

21025  
89



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"



## REGIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN COMUNITARIA EN MÉXICO: LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN PEDAGOGÍA**

**P R E S E N T A N:**  
**MIGNÓN HERNÁNDEZ MARIANA**  
**TELLEZ ROJAS GABRIELA**

**A S E S O R:**  
**IGNACIO PINEDA PINEDA**



MÉXICO, D.F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2003



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.

# PAGINACIÓN DISCONTINUA

### **A mi mamá**

*Quiero dedicarte a ti especialmente esta tesis ya que gracias a tu ejemplo, a tu bondad, a tus palabras y a tu infinito apoyo pude obtener el ánimo y optimismo necesario para realizarla.*

*A ti que a pesar de las adversidades y las circunstancias me ayudaste a crecer y ser lo que soy.*

*Por todo ello eres la mujer que más admiro y más valiosa en mi vida. Y aunque no tengo ni las palabras ni los hechos suficientes quiero agradecerte la vida, tu esfuerzo, tus desvelos y sacrificios que sé jamás podré pagarte.*

*Te quiero mucho y siempre estas en mis pensamientos y en lo más profundo de mi corazón.*

### **A mi esposo**

*El hombre que incondicionalmente amo y he de amar a ti querido Marty gracias por tu paciencia, comprensión, amor y fe. Gracias por creer en mí y crecer conmigo. Ahora sé que no importa el tiempo pues el destino termina siendo sabio y justo. Te amo.*

### **A mis hermanos**

*A mis cómplices de infancia, gracias por ser un apoyo firme en mis decisiones a pesar de mis debilidades y defectos. Gracias por formar una familia fuerte y sólida felicidades formamos una familia casi imperfecta.*

### **A mis sobrinos**

*Mis pequeños y prometedores niños del futuro para que su mundo algún día sea digno, justo y equitativo. Con la firme confianza de que algún día ustedes cambien los amaneceres.*

### **A la profesora María de Jesús Salazar Muro**

*Gracias por todos sus consejos y recomendaciones.*

*Y al ser más justo acertado y sabio por darme todo lo que me ha dado aún sin merecerlo. Dios*

*Y a todos aquellos que pusieron más que un granito de arena.*

**Gabriela Téllez Rojas**

Mariana Mignón Hernández

### **A mi Madre**

Por su infinito amor a lo largo de toda mi vida, por su apoyo incondicional y sobre todo por darme la oportunidad de llegar hasta aquí. Por ser una mujer fuente de inspiración y respeto.

Gracias por confiar en mí y amarme como lo has hecho: como Padre y Madre a la vez.

Gracias también por guiarme por el camino de Dios y por que tus consejos jamás los olvidare pues eso me ha llevado hasta donde estoy en estos momentos y sé que me seguirán guiando a lo largo de mi vida. Te amo mamita

### **A la Familia Gámiz Ocampo**

Por ser siempre fuente de inspiración y por que forman parte importante en mi vida y por que no, gracias por ser en estos 25 años mi familia, gracias por apoyarme siempre y por saber decirme las cosas en el momento adecuado.

Pero sobre todo... gracias a usted Sra. Elda (†) por que yo sé que le hubiera gustado compartir estos momentos conmigo, gracias por ser otra madre para mí y gracias por existir en mi vida.

A Lulú (†) por hablarme de la pedagogía con tanto ahínco y por que con su grandioso ejemplo me dio desde pequeña la inspiración para ser como usted.

### **A ti Eldita**

Por ser mi hermanita y darme la oportunidad de saber lo que es luchar por la vida, por que tú si que lo haces día a día, gracias por enseñarme lo que es tener valentía y ganas de vivir, te amo chiquita.

### **A Dios**

Por acompañarme en todo momento y poner en mi camino gente tan especial y una vida tan hermosa como la que hasta la fecha he tenido, Gracias.

### **A ti Gaby**

Por tu infinita paciencia, comprensión y apoyo en todo momento, pero sobre todo gracias por tu gran amistad y por haberme dado la oportunidad de compartir este proyecto contigo. Gracias siempre por tus consejos y por que sé que siempre he podido confiar en ti.

Gracias a todos mis maestros y compañeros en la carrera por que de cada ser humano se aprende y yo aprendí mucho de cada uno de ustedes.

### **A todas mis amigas**

Perdón si no menciono nombres pero no quisiera que me faltara alguno, gracias por su apoyo, su cariño y su confianza en mí.

### **A Blanca I. Hernández Sampieri y Andrés Ruíz Marín**

Gracias por darme la oportunidad de trabajar con ustedes, por que he aprendido tanto y por que fueron un gran apoyo en mi carrera.

Gracias a la gente que me ha acompañado en la vida y ha sido un fuerte aliciente para seguir siempre adelante.

GRACIAS  
CON  
MUCHO AMOR

***A nuestro asesor de tesis Ignacio Pineda***

*Por su gran apoyo, atención y paciencia en la realización de esta tesis, por compartir con nosotras sus valiosos conocimientos y sobre todo mil gracias por demostrarnos siempre su gran ejemplo como pedagogo y sobre todo como ser humano.*

***A nuestra Máxima Casa de Estudios***

*Por dejarnos entrar en ella y disfrutar de los grandes privilegios que significa estar en una de las mejores instituciones educativas en México y formar parte de una generación mas de pedagogos egresados de la UNAM.*

***A nuestros profesores***

*Gente capaz y comprometida, que en cada clase dejaron parte de ellos en nosotras, gracias por su profesionalismo y ética y sobre todo por enseñarnos su amor por la educación.*

***Al CONAFE***

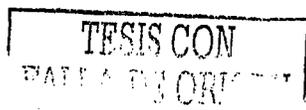
*Por brindarnos la oportunidad de realizar este proyecto para el beneficio de la Educación Comunitaria.*

## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	6
<b>CAPÍTULO 1. EL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO Y SU TRAYECTORIA INSTITUCIONAL</b>	
<b>Antecedentes de la Educación Comunitaria en México.....</b>	<b>15</b>
Marco normativo.....	18
Programas y Modalidades de la Educación Comunitaria.....	23
Ejes Curriculares.....	28
<b>Figuras Docentes.....</b>	<b>30</b>
<b>Seguimiento y Evaluación.....</b>	<b>32</b>
<b>Acreditación y Certificación.....</b>	<b>33</b>
Beneficiarios.....	35
Las niñas y los niños.....	37
<b>Retos y Metas.....</b>	<b>38</b>
Diversidad Sociocultural.....	38
Cobertura.....	39
Consolidación.....	40
<b>Estructura del Consejo Nacional de Fomento Educativo.....</b>	<b>41</b>
Nivel Central.....	43
Nivel Estatal.....	44
Nivel Regional.....	45
Nivel Local.....	46

## CAPÍTULO 2. POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS

<b>Centralización y Descentralización</b> .....	49
Dimensiones de la Descentralización .....	54
El Federalismo .....	60
La Descentralización Administrativa: Decisión para fortalecer el Federalismo .....	63
Localismo Populista .....	65
Democracia participativa .....	68
Liberalismo .....	70
Desconcentración .....	71
El Proceso centralización descentralización y el fenómeno de la desconcentración .....	73
Argumentos a favor de la descentralización de la política educativa .....	75
Descentralización y redistribución de la autoridad .....	75
Descentralización y Eficacia .....	77
Descentralización de las Culturas de Aprendizaje .....	78
Descentralización de la Educación .....	78
<b>Regionalización</b> .....	81
Regiones económicas .....	82
Principios básicos .....	83
Regiones Políticas .....	83
Regiones Administrativas .....	83
Desarrollo y Planeación regional .....	84
Evolución de la política y planeación regional .....	85
Esencia de los sistemas regionales .....	87
<b>Descentralización y Regionalización</b> .....	89
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 .....	91
Desarrollo Regional .....	91
Federalismo .....	92
Políticas y Programas Sociales .....	93



**CAPÍTULO 3. REGIONALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN DE LAS DELEGACIONES  
ESTATALES DEL CONAFE: UNA ALTERNATIVA PARA LA EDUCACIÓN  
COMUNITARIA**

<b>Antecedentes de la Propuesta de Regionalización .....</b>	<b>.96</b>
<b>Diagnóstico .....</b>	<b>.97</b>
<b>Objetivos.....</b>	<b>103</b>
<b>Criterio Geográfico.....</b>	<b>104</b>
<b>Criterio de Organización.....</b>	<b>113</b>
<b>Criterio Pedagógico.....</b>	<b>115</b>
<b>Implicaciones Teóricas y Operativas.....</b>	<b>118</b>

**CAPÍTULO 4. IMPACTO DE LA REGIONALIZACIÓN: TRES EXPERIENCIAS DE  
INVESTIGACIÓN**

<b>Campeche.....</b>	<b>122</b>
Localización.....	122
Cauces.....	123
Educación.....	124
Delegación del CONAFE en el Estado de Campeche.....	124
<b>Chiapas.....</b>	<b>129</b>
Ubicación y descripción de la Entidad.....	129
Regiones Económicas.....	130
Conformación geográfica y división política de la entidad.....	133
Distribución territorial.....	134
Educación.....	134
Delegación del CONAFE en el Estado de Chiapas.....	135
<b>Oaxaca.....</b>	<b>140</b>
Ubicación y descripción de la Entidad.....	140
Climas.....	140
Condiciones Económicas y Sociales.....	142

Distribución poblacional.....	142
Contexto social.....	143
Delegación del CONAFE en el Estado de Oaxaca.....	143
Recomendaciones en la organización de las regiones.....	149
Política educativa e implicaciones sociales.....	153
Conclusiones.....	157
<b>Bibliografía.....</b>	<b>163</b>

## INTRODUCCIÓN

La historia de nuestro país se caracteriza por la trayectoria de hacer realidad el derecho a una educación para todos. Sin embargo, para lograrlo se requiere ampliar las oportunidades sobre todo en las zonas de marginación; lo que significa proporcionar un trato diferente y preferencial a los miembros de las comunidades que durante mucho tiempo han estado marginadas.

La existencia de un amplio número de pequeñas localidades, la demanda potencial de servicios, la considerable extensión del Estado, la dispersión de las localidades, el pequeño número de habitantes en algunas comunidades, el crecimiento explosivo de la demanda educativa, la especial situación sociopolítica y el índice de marginalidad, son aspectos que plantean la necesidad de acelerar el proceso de desconcentración de las acciones como parte de la política educativa nacional.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), con una trayectoria iniciada hace 30 años tiene como objetivo brindar educación a población que reside en los lugares más alejados del país, partiendo de una filosofía de educación comunitaria. Pero una serie de trámites burocráticos, el impacto público y el volumen de recursos económicos, materiales y humanos que maneja, hace impensable que una sola oficina central ubicada en cada uno de los Estados se haga cargo, y que además logre la cobertura y calidad deseable.

En este sentido el CONAFE replanteó sus propósitos con el fin de reafirmar el compromiso con la sociedad y cumplir con su misión haciendo frente al reto de la diversidad y dispersión de los lugares geográficos donde la población reside.

Por lo general, las localidades rurales más pequeñas se ubican en zonas montañosas o selváticas, con tierras biológicamente empobrecidas que dificultan la actividad agrícola y donde no existe infraestructura de servicios públicos básicos, la falta de escuelas, el rezago educativo y el analfabetismo son situaciones prevaletentes en nuestro país.

Con el fin de llevar los servicios educativos a estas pequeñas comunidades el CONAFE diseñó la Propuesta de Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del Consejo, las cuales tienen como principales objetivos<sup>1</sup>:

- Operación más eficaz y trato más directo
- Lograr mayor eficacia y eficiencia
- Optimizar el uso de los recursos, evitando duplicidades y desperdicios
- Desarrollar el potencial humano del personal institucional

Esta labor no ha sido fácil para el Consejo sobre todo por el crecimiento desigual y desequilibrado de los Estados de nuestro país lo cual implica una labor más para la investigación educativa. Por ello, en esta tesis analizamos el proceso de la descentralización política, social, administrativa, económica y cultural de la propuesta de Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

Teniendo como principal propósito evaluar los sustentos teórico metodológicos y las políticas de descentralización de la Propuesta de Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del Consejo Nacional de Fomento Educativo y sus efectos en la cobertura, calidad, permanencia y equidad en los procesos de la Educación Comunitaria.

---

<sup>1</sup> Dirección de Apoyo a la Operación. Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del Consejo Nacional de Fomento Educativo. México, 1999.

Así mismo se proporcionarán elementos útiles para analizar las políticas y estrategias de la descentralización en el ámbito educativo.

La tesis por lo tanto, tuvo un procedimiento metodológico cualitativo. En una primera parte: se realizó un análisis teórico - práctico de los servicios educativos del CONAFE, una revisión teórica y conceptual de la descentralización y la regionalización como vías para garantizar educación a las regiones más apartadas del país.

La segunda parte: fue el estudio teórico- empírico; mediante la verificación de las acciones de operación y organización de cada Delegación Estatal del CONAFE, así mismo se muestran sus discrepancias, diferencias, obstáculos, logros y acciones.

Este orden de trabajo nos permitió establecer algunas relaciones, especialmente, a partir de una perspectiva cualitativa.

Se realizaron visitas de campo a tres Estados de la República Campeche, Chiapas y Oaxaca en los que la entrevista, la observación y la investigación fueron los medios para adquirir la información que en la presente tesis se muestra. La información con la que cuenta el CONAFE, producto del trabajo de varios años fue indispensable para la realización de la presente investigación.

En cada Estado se visitó la Delegación Estatal, Oficinas Regionales, y comunidades que integran una microregión. Se tuvieron como principales informantes al personal Delegacional, Coordinadores Regionales, Capacitadores Tutores, Instructores Comunitarios, padres de familia y miembros de las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria. También se entrevistó a personal de la Subdirección de Apoyo y Seguimiento de las Oficinas Centrales del CONAFE. Cabe mencionar que las entrevistas fueron realizadas de manera abierta a fin de que los informantes no sintieran presión alguna, lo cual facilitó el trabajo de investigación,

pues los Informantes a manera de conversación mencionaban puntos estratégicos necesarios, para analizar el funcionamiento e impacto de la propuesta.

La metodología utilizada buscó siempre obtener una percepción global del objeto de estudio para redefinirlo como un modelo alternativo y con plena vigencia para la vida y requerimientos de una nación que a pesar de su trayectoria tiene hasta la fecha grandes necesidades educativas.

El primer capítulo abre con los antecedentes, fundamentos, objetivos y estructura del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

En el segundo capítulo se ofrecen algunos elementos teóricos los cuales nos permitieron conocer las políticas administrativas y así obtener una perspectiva para comprender la Propuesta de Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del CONAFE. Lo anterior considerando que las diferencias geográficas deben ser tomadas en cuenta para la formulación y conducción de la política y planeación; es decir, una política educativa que tome en cuenta las necesidades reales.

El tercer capítulo da cuenta de las problemáticas operativas y administrativas de las Delegaciones Estatales del CONAFE en su labor comunitaria, las cuales justifican la Propuesta de Regionalización.

Finalmente en el capítulo cuarto se integra el estudio de investigación del impacto de la propuesta en tres Delegaciones Estatales Campeche, Chiapas y Oaxaca que son Delegaciones Estatales que elegimos por su diversidad de condiciones sociales, políticas, geográficas y culturales, además de tener diversas perspectivas y avances respecto a la propuesta de regionalización. Se señalan las problemáticas y los logros que han tenido al respecto mediante el levantamiento de registros a informantes clave, observación y entrevistas.

Lo anterior propició la posibilidad de realizar una investigación de tipo etnográfico la cual nos permitió identificar el impacto, logros y dificultades de la propuesta de regionalización. La etnografía nos permitió recuperar la trayectoria institucional y la descripción de los escenarios, así como obtener datos empíricos de los fenómenos tal como se presentan en el contexto real y describir los procesos de la realidad, mediante la observación directa y participativa de las acciones, y entrevistas con los involucrados.

Por otro lado, el análisis del discurso nos proporcionó los elementos necesarios para analizar las políticas de descentralización, desconcentración y regionalización mediante la reconstrucción histórica, y su análisis como aparatos ideológicos y políticos de la administración. La argumentación nos brindó elementos para analizar los objetivos de la Institución frente a la realidad con la que opera la Educación Comunitaria.

Nuestro primer contacto con el tema de investigación nos condujo a una reflexión: Todo problema social debe ser investigado multidisciplinariamente, no es problema de tal o cual disciplina, sino de todos, requiere de sujetos que busquen extender sus percepciones para tener una formación con una visión coherente y sistemática de la realidad a transformar.

Esta tesis tuvo un doble sentido, por un lado lograr el interés de los profesionales de la educación en los problemas actuales e integrarse a las nuevas políticas. Así como tratar de crear conciencia para la participación de equipos interdisciplinarios de investigación cada vez más numerosos en el ámbito educativo.

## CAPÍTULO I.

### **EL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO Y SU TRAYECTORIA INSTITUCIONAL**

En el presente capítulo se ofrece una descripción breve del desarrollo de la educación comunitaria en México. También se proporciona un panorama general del Consejo Nacional de Fomento Educativo mediante la descripción de su filosofía, programas, proyectos, marco normativo que lo rige; estas acciones se han llevado a cabo en el ámbito de la Educación Comunitaria, y dan contenido a la estructura así como establecen sus retos y metas.

No es el propósito de este capítulo ahondar y contextualizar los programas, modalidades, y curriculum que el CONAFE ofrece; éstos son tomados en cuenta como conocimiento general para comprender los preceptos pedagógicos bajo los que se rige en la impartición de la educación comunitaria.

Partimos de que lo importante es estudiar cómo llega la educación a la población, ya que de nada sirve un buen curriculum si no se opera con pertinencia. Para estos efectos, es importante conocer la forma en que el Consejo hace llegar sus servicios y cómo impacta esto en la educación, así como detectar las problemáticas en las estructuras, centrales, estatales, regionales y locales, y de esta forma apreciar en los capítulos posteriores el impacto de la operación de la educación comunitaria.

Por ello, es pertinente conceptualizar la educación. En la historia de la educación se pueden concebir algunos periodos de su desenvolvimiento: el primero, es aquél en que la educación actúa de un modo natural, espontáneo, inconsciente para los miembros de una comunidad. En el segundo, la comunidad se da cuenta del hecho educativo y comienza a intervenir en forma intencional en su desarrollo. Las

personas mayores instauran normas rudimentarias para la formación de nuevas generaciones. En el tercer período, se inventa la escritura y crece la especialización del trabajo, por lo tanto se hace necesaria la creación de una institución social: "la escuela".<sup>1</sup>

Según Álvarez Constantino la educación se originó como una función natural y espontánea de la comunidad. El Estado, por conducto de la escuela, se encargó de la dirección y la organización de los sistemas educativos, no por eso la comunidad, el medio natural, la familia y la iglesia dejaron de intervenir en el proceso educativo. Sin embargo en la actualidad, para la población urbano marginal, las diferencias sociales, culturales, económicas y geográficas hacen que sea más difícil el acceso a la educación. También impiden que la educación crezca a los mismos ritmos que la población y satisfaga las demandas. En otras palabras, los bajos niveles educativos en las áreas rurales y la insuficiente cobertura del sistema han mostrado la incapacidad del Estado para responder a las necesidades de la gente que vive aislada en comunidades rurales.

Con el tiempo el Estado, a fin de subsanar la marginación y la dispersión, creó alternativas como la educación no formal. Ésta se ha desarrollado en contextos extraescolares, días y horarios distintos; lo cual, hace difícil definir sus características.

Callaway en su libro *Frontiers of Out to School Education* (1973) nos ayuda a captar la naturaleza general de la educación no formal delineando algunas de sus características:

- 1) Sirve como complemento a la educación formal.

---

<sup>1</sup> Álvarez Constantino Jesús, *La educación de la comunidad*, México 1963, pág. 13



- 2) Tiene diferente organización, distintos patrocinadores y diversos métodos de instrucción.
- 3) Es destinada a personas de edades, orígenes e intereses diversos.
- 4) No culmina con la entrega de credenciales o diplomas.
- 5) Se realiza donde la clientela vive y trabaja.
- 6) Su ritmo, duración y finalidad son flexibles y adaptables.<sup>2</sup>

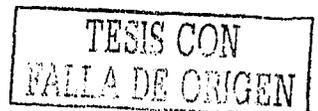
La educación comunitaria parece atravesar por los mismos problemas de definición que el concepto de educación no formal. Pues cuando se busca definirla surgen una serie de problemas, donde los objetivos se tornan confusos y contradictorios.

Según Pleck Gochicoa (1996) los problemas de definición residen en los siguientes supuestos:

- Se pretende que sea un proceso educativo con el objetivo de resolver los problemas sociales, económicos y políticos de la comunidad.
- Debe partir de los intereses y las necesidades experimentadas por la comunidad; por tanto se busca promover que la gente reflexione sobre su realidad y sea capaz de cuestionarla.
- Se intenta mejorar el nivel social y económico de las comunidades sin destruir su cultura y medio ambiente.

---

<sup>2</sup> LA BELLE Thomas, Educación no formal y cambio social en América Latina, México, 1980, pág. 47,48.



- Se busca promover la participación y organización de la comunidad en torno a sus necesidades de cambio.
- Las comunidades deben ser entendidas como parte de un amplio contexto regional y no como estructuras aisladas.<sup>3</sup>

No es fácil definir las características de la educación que se desarrolla en contextos extraescolares y fuera del sistema educativo formal. Los individuos y las instituciones que participan en este tipo de programas y la investigación que se ha realizado sobre esta materia, desde los años setenta, se refieren a ella con diversos términos; éstos, por lo general, aluden a la misma actividad. A los términos más comúnmente usados en los años cuarenta (extensionismo agrícola, capacitación, difusión, desarrollo de la comunidad, etc.) se han añadido nuevos conceptos, tales como educación de adultos, educación permanente, educación popular, educación extraescolar.

Es conveniente mencionar que la educación no formal nos permite conceptualizar a la Educación Comunitaria dadas sus características. Sin embargo en esta tesis, la Educación Comunitaria que ofrece el Consejo Nacional de Fomento Educativo la hemos ubicado dentro de la educación formal, ya que contiene mayores características de ella.

Por educación formal se entiende: el sistema institucionalizado, cronológicamente graduado jerárquicamente estructurado que abarca desde la escuela primaria hasta la Universidad.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> PIECK, Gochicoa Enrique, Función social y significación de la Educación Comunitaria, México 1996.

<sup>4</sup> LA BELLE Thomas, Educación no formal y cambio social en América Latina, 1980, pág.44.

La Educación Comunitaria se puede definir como:

Conjunto variado de actividades organizadas fuera del sistema formal, destinadas a atender necesidades de aprendizaje identificables de subgrupos particulares de cualquier población. (Coombs, 1976).<sup>5</sup>

La anterior definición considera a la Educación Comunitaria como educación no formal, sin embargo la educación comunitaria que ofrece el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) es de carácter formal.

Para dar cuenta de ello y situar a la Educación Comunitaria como alternativa educativa es necesario conocer sus antecedentes.

## **ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN COMUNITARIA EN MÉXICO.**

En México, a principios de 1970, se inició un amplio desarrollo de programas de educación para adultos, con actividades que iban desde educación para la salud y campañas de alfabetización, hasta el desarrollo de programas orientados al mejoramiento de la productividad agrícola en el sector rural. Dichos programas han sido denominados como educación comunitaria, bajo el supuesto de que tienen un impacto positivo en el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades.<sup>6</sup>

Las acciones de la Educación Comunitaria se remontan al período posrevolucionario. En el período de 1920 a 1940 nace y se consolida la experiencia

---

<sup>5</sup> PIECK, Gochicoa Enrique, Función Social y significación de la Educación Comunitaria, México.1996.

<sup>6</sup> Los programas oficiales de educación comunitaria son a su vez diferentes a los programas educativos no formales para el desarrollo rural, es decir programas cuyo objetivo es el de elevar la productividad en áreas como la agricultura, la ganadería, acuacultura, etc. Esta actividad comprende la extensión agrícola, cursos organizativos, de pequeña industria, cuidado de ganado, fertilización entre otras. PIECK, Gochicoa Enrique, Función Social y significación de la Educación Comunitaria, México.

de la escuela rural mexicana, inspirada en las ideas de destacados maestros como Moisés Sáenz, Enrique Corona Morfín y José Guadalupe Nájera, entre otros.

En aquel período la educación de la población rural fue prioritaria en la política nacional, lo que dió lugar al establecimiento de centros escolares conocidos como Casas del Pueblo.

En ellas la participación comunitaria se expresaba mediante los comités pro educación, que promovían las acciones gestadas en la escuela. Los miembros de las localidades construían el aula y supervisaban la asistencia y el desempeño de los maestros<sup>7</sup>.

A pesar del crecimiento de la oferta de educación en el campo, para 1948 el panorama de la escuela rural era desalentador:

"La inmensa mayoría de los planteles educativos, mientras más pequeños, los encontré más pobres, inadecuados, sin luz, sin aire, sin bancas, sin útiles escolares y con una cantidad de profesores casi siempre en número insuficiente para la población escolar que requería con apremio la enseñanza elemental".<sup>8</sup>

En los años de la década de los cuarenta se abandona la política educativa aplicada en el medio rural y se inicia el creciente desequilibrio entre los servicios de educación en el campo y en la ciudad. Se trataba de generalizar un programa urbano que diera respuesta a las necesidades del desarrollo industrial y se adaptara al medio rural. Este programa, adecuado a las necesidades de la capital de la República, desplazó al programa de escuela rural y a la misma escuela.

<sup>7</sup> Las escuelas rurales y las misiones culturales fueron consideradas como instituciones claves para solucionar problemas educativos específicos en áreas rurales. Op cit. Pág. 78.

<sup>8</sup> Isidro Fabela, "Mi gobierno en el Estado de México (1942-1945)", citado por R. Becerril, en *Las Ideologías políticas dominantes y el modelo desarrollista en el Estado de México*, en Memorias del Primer Simposio de educación, México, CIESA/SEP, 1994.

En nuestro país, a lo largo de los años, Gobiernos, organizaciones internacionales, instituciones públicas y privadas han desarrollado programas de educación comunitaria con contenidos dirigidos a grupos heterogéneos de población en el sector rural. Llamados de diferentes formas: educación rural, educación popular, educación comunitaria, extensionismo. Sin embargo estos programas no fueron suficientes para cubrir la demanda educativa que existía, de tal manera que en 1970 se señala la necesidad de una reforma educativa.

Se habla entonces de la reestructuración de todos los niveles educativos tanto en la ciudad como en el campo. Así, el 10 de septiembre de 1971, se crea mediante Decreto, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Cuyo propósito fue:

Allegarse de recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como a la difusión de la cultura mexicana en el exterior.

Sus atribuciones eran: Generar y obtener recursos económicos, destinándolos a tareas educativas y culturales; investigar, desarrollar, implantar, operar y evaluar nuevos modelos educativos; participar en sociedades mercantiles y civiles, asociaciones y en general instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, vinculadas con la educación y la cultura; fomentar la corresponsabilidad y desarrollar medios de participación social para ampliar las oportunidades de educación; contribuir al financiamiento de la educación; colaborar con las entidades federativas, y prestar servicios administrativos en apoyo a los programas prioritarios del sector educativo.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> CONAFE, Consejo Nacional de Fomento Educativo, México 1989.

A partir de 1982 el C. Presidente de la República Mexicana, José López Portillo, mediante decreto, establece el CONAFE como organismo descentralizado de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como principales objetivos:

- Asegurar la educación básica a toda la población.
- Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicio social y nacionalmente necesarios.
- Elevar la calidad de la educación con mejores planes y programas de estudio, contenidos y métodos adecuados.
- Mejorar la atmósfera cultural del país y fomentar el desarrollo del deporte.
- Aumentar la eficiencia del sistema educativo.

### **Marco Normativo**

Para cumplir con estos objetivos el CONAFE tiene que seguir los procedimientos legales normativos:

El CONAFE se basa en las políticas del Poder Ejecutivo Federal y en particular de la Secretaría de Educación Pública (SEP), enmarcadas en el artículo 3º Constitucional que establece:

- El derecho de los mexicanos de recibir del Estado una educación gratuita, laica, científica, democrática y nacional.
- La primaria y la secundaria tienen carácter de obligatoriedad.

- La educación deberá fomentar el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, la convivencia humana, la fraternidad y la igualdad de los derechos de todos los hombres.

Para cumplir con esto, el Programa de desarrollo educativo del CONAFE responde a un mandato expreso de la Ley General de Educación y es congruente con el Plan y Programas de Estudio, así como con el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 de la SEP y los programas de fortalecimiento institucional de los organismos de la administración pública.

Por otra parte, las políticas de equidad de la Ley General de Educación establece las condiciones operativas y pedagógicas del Consejo para responder a las expectativas educativas.<sup>10</sup>

El artículo 32 de la Ley General de Educación señala que las autoridades educativas deben tomar medidas para establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo; una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectividad igual en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios de la educación. Dichas medidas, según señala el artículo, están dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones socioeconómicas en desventaja.

Para cumplir con lo dispuesto, el artículo 33 de la misma ley determina las actividades que habrán de llevarse a cabo:

- a) Se atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbano marginadas, sea considerablemente mayor la

---

<sup>10</sup> CONSEJO, Nacional de Fomento Educativo, Memoria de la Gestión 1995-2000, México 2000, pág.

posibilidad de retraso o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades;

- b) Se desarrollarán programas de apoyo a los maestros que realicen su servicio en localidades aisladas o zonas urbano marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades;
- c) Se promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles o demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos;
- d) Se prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que les facilite la terminación de la primaria y la secundaria;
- e) Se otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los niños;
- f) Se realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria;
- g) Se desarrollarán programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a educandos;
- h) Se efectuarán programas dirigidos a los padres de familia, que les permitan dar mejor atención a sus hijos;

- i) Realizarán las demás actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios educativos y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior.<sup>11</sup>

Al CONAFE se le confirió la responsabilidad de desarrollar programas de Educación Básica en dos vertientes:

- Educación Comunitaria Rural: Que se realiza a través de los programas educativos Preescolar Comunitario, Primaria Comunitaria y otros. El CONAFE se apoya en personas voluntarias que hacen llegar la educación básica a las comunidades rurales marginadas.
- Atención al Rezago Educativo: Se efectúa mediante la ejecución de los Programas Compensatorios: para abatir el rezago educativo en Educación Básica, Integral para abatir el rezago educativo en Educación Inicial y Básica. Con esta finalidad se crearon las Unidades Coordinadoras Estatales, responsables de su operación.

El CONAFE cuenta con su propia definición de comunidad y de Educación Comunitaria, las cuales le han permitido plantear modalidades educativas destinadas a la población con pocas o nulas oportunidades de educación.

Para el CONAFE el concepto de comunidad da sustento y se construye a partir de los intereses, carencias, logros, problemas, modos de concebir y generar sus propios significados, formas de subsistencia, producción y recreación, y de las costumbres alimentarias, de vivienda y salud de la población. Esta concepción de educación comunitaria, trata de recuperar la diversidad existente en nuestro país, mediante el rescate de los saberes propios de las comunidades.

---

<sup>11</sup> CONSEJO, Nacional de Fomento Educativo, Memoria de la gestión 1995-2000, México 2000, pág. 26-28.

La Educación Comunitaria en el Consejo también busca que la acción docente rebase los límites del aula escolar para ser parte de esas prácticas culturales, valorar el conocimiento y la sabiduría comunitaria para contribuir al intercambio armónico y al contacto con otros conocimientos y culturas.

Consideramos que el concepto de comunidad dado por el Consejo recupera elementos básicos de la educación, pues la necesidad de convivencia, la importancia de la comunicación, el trabajo, la producción y el transformar a la sociedad sólo puede cumplirse en el esfuerzo colectivo y de integración. La suma de voluntades se logra a través del hecho educativo. Toda verdadera educación es una educación social.<sup>12</sup>

Sin embargo habría que analizar si en la práctica y en la realidad se sigue rescatando el mismo concepto y no existen contradicciones.

De acuerdo a la concepción que tiene el Consejo, con respecto a la Educación Comunitaria, suponemos que sus programas consideran algunas peculiaridades: la vida cotidiana y real de los sujetos, las desigualdades, las necesidades y los intereses de la población; el contexto socioeconómico, político y geográfico y, sobre todo, la cultura.<sup>13</sup>

Una vez descritos los aspectos más relevantes del Consejo es necesario conocer sus programas y modalidades.

---

<sup>12</sup> DEWEY, John. "La educación significa la suma total de procesos por medio de los cuales una comunidad o grupo social, grande o pequeña, transmite sus poderes o fines adquiridos, con el objeto de asegurar su propia existencia y su desarrollo continuo.

<sup>13</sup> Según Edward B Taylor, "Cultura es aquella totalidad compleja que incluye conocimiento, creencia, arte, moral, ley, costumbre, y todas las demás capacidades y hábitos que el hombre adquiere como miembro de la sociedad. CABALLERO, Roberto, "Educación y Pedagogía" en BARTOMEU, Monserrat, et al. En nombre de la Pedagogía. México, 1995, pág. 9

## **Programas y Modalidades de la Educación Comunitaria**

Los programas educativos del CONAFE tienen características distintivas sin embargo estas responden al Plan de Estudios de Educación Básica de la SEP.

La necesidad de crear opciones educativas ha sido determinada no sólo por los lineamientos de la política educativa nacional, sino por la impostergable demanda de los grupos sociales.<sup>14</sup>

El Consejo señala que, para la creación de sus programas educativos, se requiere de la participación activa de los integrantes de pequeñas localidades rurales, mestizas e indígenas, estables y migrantes, como un aspecto fundamental para el funcionamiento de los servicios educativos. De esta manera, se pretende garantizar que los contenidos curriculares se nutran de los saberes de los habitantes y que las estrategias pedagógicas sean elementos escolares y extraescolares.

Sin embargo, esta postura es cuestionable, ya que generalmente no es la gente de las comunidades sino los organismos e instituciones gubernamentales en quienes parece estar centralizado el establecimiento del currículum. ¿Es posible la participación activa de la población si el plan de estudios está regido por la SEP?

Probablemente los programas educativos y las modalidades del CONAFE ofrezcan alternativas más pertinentes, pero difícilmente podrán estar alejados de los lineamientos.

---

<sup>14</sup> CONSEJO, Nacional de Fomento Educativo, Equidad y calidad en la educación, México, 2000.



A continuación se señalan algunas de las características de los programas, por los que el Consejo afirma tal perspectiva.

Según la Memoria de gestión 1995-2000 para el diseño de los programas, proyectos y modalidades, el Consejo realiza un cuidadoso proceso de investigación y experimentación, en el cual participan todos los niveles Institucionales: personal técnico, figuras docentes, investigadores y educadores con experiencia.

Para el CONAFE sus programas ofrecen una propuesta pertinente y de calidad a los niños mexicanos que habitan en pequeñas comunidades rurales, estables o migrantes, alejadas de los municipios y ciudades, dispersas geográficamente. Sin embargo en capítulos posteriores veremos que este señalamiento puede ser contradictorio.

Lo programas y modalidades que ofrece el Consejo dan atención a la demanda de educación básica: preescolar, primaria y secundaria.

Programa Preescolar. El Consejo comenzó a incursionar en este nivel educativo en el ciclo escolar 1980-1981. En la actualidad se encuentra en operación el Programa Preescolar Comunitario y tres modalidades.<sup>15</sup>

- Preescolar Comunitario
- Preescolar Comunitario para Población migrante
- Centros Infantiles Comunitarios
- Preescolar Comunitario para Población Indígena.

La diferencia entre estas modalidades radica, fundamentalmente, en la adecuación operativo - metodológica en función de las necesidades y características

---

<sup>15</sup>Memoria de la gestión 1995-200. Op cit.

particulares de la población atendida. Todas las modalidades de este nivel están dirigidas a niños de 3 a 5 años 11 meses.

Cuando los niños en edad escolar radican en comunidades estables, la normatividad establece que el rango no rebase los 500 habitantes, en tanto que si se trata de campamentos agrícolas, a donde llega la población que migra en busca de trabajo para subsistir, el servicio se instala con independencia del criterio demográfico y se integran tantos grupos como sean necesarios. Si la población de la localidad es mestiza se establece el Programa de Preescolar Comunitario, y si es una comunidad indígena se ofrece la modalidad Preescolar Comunitario para Población Indígena.

En todas las modalidades de preescolar que desarrolla el Consejo es requisito imprescindible que exista una escuela primaria en la localidad o se tenga acceso a ella, ya sea del sistema de la SEP o del CONAFE, con lo cual se garantiza la continuidad educativa de los alumnos.<sup>16</sup>

Programa Primaria. El Programa Cursos Comunitarios ha sido la base de las modalidades educativas que se han diseñado en el CONAFE para la atención de diversos tipos de población.

Actualmente cuenta con tres modalidades educativas de atención a niños de 6 a 14 años:<sup>17</sup>

- Cursos Comunitarios
- Atención Educativa a Población Indígena
- Atención Educativa Intercultural para la Población Infantil Migrante

---

<sup>16</sup> Op cit.

<sup>17</sup> Op cit

Los niños que acuden a los programas de primaria comunitaria viven, en su mayoría, en comunidades de menos de 100 habitantes, en localidades dispersas y alejadas de los municipios y ciudades, o bien residen temporalmente en campamentos migrantes.

En las comunidades mestizas cuya población es estable se oferta el Programa Cursos Comunitarios. Éste se ha favorecido con el trabajo multinivel<sup>18</sup> que tiene como propósito: poder trabajar con alumnos de diferentes edades y conocimientos, que los mayores ejerciten las habilidades de enseñanza con los pequeños y que se desarrolle la capacidad de cooperación.<sup>19</sup> Otras estrategias que se han fortalecido son la exposición y reflexión del trabajo realizado ante el grupo escolar y los miembros de la comunidad local.

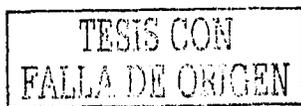
En la perspectiva actual también destaca el propósito de contribuir a la adquisición y desarrollo de competencias básicas de comunicación, razonamiento, trabajo cooperativo y aprendizaje por cuenta propia.<sup>20</sup>

Para atender a la población infantil que viaja con sus padres en busca de trabajo y se instala transitoriamente en campamentos agrícolas, el CONAFE ofrece la modalidad educativa denominada Modelo Educativo Intercultural para Población Infantil Migrante (MEIPI) diseñada especialmente para responder a sus movimientos migratorios y a su realidad de vida. Los niños indígenas se atienden por la modalidad de educación a población indígena (PAEPI). Estas dos modalidades desarrollan sus currícula apoyadas en proyectos que recogen los

<sup>18</sup> Multinivel nomenclatura asignada a estos cursos comunitarios en que un Instructor Comunitario atiende a niños y niñas de diferentes grados escolares, en diferentes niveles.

<sup>19</sup> Las características de las escuelas Rurales requieren contextualizar las propuestas curriculares para responder a las necesidades y demandas de la comunidad, y aquellas con multinivel se agrega una nueva exigencia: considerar simultáneamente los procesos de enseñanza y de aprendizaje de un grupo de alumnos heterogéneo en edades y en grados de escolaridad. Las condiciones de trabajo hacen que el maestro de escuela rural recurra a estrategias de organización. WEINSCHLBAUM, Susana. *La enseñanza en el plurigrado*, Plan Social Educativo.

<sup>20</sup> Memorias de la gestión 1995-200 op cit.



principios de la Educación Comunitaria. Cabe mencionar que en cada modalidad las estrategias metodológicas y curriculum son diferentes pero con aspectos comunes, es decir cada modalidad trata de atender las necesidades educativas por diferentes medios pero cumpliendo con el curriculum de la SEP.

El curriculum del Programa de Cursos Comunitarios está organizado por niveles, cada nivel equivale a dos grados de la educación primaria formal: El nivel I equivale al primero y segundo grado, el nivel II al tercero y cuarto grado y el nivel tres al quinto y sexto grado. En el caso de la Modalidad de Atención Educativa a Población Indígena es un curriculum continuo que abarca desde el preescolar hasta la primaria, esta modalidad pone énfasis al bilingüismo oral y escrito.

Otro programa educativo es el de posprimaria que atiende la demanda acumulada de egresados de Cursos Comunitarios en las pequeñas poblaciones donde el CONAFE ha trabajado desde hace muchos años.

La posprimaria continúa la tradición probada del CONAFE, que establece compromisos mutuos con las comunidades y la participación. En lo académico aprovecha las ventajas del multinivel, el entorno comunitario como campo de exploración y la oportunidad de adaptar el servicio al no tener las limitaciones que impone el estilo de vida urbano.<sup>21</sup>

Para el diseño y el desarrollo de estos programas y modalidades educativas que ofrece el Consejo lo alternativo se concibe como adecuación. Esto significa que en la definición de los contenidos se han considerado los lineamientos establecidos por la SEP, pero tomando en cuenta su relevancia contextual y cultural así como las pautas de desarrollo de los niños.

---

<sup>21</sup> Op cit.

Lo anterior quiere decir que las propuestas curriculares generadas en el CONAFE son flexibles, en particular las modalidades dirigidas a la población indígena y migrante y el programa de posprimaria.

### **Ejes curriculares**

Actualmente los programas de preescolar y primaria comunitarios proponen el desarrollo de competencias organizadas en cinco ejes curriculares que parten de las necesidades básicas de los estudiantes.

- **Comprensión del medio natural, social y cultural.** Propicia la crítica ante la vida personal, familiar, social y cultural para comprenderla, respetarla y mejorarla.
- **Comunicación.** Considera el uso funcional de diversos lenguajes para formar usuarios eficientes, que comuniquen pensamientos, sentimientos y creencias. Disfruten la escritura, la lectura y la oralidad.
- **Lógica matemática.** Implica la posibilidad de pensar lógicamente, de enfrentarse a situaciones problemáticas, de identificar y relacionar datos y anticipar soluciones para conocer, organizar, clasificar y cuantificar la realidad.
- **Actitudes y valores para la convivencia.** Favorece la construcción de la identidad, la autoestima, la aceptación, el respeto por las diferencias y la participación democrática, en un contexto que reconoce y valora la diversidad de cultura y de género.
- **Aprender a aprender.** Facilita el desarrollo de estrategias para adquirir conocimientos no sólo en la escuela, sino en todos los ámbitos de la vida. Los niños aprenden a organizar su pensamiento, toman conciencia de lo que hacen,

autoevalúan su aprendizaje e identifican conscientemente cómo y qué aprenden para aplicar estos procesos a nuevas situaciones.<sup>22</sup>

La manera en que están redactadas, dichas competencias, permite que el docente identifique tanto las acciones concretas realizadas, como el proceso de reflexión provocado, de modo que estén en posibilidades de enriquecer y orientar las estrategias didácticas.

Se espera que las competencias se vayan conformando poco a poco, en un proceso que va de lo más cercano a la vida infantil hasta los pensamientos y los espacios más universales. Así pues, se articulan entre sí en forma progresiva, de modo que las que se señalan en un nivel sean el antecedente de aquellas que se manejan en el nivel siguiente.

- En el Nivel I se señalan acciones concretas para explorar con interés situaciones familiares y conocidas. También se inicia el análisis de lo investigado en diferentes fuentes y se desarrollan los elementos básicos del lenguaje.
- En el Nivel II se espera que los estudiantes combinen dos o tres estrategias, utilicen menos los apoyos concretos para comprender y explicar los temas y analicen lo local, lo regional y lo nacional. Además, se pretende que entablen nuevas relaciones, tomen más conciencia de lo que hacen, cómo lo hacen y dónde pueden utilizarse sus saberes. Por otra parte se les anima a expresar sus ideas por escrito y en forma oral con toda confianza.
- En el Nivel III se propicia que los alumnos establezcan múltiples relaciones, anticipen y difundan ideas y situaciones diversas, argumenten sus ideas para

---

<sup>22</sup> Op cit.

convencer a otros, fundamenten sus acuerdos o desacuerdos con diversos puntos de vista y opinión acerca de la información obtenida de diferentes fuentes. También se busca que establezcan estrategias de trabajo individuales o colectivas adecuadas a diversas situaciones.<sup>23</sup>

## **FIGURAS DOCENTES**

Una característica específica de la Educación Comunitaria es la participación de la sociedad, en el caso de CONAFE se concreta con la participación de los jóvenes y la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC'S).

Los docentes, llamados Instructores Comunitarios, son jóvenes entre 14 y 24 años de edad, la mayoría proviene del medio rural y poseen estudios mínimos de secundaria o bachillerato, que realizan un servicio social educativo en alguno de los programas del CONAFE. Los docentes reciben apoyos económicos mensuales durante su capacitación y su servicio, y al finalizar reciben una beca económica hasta por 30 meses para continuar sus estudios.

Que la educación sea impartida por prestadores de servicio social podría ser cuestionable para algunas personas, pero si ubicamos a estos jóvenes frente a maestros normalistas podemos ver que existen algunas ventajas. El hecho de compartir un mismo contexto socio- cultural puede favorecer la interacción y comunicación con los alumnos, pues los jóvenes, niños y comunidad comparten un mismo status social.

Por otro lado los maestros de la educación formal cuentan con una formación que legitima el papel del Estado, por el contrario los jóvenes difícilmente actúan como reproductores de la ideología dominante.

---

<sup>23</sup> Op cit.

Esto nos conduce también a pensar que las características de los docentes son pertinentes y acordes con el concepto de la educación comunitaria.

Existen diferentes figuras docentes de acuerdo con la modalidad de atención educativa: por ejemplo, los jóvenes que trabajan en las comunidades indígenas tienen que ser hablantes de la lengua particular del grupo étnico al que atienden; en la atención educativa de grupos migrantes se requiere que tengan preferentemente estudios de bachillerato y en el caso de la modalidad de preescolar Centros Infantiles Comunitarios, el docente es una persona que elige la propia comunidad. A los Instructores que participan en programas culturales, Museos Comunitarios o Caravanas Culturales, se les denomina Instructores Culturales: se encargan de promover actividades de educación Comunitaria mediante la expresión artística.

Los Instructores son seleccionados mediante entrevistas y evaluaciones. El CONAFE les brinda una capacitación inicial durante 7 semanas para que se apropien de la metodología de enseñanza de la educación comunitaria. El CONAFE también propone que la capacitación para las figuras docentes se haga y sea de manera permanente.

Los Instructores tienen la oportunidad de convivir, intercambiar vivencias, compartir aprendizajes, dificultades y aciertos técnico- pedagógicos con sus compañeros del mismo programa o proyecto. Los encuentros de Instructores, llamados reuniones de tutoría y reuniones microregionales, se realizan mensualmente durante tres días las primeras y dos o tres veces al mes en uno o dos días, las segundas. Quienes conducen estas reuniones han sido también Instructores y capacitan a las nuevas generaciones, estos jóvenes se conocen como Capacitadores - Tutores.

La experiencia de ser Instructor Comunitario contribuye a la formación de los Capacitadores - Tutores. El conocimiento que adquieren, las experiencias de trabajo comunitario, la capacidad de resolver problemas y enfrentarse a situaciones nuevas, la habilidad de expresarse en público, la disciplina para planear, aprender y enseñar, los lleva a ser buenos estudiantes.

Podemos ver que la educación comunitaria que ofrece el CONAFE cubre una amplia variedad de programas y modalidades educativas, que van desde la educación preescolar –para población mestiza, indígena, y migrante.

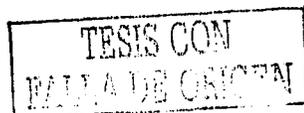
## **SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

En el CONAFE el seguimiento y la evaluación se consideran procesos permanentes y activos que forman parte de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Son permanentes, porque están presentes todos los días y a toda hora en el trabajo educativo, y son activos porque en ellos participan, con voz y voto, todos los actores de la educación comunitaria.

El objetivo principal del seguimiento y la evaluación es apoyar el desarrollo de competencias que fortalezcan la autoestima y autonomía de las alumnas y los alumnos, para que participen consciente y exitosamente en la toma de decisiones para la vida.

En la propuesta de seguimiento y evaluación de los aprendizajes, destaca la evaluación formativa, a través de la observación del proceso de aprendizaje, cuyo fin es identificar los factores que inciden en el progreso de los estudiantes, retroalimentar sus logros y diseñar acciones para potenciar su aprendizaje.

A partir del ciclo escolar 1992-1993 el CONAFE diseña sus instrumentos de evaluación sin supervisión de la SEP. Para ello, se basa en la experiencia de los



alumnos en las actividades de los manuales, en los contextos económicos, culturales y geográficos de las comunidades, y en el desarrollo de las competencias.<sup>24</sup>

El Programa de Desarrollo educativo 1995-2000 de la SEP reconoce que las diferencias educativas de los estados se relacionan con el porcentaje de población rural, que no siempre cuentan con servicios educativos. También admite que estos servicios no se han ajustado a la realidad de las comunidades, con la consecuente deserción escolar, especialmente de las poblaciones pequeñas y aisladas y de habitantes indígenas.

## **ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN**

En el CONAFE la acreditación se comparte con la educación formal. Esto puede constituir una ventaja: la posibilidad de poder incorporarse al sistema formal y seguir estudiando lo cual hace más real la cobertura de la educación básica.

En el CONAFE la educación preescolar es válida con un diploma que se elabora en cada Delegación Estatal y que otorga a todos los niños el acceso automático a cualquier primaria del país perteneciente al Sistema Educativo Nacional. Además se entrega el cuadernillo de seguimiento y el expediente de cada alumno, materiales que proporcionan información relativa a los logros y las evidencias de desarrollo de competencia.<sup>25</sup>

En la primaria, la acreditación de cada uno de los tres niveles educativos, se lleva a cabo con certificados oficiales y boletas impresos en papel seguridad y registrados ante la SEP. Los documentos son enviados a cada Delegación donde se firman. Posteriormente se entregan a los alumnos para que puedan ingresar a la escuela

---

<sup>24</sup> Op. Cit., pág. 93.

<sup>25</sup> Op cit.

secundaria de su elección. Si los estudiantes lo requieren, antes de concluir su educación primaria, pueden ingresar en una escuela del sistema educativo nacional sin problemas de validez, ya que las boletas tienen la correspondencia en grados escolares de cada Nivel y los maestros de sistema de la SEP cuentan con información sobre ella en su manual de control escolar.

En la Modalidad Educativa Intercultural para población infantil migrante la emisión de boletas y certificados se puede realizar cualquier día del año, dada la movilidad de este sector. Por su parte, en las boletas de los niños indígenas que realizan sus estudios en el CONAFE se agrega un apartado para calificar la lengua indígena conforme a la propuesta bilingüe e intercultural del Consejo.

A los egresados del CONAFE, que cambian de escuela antes de concluir la primaria o al término de este nivel educativo, se les entrega el Cuadernillo de Seguimiento y Evaluación, que señala la manera en que desarrollaron las competencias y los comentarios del Instructor; también se les entrega su expediente con las evidencias correspondientes.<sup>26</sup>

Para apoyar la continuidad educativa, todos los alumnos que certifican sus estudios en un Curso Comunitario son apoyados con una beca de Fiduciar.<sup>27</sup>

Los estudios realizados en los centros de posprimaria son Acreditados por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), con el que se ha firmado un convenio para formalizar el proceso de acreditación. Actualmente también se negocia la acreditación con el subsistema de telesecundarias de la SEP.

<sup>26</sup> Véase CONAFE, Equidad y Calidad en la Educación básica. La experiencia del CONAFE y la Telesecundaria en México, 2000, pág. 63,64.

<sup>27</sup> Financiamiento Educativo Rural (Fiduciar). Es un programa de atención indirecta cuyo propósito es otorgar una beca para que las niñas y los niños puedan realizar sus estudios a través de un convenio celebrado entre el padre de familia y el Consejo, en el caso de la modalidad de apoyo para transporte a una localidad cercana.

Todo lo anterior hace una diferencia más clara entre los servicios ofrecidos por CONAFE y los que ofrecen otras instituciones.

## **Beneficiarios**

Las pequeñas comunidades que atiende el Consejo están conformadas, en su gran mayoría, por gente de la misma familia que integran una población organizada y unida, pero también en conflictos por herencias o problemas de posesión de tierras y por la religión entre otras.

La mayoría de estas comunidades subsisten de la producción agrícola, la cría de animales, la producción artesanal o la pesca para el autoconsumo y, en menor medida, de la explotación de los bosques y minerales.<sup>28</sup>

En cuanto a las características educativas el analfabetismo y la primaria inconclusa son los perfiles de escolaridad más comunes de los adultos. En el caso de las comunidades indígenas el rezago educativo es mayor y las condiciones de marginación y dispersión geográfica son aún más acentuadas, por lo que otras opciones educativas son prácticamente inaccesibles.

Algunas familias indígenas envían a sus hijos a los albergues escolares del Instituto Nacional Indigenista, ubicados en comunidades que cuentan con una escuela y maestros de la Dirección General de Educación Indígena. Pero la gran mayoría prefieren mantener a sus hijos en sus comunidades pues la ayuda de ellos en el campo es indispensable, de ahí que requieran de una educación que sea accesible ante sus condiciones económicas, sociales y culturales.

---

La modalidad de hospedaje requiere, además, de un depositario, es decir, una persona elegida por los padres de familia para que su hijo viva con ella en un lugar donde pueda asistir a la escuela.

<sup>28</sup> Las 43 599 localidades atendidas durante el ciclo escolar 1999-2000 tienen desde menos de 100 hasta 500 habitantes, pero casi todas cuentan con un promedio de 50 miembros. Se encuentran alejadas de los núcleos de la población urbana y carecen de los servicios básicos o éstos son deficientes. Consejo Nacional de Fomento Educativo, Memoria de la gestión 1999-2000, México, 2000, pág. 48.

La movilidad de la población, de las pequeñas localidades, se acentúa con la migración de familias enteras en ciertos periodos del año, para trabajar como jornaleros agrícolas. En los campamentos de residencia temporal para población campesina migrante confluyen familias de distintos estados del territorio nacional que se desplazan en busca de mejores condiciones de vida. Sin embargo, las condiciones de bienestar social que ofrecen los campamentos son mínimas en la mayoría de los casos; a ello se suma el sentimiento de desarraigo y la discriminación social que ejercen los residentes estables o miembros de otro grupo cultural migrante.

Los asentamientos urbano marginales también han demandado en algunos Estados los servicios del CONAFE como resultado de la expansión de las ciudades y la migración de la población rural en busca de empleo.

El Consejo, para poder atender a estas comunidades, ha tenido que establecer algunos requisitos. Por ejemplo, el mínimo requerido para la apertura de un servicio es de cinco alumnos demandantes. La instalación de un servicio educativo depende de la aceptación de la comunidad. Es común que ésta solicite el servicio de CONAFE, pero en otras ocasiones lo demandan las autoridades municipales o estatales, o es el resultado del estudio de microplaneación que realiza cada Delegación Estatal del CONAFE con el apoyo de los Instructores.

Con el fin de satisfacer sus necesidades educativas los miembros de cada comunidad deben establecer un convenio con el CONAFE y formar la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC). En este convenio se establecen los derechos y las obligaciones de ambas partes. Cabe resaltar que éste es un proceso importante ya que favorece que se involucren los padres de familia en el proceso de enseñanza aprendizaje de sus hijos.

---

Entre las funciones de la APEC, como organismo representativo de la comunidad, le corresponde: intervenir en el establecimiento del horario de clases, proporcionar un local para la instalación del aula y participar en la construcción de la misma; también está a cargo de la seguridad, alimentación y hospedaje del Instructor y controla la asistencia del docente.

De esta manera la participación de los padres de familia y otras personas de la comunidad que forman parte de la APEC es fundamental para integrar a la comunidad y el proyecto educativo.

Al CONAFE le corresponde: enviar al Instructor Comunitario, debidamente capacitado y formado, para llevar a cabo su función docente; aportar mobiliario y material escolar para cada alumno, y material didáctico para los Instructores, una biblioteca con ediciones del propio Consejo y Libros del Rincón de la SEP, otorgar al Instructor un equipo de artículos personales y, en algunas ocasiones, despensa alimentaria que debe compartir con la familia que lo hospeda.

Esto significa para la comunidad una ventaja, ya que no requiere de los padres de familia gastos significativos, excepto en hospedaje y alimentación para el Instructor.

Hemos señalado algunas características del Consejo, sus funciones, responsabilidades, programas y modalidades, características, carencias y necesidades de las comunidades, sin embargo los sujetos más importantes en este proceso son quienes reciben directamente los servicios, es decir, los niños.

### **Las niñas y los niños**

La niñez es una etapa muy breve para los niños que atiende el CONAFE, pues desde muy temprana edad asumen responsabilidades; lo que les permite

aprender, a través de la experiencia, lo que significa ser mujer u hombre dentro de su contexto cultural. Al traer la leña, acarrear agua, cuidar a los hermanos, realizar las labores domésticas, preparar los alimentos, acompañar al padre o al hermano mayor a las labores del campo, los niños se preparan para ser madres o padres en el futuro.

Puesto que en CONAFE se concibe al educando como sujeto activo con posibilidades de desarrollar sus capacidades cognitivas, volitivas y emotivas se toman en cuenta sus saberes, inquietudes, intereses y necesidades para evaluar y reorientar estrategias de intervención y formación docente, lo mismo que materiales y juegos didácticos.<sup>29</sup>

Por lo tanto el aprendizaje debe ser significativo de modo que puedan utilizarlo para resolver problemas de su vida diaria. Esto requiere, entre otros aspectos, que la práctica educativa se realice en un clima de apoyo y respeto; además de atender sus necesidades individuales.

También es importante conocer cuáles han sido los logros que el Consejo ha tenido en el ámbito de la Educación Comunitaria.

## **RETOS Y METAS<sup>30</sup>**

### **Diversidad Sociocultural**

Una de las características de los programas del CONAFE es el trabajo con grupos escolares heterogéneos, conformados por alumnos de diversos niveles de educación básica y distintos conocimientos, intereses y ritmos de aprendizaje. En el caso de los grupos indígenas y migrantes, por niños que poseen lenguas y

---

<sup>29</sup> CONAFE, Equidad y calidad en la educación básica. La experiencia del CONAFE y la Telesecundaria en México, 2000, pág. 45,46.

<sup>30</sup> En las Instituciones los retos y metas siempre son cuantitativos ya que se miden por números, sin embargo en el CONAFE la cobertura tiene que ver mayormente con la pertinencia.

culturas distintas. Estas características se recuperan y trabajan desde una perspectiva didáctica que considera que la diversidad enriquece la práctica pedagógica, de tal manera que, el docente propicia la interacción entre los alumnos, como eje metodológico central, para la construcción del conocimiento.

Suponemos que los programas educativos para población urbano marginal, indígena y migrante son pertinentes porque están diseñados en función de la diversidad sociocultural, lingüística y económica.

El enfoque educativo intercultural busca preparar a los alumnos para la convivencia con el otro, sea cual sea su diferencia, admitiendo y respetando sus peculiaridades. Se reconocen los puntos de encuentro entre las culturas y se trabajan las valoraciones y categorizaciones mediante las cuales se estigmatizan. Este enfoque considera tanto a quienes discriminan como a quienes son discriminados, para propiciar una mayor comprensión cultural y combatir los prejuicios que dificultan vivir en la diversidad derivados de los estereotipos contruidos.

## **Cobertura**

En la actualidad existe población demandante de servicios educativos, con el perfil institucional del CONAFE, que no ha logrado incorporarse. La detección de núcleos de población susceptible de atenderse sigue siendo un reto, ya que muchas de las microlocalidades no son censadas.

La acelerada depauperización del campo tiene, entre otras consecuencias, la migración de la gente, lo que acrecienta el desafío de dar atención y ampliar la cobertura educativa para una población cada vez más dispersa y móvil.

A consecuencia de las políticas de equidad para el CONAFE es necesario organizar mecanismos que permitan el acceso, la continuidad y el éxito educativo para todos los niños de las comunidades. Requiere también incorporar el enfoque de género a todas las acciones educativas que se desarrollan, en todos los espacios y ámbitos del quehacer educativo.

Por lo anterior, el Consejo busca lograr una cobertura al cien por ciento en preescolar comunitario y aumentar la atención a grupos migrantes, indígenas. Actualmente la cobertura se amplía hasta la posprimaria pues inicialmente era sólo hasta la primaria. El CONAFE también considera necesario abrir el horizonte de atención, con la finalidad de dar respuesta a los grupos de población que así lo demanden, como es el caso de las zonas suburbanas y grupos o compañías circenses.

### **Consolidación**

La visión de supletoriedad con que nace el CONAFE y que se mantiene durante muchos años a pesar de la diversificación de las acciones y programas concebidos, implicó la conformación de la identidad institucional.

El riesgo siempre latente de discontinuidad y las ideas de irregularidad, permearon todos los niveles ámbitos y procesos institucionales del CONAFE. Una de las consecuencias fue mantener con carácter de preliminar los ejercicios de conceptualización sobre el enfoque y la naturaleza de su misión sustantiva: la Educación Comunitaria.

Para el Consejo, el reto actual consiste en extender y consolidar en todos los niveles institucionales la visión de Educación Comunitaria para hacerla realidad en mayores espacios y en acciones concretas. En los capítulos posteriores veremos si estos retos y la conceptualización manejada por el Consejo son acordes con su



forma de Operación o los contradicen.<sup>31</sup> Es decir, si es que aún falta trabajar los alcances, las formas y los propósitos de la participación comunitaria en la tarea educativa, así como los qué, para qué y cómo.

Hasta aquí podemos sustentar que la educación es un hecho social y como tal su objetivo se orienta a mejorar la calidad de vida actual y futura de sus educandos y de esta forma mejorar también el entorno social. Schemelkes Silvia (1992), en su texto *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, nos dice el concepto de calidad el cual compartimos: "Calidad significa tener presentes los problemas de las demandas, así como conocer y comprender las necesidades de la escuela, la filosofía de calidad orientada a las personas y a sus esfuerzos"<sup>32</sup>.

Se debe poner atención especial a los factores actitudinales, ya que son manifestaciones de valores que impulsan a mejorar por el bien de todos. La calidad es poner en proceso constante la participación de todos los que en ella se ven inmersos, es un esfuerzo constante para el beneficio de la sociedad.

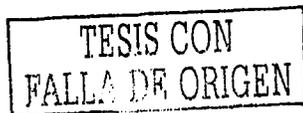
La calidad debe ser un proceso el cual una vez que se inicie no debe terminar. El Consejo, debe de orientar sus acciones al constante aseguramiento de la calidad de sus servicios y programas.

## **ESTRUCTURA DEL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO**

Es indispensable conocer cómo la estructura de organización con la que cuenta el CONAFE impacta en su operación con respecto a la cobertura, calidad y pertinencia, o tal vez contradice sus propios retos.

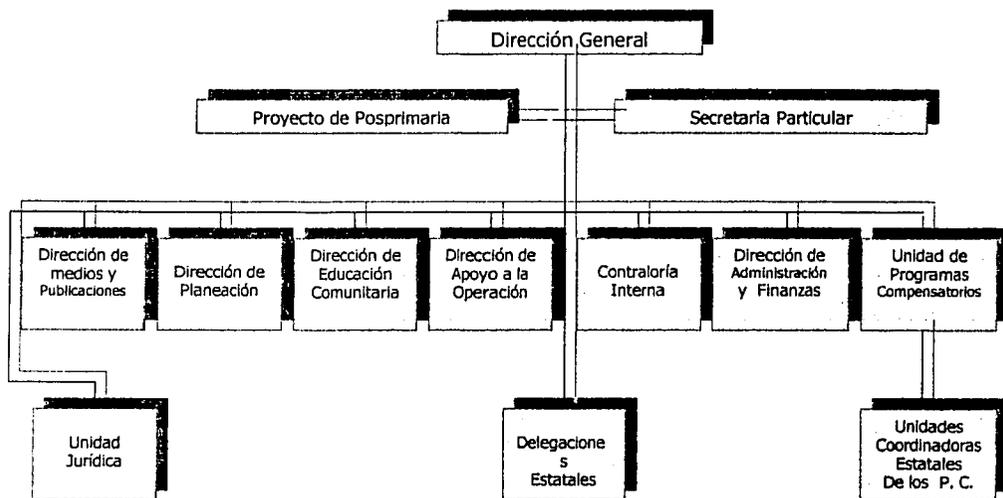
---

<sup>31</sup> Véase CONAFE, *Equidad y Calidad en la Educación básica*. La experiencia del CONAFE y la Telesecundaria en México, 2000, pág. 91-93.



La estructura de organización del CONAFE está integrada por niveles, dependencias, espacios de gestión y planeación. Los recursos económicos para el desarrollo de las tareas educativas se obtienen de diversas fuentes: una partida presupuestal asignada por el gobierno federal; aportaciones de los gobiernos estatales; donativos de la sociedad; financiamiento de organismos internacionales, principalmente del UNICEF, y préstamos de instituciones crediticias, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>33</sup>

La estructura del Consejo está organizada de la siguiente forma:<sup>34</sup>



<sup>32</sup> SCHEMELKES, Silvia, *Hacia una calidad de nuestras escuelas*, SEP, México, 1992, pág. 34

<sup>33</sup> Consejo Nacional de Fomento Educativo, *Educación Comunitaria Rural*, México 1996, pág.

<sup>34</sup> A partir de 1997 las acciones que realiza el CONAFE en su totalidad son productos de las propuestas presentadas por los gobiernos estatales. Los estados definen las necesidades y prioridades de atención y el Consejo canaliza sus acciones de acuerdo con las mismas. Ello ha sido posible debido a que las estructuras centrales y las delegaciones del CONAFE fueron reducidas y las de los estados se fortalecieron. FAYA Viesca Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, 1998, pág. 308.

## **Nivel central**

El máximo organismo de gobierno del CONAFE es la Junta Directiva, integrada por distintas autoridades de instituciones del sector público y por el Director General. La Junta Directiva es la encargada de definir los rumbos y políticas del quehacer educativo de la institución.

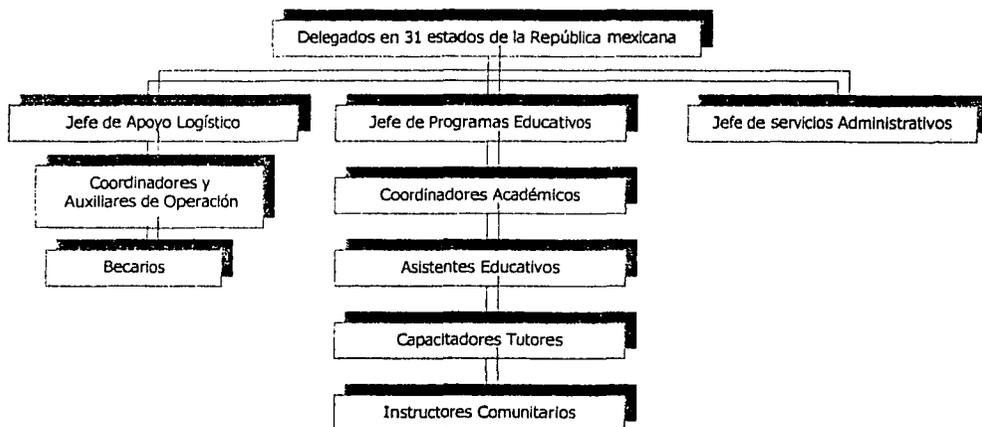
En las oficinas centrales del CONAFE se norman, con la participación de las delegaciones, los aspectos técnico-pedagógicos, administrativos y financieros y las metas de atención que tienen impacto en todo el sistema.<sup>35</sup>

- Se consolidan acuerdos con la SEP para establecer su política, así como el contenido curricular, materiales didácticos y procedimientos de evaluación y certificación de los distintos programas y proyectos.
- Se asientan mecanismos de colaboración con instituciones públicas y privadas para realizar las actividades de planeación, investigación y gestión educativa en provecho directo de la población beneficiaria.
- Se diseñan las políticas y lineamientos operativos que rigen en el nivel nacional y los equipos administrativos y técnicos de las áreas central y estatal se encargan de la coordinación, capacitación, asesoría y seguimiento.
- Se fomenta la creación y experimentación de nuevos modelos, medios y materiales educativos, así como la actualización de los Programas Compensatorios en operación. Ambas acciones implican tareas de investigación básica y de desarrollo, en las que colaboran los equipos técnicos centrales y delegacionales y a veces se contratan especialistas externos.

## Nivel estatal

En cada Estado existe una Delegación del Consejo, todas ellas realizan acciones de vinculación y coordinación con las autoridades gubernamentales y del sector privado y educativo. Además se planifica, perfecciona y evalúa la operación de los programas y proyectos de Educación Comunitaria Rural, y se hace el seguimiento de los diferentes Programas Compensatorios.

La Estructura Estatal está conformada de la siguiente forma:



Las acciones de concertación intersectorial se orientan principalmente a obtener recursos complementarios, económicos y en especie, a la programación conjunta de los servicios educativos básicos (preescolar y primaria) y a la difusión y promoción del quehacer educativo del CONAFE.

Este nivel es de suma importancia ya que es aquí donde ponen en práctica los servicios educativos.

<sup>35</sup> Consejo Nacional de Fomento Educativo, *Educación Comunitaria Rural*, México 1996 pág. 50-56.

### Acciones de los programas y proyectos:<sup>36</sup>

- Capacitación y asesoría del personal contratado y del personal docente.
- Distribución de materiales didácticos y escolares para los aspirantes, instructores comunitarios y capacitadores tutores en servicio, para los alumnos de cada modalidad y nivel educativo, tanto de los programas y proyectos de la Educación Comunitaria Rural como de las escuelas y maestros beneficiados por los Programas Compensatorios.
- Asignación y canalización de apoyos económicos para los docentes y becarios del CONAFE y se determina a los docentes asignados en escuelas rurales y que, por su lejanía, requieren que a la comunidad se le proporcione un apoyo de arraigo para el docente.
- Captura y sistematización de información estadística y cualitativa necesaria para el funcionamiento adecuado de los servicios educativos en el estado.

En cada entidad la estructura funciona a través de un delegado, tres jefes de departamento (administrativo, de información y apoyo logístico y de programas educativos) y el personal de coordinación y apoyo en la realización de las actividades.

### **Nivel regional**

En puntos estratégicos de cada Estado se instalan oficinas regionales para realizar actividades de seguimiento y apoyo a los programas y la selección de aspirantes, así como los cursos de capacitación intensiva y permanente.

---

<sup>36</sup> Educación Comunitaria Rural op cit.

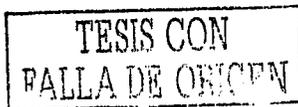
Cada Delegación tiene distinto número de sedes regionales para llevar a cabo los procesos operativos mencionados; la cantidad de sedes y su lugar de ubicación dependen de varios factores, entre ellos el número de programas y proyectos que operan en el estado, la cantidad de servicios y agentes educativos que participan en los niveles estatal y regional, las condiciones geográficas en cada zona y el apoyo concertado con las autoridades municipales.

El personal técnico y docente que se desplaza mensualmente a estos lugares es el que sigue: los coordinadores académicos, que conciertan las reuniones de tutoría y los cursos de capacitación de los diferentes agentes educativos; los capacitadores tutores, que conducen los grupos de instructores o encargados, y los auxiliares de operación, que son los responsables de recabar los datos para la administración escolar que proporcionan los instructores, y la distribución de paquetes didácticos y mobiliario, principalmente.

Es importante mencionar que a partir de 1999, las Delegaciones Estatales del CONAFE cuentan con oficinas regionales. Anteriormente sólo contaban con sedes de Capacitación ubicadas en puntos estratégicos.

### **Nivel local**

El personal de la Delegación y de las oficinas centrales acude a las distintas áreas geográficas donde se lleva a cabo la Educación Comunitaria Rural; el apoyo que brindan a cada docente intenta abarcar desde las vivencias hasta los problemas y dificultades particulares que se presentan en la tarea que desarrolla. Los coordinadores académicos y los auxiliares de operación son los que realizan visitas con mayor frecuencia.



En capítulos posteriores la estructura y organización, así como el nivel regional y local adquirirán mayor importancia y análisis, ya que en éstos recaen algunas de las contradicciones con respecto a su filosofía y estructura.

## **POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS**

Este capítulo aborda y detalla las políticas centralizadoras y descentralizadoras. Por la importancia del tema en esta tesis se describe con mayor amplitud a la administración descentralizada, sus dimensiones, y su relación e importancia dentro de la educación comunitaria.

Así mismo, el capítulo, dará cuenta de diferentes lineamientos políticos. Se analizará de manera más amplia al Federalismo tomando en cuenta que el fortalecimiento de éste en nuestro país es una de las principales acciones que contempla el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente se conceptualiza a la regionalización y se analiza la relación que guarda con la descentralización. Todo ello nos proporcionará una visión amplia y nos ayudará a comprender cuáles son las políticas administrativas con las que actualmente opera el CONAFE.

En los últimos años, el Consejo ha impulsado la descentralización y desconcentración de algunas funciones como una estrategia básica para lograr la mayor intervención de las delegaciones estatales en la operación, conducción y ejecución de la educación comunitaria.

La problemática que conllevan la concentración y la dispersión de las comunidades obligaron al CONAFE a diseñar e implementar mecanismos y estrategias para llevar a cabo una operación más eficaz y equilibrada, y a su vez cumplir con los objetivos de la Educación Comunitaria.



Para conocer cuáles son las normas, procesos, ideas, propósitos, y formas de organización que rigen al Consejo, es necesario ubicar las funciones de la institución dentro de la administración pública.

La Administración Pública forma parte de la estructura estatal, depende directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo y tiene a su cargo toda actividad que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, trata de perseguir el interés público mediante una organización jerarquizada.

Para realizar su función la Administración Pública cuenta con elementos personales, patrimoniales, jurídicos y técnicos.

En nuestro país la Ley Orgánica de la Administración Pública establece las bases de organización, y la divide en: centralizada y descentralizada.

## **CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN**

La administración centralizada es una forma de organización en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, y con el objetivo de unificar decisiones de mando, la acción y la ejecución.<sup>1</sup>

La descentralización es una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de derecho público (organismos descentralizados) y administra su propio patrimonio, con relativa independencia del poder central sin desligarse de la orientación gubernamental.

---

<sup>1</sup> ACOSTA, Romero Miguel Angel. Teoría General del Derecho Administrativo, 1995.pág.



Son instituciones creadas por el Congreso de la Unión o por el poder Ejecutivo Federal, tienen personalidad jurídica y patrimonios propios. Como el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), cuya institución es descentralizada de la Secretaría de Educación Pública.

En esta tesis al tratar de definir a la descentralización nos percatamos de que el término abarca múltiples ámbitos, es abordado por diferentes disciplinas sociales y ha sido utilizado con diferentes propósitos. Sin embargo el concepto que consideramos más pertinente y el que nos aporta mayores elementos es: el que evoca por igual una comunidad local, la idea de autonomía, la participación, la proliferación de órganos con poder propio, lo opuesto a concentración, la transferencia de funciones, la reubicación geográfica de actividades y recursos, las características de una organización o el acercamiento entre gobernantes y gobernados.<sup>2</sup>

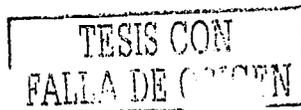
Este concepto se ha incorporado recientemente a la discusión de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para propiciar una mayor participación de los integrantes de una organización determinada, los usuarios, los destinatarios y, la sociedad o la comunidad en las decisiones y en el ejercicio de las funciones estatales.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> En términos espaciales, descentralizar significa dispersar objetos, para alejarlos de un punto central. En su uso corriente, el término descentralización se refiere no sólo a ese proceso, sino también a la condición de los objetos que se sitúan lejos de un centro. Descentralización es una noción muy imprecisa, incluso en términos espaciales.

En el uso corriente descentralización se refiere a una variedad de formas organizativas que difieren en sus razonamientos y en sus implicaciones para la distribución de autoridad sobre diversas agencias, grupos y personas interesadas. PEREYRA Miguel A, Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Ediciones Pomares, Barcelona, 1996.

<sup>3</sup> La descentralización político administrativa se ha constituido en los últimos años en un eje privilegiado de la reforma del Estado en América Latina. Dentro del marco de este esfuerzo de descentralización se han privilegiado a los que tienen que ver con los servicios sociales, en particular la educación y la salud.



En las doctrinas económicas se denota la relocalización de actividades de esta índole fuera de las grandes aglomeraciones urbanas. Ligado a lo anterior se encuentra su uso en los estudios del desarrollo urbano y en los demográficos. En todos los casos, la descentralización se postula como opuesto a la centralización, ya sea con un criterio territorial o como principio simplemente funcional de organización.<sup>4</sup>

La descentralización tiene como misión cumplir de mejor forma los fines del Estado. La doctrina jurídica establece dos formas principales de descentralización:

- a) Por región
- b) Por servicio

La primera consiste en crear un órgano administrativo independiente del poder central, pero controlado por éste, con objeto de que administre los intereses colectivos de una región. Ejemplo clásico son los municipios.

Se supone que en la descentralización una de sus grandes ventajas, es una mejor administración del servicio.

Estudiar la descentralización nos brinda la oportunidad de apreciar y sistematizar con criterios particulares las bases y principios de organización del Estado, también posibilita el análisis de otros sistemas de estructuración social y nos involucra en procesos dinámicos vinculados con la distribución y el equilibrio del poder. En este sentido la descentralización es vista como una respuesta a la crisis política y a la transformación del estado.

---

<sup>4</sup>Ortega, Lomelín Roberto. El nuevo Federalismo La descentralización, México, 1988, Pág. 1

La descentralización político administrativa se ha constituido, en los últimos años, en un eje privilegiado de la reforma del Estado en América Latina. Dentro del marco de este esfuerzo de descentralización se han privilegiado a los que tienen que ver con los servicios sociales, en particular la educación y la salud.

La descentralización de las instituciones sociales puede pensarse como resultado de una fase de transformación en la evolución del Estado de bienestar. Alude a una política de reorganización institucional que implica, según las condiciones de implantación y evolución del Estado, mantener centralizados algunos instrumentos de gestión, desconcentrar unos y descentralizar otros.

Para América Latina la descentralización ha sido una transformación que está asociada a las problemáticas acumuladas por una tradición particular de la evolución del Estado, y a las situaciones actuales que resultan de la diferenciación nacional de los escenarios económicos y políticos que están planteados en las alternativas a la crisis del desarrollo. Estas situaciones le otorgan matices específicos a las políticas de descentralización, ya que están dirigidas al campo de la reorganización institucional. En este sentido, las posibilidades y resultados deben ser pensados tomando en cuenta las oportunidades que abren.

En términos generales, a la descentralización se le ha llamado "procesos de refundación del Estado" en sociedades que vivieron largos períodos autoritarios, en otros, de "profundización de la democracia" en sociedades que han tenido una prolongada estabilidad en sus instituciones políticas.<sup>5</sup>

Principios fundamentales de la descentralización:

- ▣ Organización del Estado, referido a su articulación territorial, al ámbito espacial y la validez de sus normas.

- ▢ La parcialidad o los grados de la descentralización deben ponderarse de acuerdo con los ámbitos materiales de validez y de las normas jurídicas. Esto constituye el objeto de estudio particular, desde la trilogía de las funciones públicas: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.
- ▢ La descentralización se asocia con los principios de legalidad y eficiencia administrativa y financiera al considerar los métodos y procedimientos conforme a los cuales los órganos de la administración pública toman decisiones y llevan a cabo sus funciones, los grados de discrecionalidad que poseen, su ubicación geográfica e Institucional, así como la productividad en el uso de los recursos que emplean.
- ▢ Se vincula con la economía al examinar los desarrollos económicos y sociales espacialmente diferenciados y los sistemas e instrumentos diseñados por el Estado para abatir o mitigar desigualdades y desequilibrios regionales.
- ▢ Se vincula con la democratización de la sociedad y del poder público a través de sus componentes de representación y participación social, tanto en su expresión regional como al considerar la relación que el Estado mantiene con la sociedad.
- ▢ Al ser la descentralización un fenómeno inherente a la vida social, su tratamiento exige la concurrencia de diversas disciplinas y ciencias sociales, particularmente la jurídica, la política, la administrativa, la sociológica y la económica.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> TORRES, Blanca, La Descentralización y democracia en México. 1986 pág. 177

<sup>6</sup> ORTEGA Lomelín Roberto, El nuevo federalismo: La descentralización, México, 1988, pág. 6, 7

Estos principios nos permiten diferenciar las dimensiones de la descentralización e identificar sus interconexiones.

### **Dimensiones de la Descentralización**

La descentralización está determinada por múltiples dimensiones, las cuales, se les puede analizar desde diferentes perspectivas y expresiones sociales: el propósito esencial es facilitar y simultáneamente mostrar su complejidad en la acción estatal y en la vida social.

Dentro de la dimensión política encontramos que los conceptos de centralización y descentralización se vinculan con mayor intensidad con los procesos de concentración y distribución del poder.

Es decir, la descentralización es considerada como un fenómeno orgánico con un impacto necesario en la vida social. Se pueden diferenciar dos ámbitos de su manifestación: el orgánico regional y el social.

El orgánico, tiene que ver con la distribución del poder entre los órganos del poder público; es decir, el equilibrio entre el ejercicio del poder al interior del Estado y la sociedad.

La expresión regional de la distribución del poder se deriva de la articulación territorial del poder estatal. La expresión social de la distribución del poder se caracteriza por referirse al ámbito de relación entre el Estado y la sociedad. La distribución del poder toma forma por naturaleza y tipo de relación que el poder estatal mantiene con la sociedad, pueblo o gobernados.

El Estado se concibe para estos efectos como la organización del poder político de la sociedad. Esto es, como gobierno. Esta modalidad del poder social queda

comprendida dentro de la dimensión política de la descentralización y se vincula con el concepto de democracia, tanto representativa como participativa.

La descentralización política se trata pues, de los sistemas de representación y las formas y vías de participación de la sociedad en los asuntos públicos, derivándose de ello, los equilibrios entre la sociedad civil y la organización política: los espacios de acción que se conforman y preservan entre ambas. La relación entre descentralización y democracia, amplía la noción del origen liberal.

La descentralización política también aborda la cuestión de la distribución del poder (atribuciones, funciones, recursos, etcétera) al interior del Estado mismo, entendido éste como gobierno y no en un sentido más amplio asimilable al de país (pueblo, territorio y gobierno).

La cuestión de la descentralización- política puede ser vista en dos perspectivas complementarias. La primera es de carácter regional, lo que nos conduce al análisis del **federalismo**. La segunda atiende a la división de las funciones (ejecutiva, legislativa y jurisdiccional) a través de las cuales el Estado ejerce sus atribuciones; es decir, la "distribución de poderes" en cada esfera del gobierno.

El análisis de la dimensión legislativa de la descentralización implica la determinación de los grados de descentralización prevalecientes. Asimismo, nos permite identificar las tendencias que subyacen en reformas y adiciones que tienen por objeto ensanchar o revertir los procesos centralizadores.

La dimensión administrativa se relaciona con la forma y tamaño de las organizaciones, con los procesos de toma de decisiones, con los grados de autonomía ejecutiva y de discrecionalidad y con los sistemas de control, de tutela o de fiscalización que se establecen para el logro de una gestión administrativa eficaz.

La gestión administrativa se enmarca en la acción que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, sea nacional o local, y privilegia el propósito de la eficiencia en la gestión de los asuntos.

En este caso la descentralización se promueve para descongestionar las decisiones, agilizar los procedimientos, responder con oportunidad a las demandas, y acercar la organización y la toma de decisiones a los lugares donde se encuentran los usuarios y se generan dichas demandas.

Estos elementos que promueven la descentralización, en esta tesis, los hemos considerado de gran importancia; ya que, una exigencia de la sociedad es que las instituciones que prestan un servicio público garanticen resultados.

En este sentido la descentralización significa, simultáneamente, revertir la concentración administrativa de un determinado lugar central y conferir poderes a distintos niveles de una organización. De esta manera, puede implicar la delegación de facultades, la reubicación geográfica de recursos y la transferencia de autoridad, ya sea entre los diferentes niveles de una organización o entre diferentes entes revestidos de personalidad jurídica propia. De ahí la importancia de delimitar conceptos y diferenciar los procesos de delegación de facultades, de desconcentración y de descentralización en sentido estricto.<sup>7</sup>

Nótese como el término descentralización y desconcentración comienzan a tener relación lo que conduce a realizar la siguiente pregunta ¿puede haber descentralización sin desconcentración?

Todas las dimensiones descritas tienen su grado de importancia y se relacionan entre sí, sin embargo, la dimensión administrativa nos proporciona mayores elementos.

La problemática que enfrenta la dimensión administrativa se vincula, al igual que los enfoques económicos, con las ventajas de la denominada escala organizacional óptima para asegurar una eficiente gestión en la prestación de los servicios y maximizar el uso de los recursos. Ello se refiere a la conveniencia de contar con organizaciones de tamaño adecuado que garanticen una gestión más productiva.

Nótese como muchos de los elementos contenidos en esta dimensión están ligados a los términos de eficiencia y a las necesidades. Lo cual implica que las instituciones que prestan un servicio público, cuenten con una mejor organización y garanticen los niveles de eficiencia.

En este sentido el CONAFE, como institución pública con una trayectoria amplia, debe de incorporar elementos de eficacia y eficiencia en su operación y propiciarlas también en las delegaciones estatales sin perder nunca los objetivos de la educación comunitaria.

La descentralización administrativa también se relaciona estrechamente con los procesos llamados de desburocratización. Se denota con ello la simplificación de estructuras, procedimientos y trámites de la administración pública que permitan una mayor eficacia y una eficiente función, así como, el acceso de la población a servicios de calidad y a decisiones ágiles, transparentes y oportunas.

La burocratización desde el punto de vista administrativo (no así desde el sociológico), denota una multiplicidad de fenómenos y consecuencias derivadas de las disfuncionalidades y de la excesiva concentración en que con frecuencia incurre la administración pública.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> ORTEGA, Lomelín Roberto, El nuevo federalismo: la descentralización, México, 1988, pág. 15

<sup>8</sup> ORTEGA, Lomelín Roberto, El nuevo Federalismo: La descentralización, México, 1988, Pág. 15

Durante décadas el Consejo Nacional de Fomento Educativo operó, en cada estado, desde un solo lugar: la Delegación ubicada en la capital de cada entidad de la República. ¿Cómo era posible lograr la mayor cobertura y calidad?

Las consecuencias y características de la burocratización son: engorrosos procedimientos; lentitud en la toma de decisiones; costos excesivos de operación; aumento desmesurado de estructuras; gigantismo que llega a convertir a una administración pública a tales desproporciones que se vuelve extremadamente impersonal, a lo que se suma la imposibilidad de precisar responsabilidades; y pérdida de comunicación entre gobernantes y gobernados, o bien la mitigación de sus contenidos ideológicos, de tal forma que se genera una administración pública tan neutra que deviene en una administración sin compromisos.<sup>9</sup>

Dentro del marco de relación entre la administración pública y la sociedad se han desarrollado modalidades que trascienden el arreglo organizacional con base en los principios funcionales y de territorialidad<sup>10</sup>, para situarse en el ámbito propio de la sociedad. En este caso los integrantes de la sociedad coadyuvan en las funciones administrativas, se convierten en prestadores directos de servicios públicos.

El estudio de las funciones Públicas en relación con los fenómenos de centralización y descentralización no sería completo si no se incluyera la actividad jurisdiccional o de justicia, pues a través de ella se dirimen controversias y se declara el derecho por parte de los órganos judiciales. Identificando la función judicial con el término jurisdicción, se puede referir la actividad por medio de la cual se individualiza la declaración del derecho entre partes contendientes. Bajo esta óptica que privilegia el aspecto funcional independientemente del órgano que la realice, se hace necesario incluir el tratamiento de la denominada justicia

---

<sup>9</sup> Op. Cit.

<sup>10</sup> Organización por regiones, microregiones y sectores.

administrativa, que es llevada a cabo por órganos formalmente ejecutivos o administrativos.

Por otro lado la dimensión económica de la descentralización se vincula, con los estudios y los afanes del Estado para impulsar un desarrollo que mejore las condiciones económicas y sociales de la nación y logre un equilibrio armónico, equitativo y balanceado entre las diferentes regiones que la componen.

Bajo este enfoque se postula la descentralización, como un instrumento eficaz para acceder a un desarrollo regional equilibrado, el cual comprende el logro de balances en los aspectos demográficos y de distribución poblacional, de aprovechamiento de los recursos naturales y respecto a los indicadores de crecimiento y de los niveles de bienestar.<sup>11</sup>

Para emprender la descentralización se requieren tres valores principales: una dispersión políticamente legítima de la autoridad, la calidad de los servicios prestados y el uso eficiente de los recursos.

Existen diversas formas de descentralización y la mayoría difiere en cuanto a por cuál de los valores anteriores se preocupan los gobiernos. Aunque la primacía otorgada a un valor tiende a mostrar también una cierta consideración hacia los razonamientos que se ofrezcan.

A continuación se describen algunos antecedentes, características y elementos esenciales de formas de descentralización.<sup>12</sup> El federalismo como sistema jurídico y político mexicano de mayor profundidad histórica e ideológica será el que nos

---

<sup>11</sup> Estas dimensiones contienen solamente un significado metodológico y práctico para la estructuración del análisis de la descentralización. El contenido doctrinal hace que unas se encuentren inmersas total o parcialmente en otras.

<sup>12</sup> PEREYRA Miguel A, et al, Globalización y descentralización de los sistemas educativos, Barcelona, 1996, pág. 176-185.

proporcione mayores elementos, ya que consideramos que en él se generan los espacios propicios para ampliar los servicios de educación básica a aquellas comunidades con altos niveles de marginalidad.

## **El Federalismo**

Puede decirse que el federalismo es una de las formas de descentralización política vista como una opción para hacer más eficaz la administración, por lo cual en esta tesis se analizará con mayor amplitud.

Descentralización y federalismo son dos características del ser y quehacer público y de la vida social que deben correr una dinámica uniforme y congruente, pero sin confundirse entre sí. La descentralización es lo esencial, el federalismo una de sus expresiones fundamentales. Sin embargo, al no ser el federalismo un concepto unívoco, que exprese unidad universal en su contenido, es necesario identificar sus características y peculiaridades.

Blanca Torres (1997) en su texto, *Descentralización y democracia en México* dice: Nuestro federalismo, es el resultado de una ardua evolución de más de un siglo que no ha perdido la necesidad de continuar en una dinámica de adaptación a la actualidad de las necesidades y expectativas nacionales, particularmente al reclamo de la descentralización.

Pareciera ser que esto indica que no hay federalismo sin descentralización. Algunos autores como Pablo Latapí, Manuel Ulloa (2000) y Blanca Torres (1997) están de acuerdo en que los problemas y limitaciones que enfrenta nuestro federalismo son de grado no de esencia.

El Estado, como forma de organización política, responde a la necesidad de organizar la convivencia humana en un espacio determinado. Dos elementos

esenciales aparecen de inmediato: un espacio o un área geográfica determinada con sus fronteras y límites precisos, y un grupo humano asentado en ese territorio.

El federalismo parte de los valores eminentemente sociológicos: un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que a éstos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes.

Uno de los puntos de partida del federalismo desde la dimensión de los valores sociológicos es aquel que contempla a un país, y a una Nación, tomando en cuenta toda su unidad, y a su vez, toda su diversidad. Un país tiene su espacio político, una geografía política, con una gran diversidad de expresiones sociales en el orden cultural, económico, y religioso.

En el caso de México, el fenómeno es palpable: no hay coincidencia entre el espacio político y las expresiones sociales, pues México es una Nación con una gran heterogeneidad en lo económico, en lo cultural, en la distribución de la riqueza, según sea la región o entidad federativa que se observe.<sup>13</sup>

La plena comprensión de esta heterogénea expresión social, es una de las cuestiones capitales para el Estado, pues sólo a partir de esta comprensión es posible la instrumentación de políticas adecuadas que permitan una estructuración política eficaz de la sociedad en su conjunto, en el territorio de un país determinado.

El federalismo es un tipo de formación estatal que se establece como consecuencia de una combinación de los estados miembros, o bien mediante la devolución de poder, para que las provincias o regiones se conviertan en estados miembros de un país que previamente se halla establecido dentro de una estructura centralista.

Ha sido típicamente una concesión "para conservar la unidad". Se trata de una forma de gobierno que no posee un único conjunto de implicaciones por lo que se refiere a la distribución de la autoridad dentro de los estados miembros que constituyen una federación.

En una federación, o en una confederación más débil, en la que la soberanía no viene concedida formalmente por los estados miembros, la constitución reserva típicamente a cada estado poderes que no han sido específicamente delegados por el gobierno federal.

El federalismo guarda una relación muy estrecha con la educación, ya que ésta suele ser una materia típicamente reservada para cada estado miembro, sin control federal directo.

Cada estado tiene un derecho constitucional a configurar su propio sistema de educación, que quizás elija funcionar de una manera fuertemente centralizada (a nivel del estado), lo que puede delegar buena parte de sus responsabilidades en los cuerpos locales. La distribución de autoridad puede variar entre los estados miembros de una federación.

Aunque un gobierno federal dispondrá de autoridad muy circunscrita sobre los sistemas de educación de los estados miembros, puede ejercer una influencia considerable a través de los hilos conectados con las ofertas de apoyo financiero a la educación.

Puesto que la distribución descansa en el derecho de cada estado a configurar su propio sistema de educación, tal como lo vea oportuno, y no sobre una consideración de qué nivel deberían alcanzar las decisiones por motivos de eficiencia, resulta que existe gran espacio para la variación.

---

<sup>13</sup> FAYA Viesca Jacinto, *El Federalismo mexicano*, México, 1998, pág. 4

Una forma de gobierno federal puede coexistir con una gran variedad de distribuciones de autoridad sobre la educación, dentro de sus estados miembros. Pero en las federaciones que alcanzan una legitimidad afianzada es probable que el aumento de aquellas profesiones que exigen alguna clase de enseñanza especializada previa, y los mercados de bienes, servicios y trabajo al nivel de la federación, aporten el ímpetu necesario para que se produzca esa convergencia de las estructuras educativas.

Dentro de las federaciones se puede desarrollar una gran homogeneidad institucional por medio de una cultura política compartida a través de las redes profesionales. Las instituciones que surgen de algunos estados miembros proporcionan modelos que otros adoptan o modifican.

#### **La descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo.**

Hay formalmente una relación directa entre federalismo y descentralización política. La descentralización política existe cuando, en una unidad estatal, las colectividades que la forman tienen su propia organización y regulan su existencia tanto en la esfera de la comunidad particular como en toda la sociedad.

El federalismo realiza la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente.

El federalismo, por su descentralización política, debe llevar a cabo la más compleja descentralización administrativa que, desde la perspectiva estrictamente técnica, es exigencia de las organizaciones que crecen y tienen mayor número de tareas que atender.

La mayor parte de las funciones públicas requieren una gestión local, por la necesidad de adaptarse al medio y en virtud de la importancia que tienen el contacto personal con los beneficiados. La administración local contiene el aspecto ejecutivo y el legislativo.

Los estados recurren a la descentralización para cumplir sus funciones, sobre todo por la transformación (cuantitativa y cualitativa) que sufren al participar en los diversos campos de la sociedad, donde la administración pública se ha convertido en instrumento fundamental para ejecutar amplios proyectos de desarrollo.<sup>14</sup>

En México, descentralizar recursos para que los estados y municipios participen en los beneficios del desarrollo se ha convertido en una necesidad. Por ello en los últimos años el gobierno ha tratado de impulsar el federalismo.

Esto ha dado origen a dos tipos de administración: la federal y la de cada una de las unidades federales. Sin embargo, autores como Pablo Latapí y Blanca Torres nos hacen ver que en la práctica, nuestro federalismo ilustra el sentido contrario de estas ideas.

La estructura federal del Estado corresponde a la naturaleza política de la sociedad: expresa una realidad social en la que conviven la vocación de unidad nacional y sentimientos regionales profundamente arraigados. No obstante, el federalismo ha tenido que enfrentar serios problemas para conservar su vigencia y las fuerzas necesarias para que los beneficios económicos, políticos y sociales alcancen a toda la sociedad. La heterogeneidad cultural, la falta de comunicaciones y, sobre todo, la debilidad de las instituciones locales, favorecieron las inercias y las resistencias al cambio al fortalecer al poder central con la esperanza de que

---

<sup>14</sup> El orden federal y el local deben adaptarse a las exigencias de organización de los programas de desarrollo nacional y, participar en ellos con todos sus recursos.

supere los problemas mencionados, lo cual propicia la actitud pasiva de los estados y el anquilamiento de su vida política.

La respuesta a estos problemas no puede ser una descentralización únicamente administrativa, que siempre crea y mantiene el poder central, sino la voluntad política de contar con instancias locales fuertes para desterrar desde ahí las tendencias centralizadoras.

### **Localismo Populista**

El localismo es otra lógica de razonamiento político para la descentralización, este supone un desafío de las élites establecidas conscientes de su separación y superioridad en relación con la gente ordinaria. Se trata, de una forma de disidencia. Una expresión política importante del populismo es la democracia directa y muy local.<sup>15</sup>

La importancia histórica del populismo como fuerza política democrática ha sido probablemente mayor durante las denodadas luchas por recortar y sustituir el poder de los estamentos que gobiernan por derechos heredados, o que sólo requerirán del consentimiento de un electorado de élite.<sup>16</sup>

En las sociedades actuales, las expresiones populistas más visibles son: los movimientos antiabortistas, el resurgimiento religioso, los movimientos contra la inmigración, y la decepción entre la gente ordinaria con respecto a los costos y servicios ofrecidos por el estado de bienestar.

---

<sup>15</sup> Localismo es un cultismo obtenido de la palabra latina *locus, loci*, que significa lugar. Está relacionado con el griego (*lógos*), que significa emboscada. Es una constante de la geografía antigua: no está hecha de tierras sino de hombres. Cuando esta palabra pasó a latín lo hizo con el exclusivo significado de lugar, extendido también a sus formas metafóricas.  
El término en contextos socio- geográficos, se utiliza para referirse a la unidad territorial menor en relación con otra de rango superior.

El populismo afirma la autenticidad de la cultura popular: la lengua, el buen juicio y la expresión artística de la gente en común. La cultura elevada de las élites establecidas será típicamente sospechosa de decadencia o alienación, especialmente cuando esa cultura elitista se perciba como derivada de influencias extranjeras.

Una visión populista de la educación resalta la importancia de otros ámbitos de aprendizaje aparte de las escuelas: el hogar, la comunidad, el lugar de trabajo, etc. Apoya la importancia de aprender de la experiencia, del conocimiento práctico que no está formalmente estructurado. Valora las habilidades que pueden aplicarse a las tareas prácticas y los problemas surgidos fuera de la escuela, en el hogar, en el lugar de trabajo y en la comunidad local.

La concepción y características de la visión populista está ligado con el problema de la definición de Educación Comunitaria la cual, como se mencionó en el capítulo uno, ha sido entendida como Educación Popular y está básicamente orientada hacia los intereses y necesidades de los sectores populares para promover la integración de la gente a una determinada estructura social.

Históricamente, los movimientos populistas han tendido a incluir en su concepto de pueblo a todos aquellos que trabajan con sus manos para ganarse la vida: campesinos, artesanos, obreros, pescadores, y ha celebrado el fuerte espíritu de independencia de estas gentes.

El populismo no muestra un gran respeto por la acreditación y la certificación acotada por la escolarización formal, a la que llega a valorar como un simple ornamento cultural. Cuando la escolarización abre una ventana hacia un mundo

---

<sup>16</sup> Populismo: Puesto que es un efecto político de causas económicas, sus raíces profundas deben buscarse en la pobreza, la marginación, la falta de educación, la explosión demográfica, el éxodo de los campesinos hacia

más grande, debe hacerlo sin alienar a los alumnos con respeto de sus orígenes. La cultura superior que se valora es aquella que está cerca del pueblo, aquella que dignifica su condición, y no la cultura conservadora exclusiva o el radicalismo cultural de una elite altiva.

Esta posición asume que la cultura valorada se encuentra en el hogar, en las comunidades de los niños y en las instituciones cívicas o culturales con las que se identifica la gente. La escuela sólo juega un papel complementario, en las formas de socialización.

El populismo significa que las escuelas deberían ser instituciones locales, basadas en la comunidad, dirigidas por un gobierno local en las pequeñas unidades de población. Los maestros son los servidores de la comunidad, y también de los padres que actúan como una comunidad, con propiedad aún más directa de la escuela. A los maestros se les ve principalmente como agentes de la autoridad estatal. Para los maestros y los administradores de la escuela, el populismo puede parecer intrusivo en las tareas locales.

En síntesis, un denominador común del populismo es el rechazo y el prejuicio hacia la autoridad del experto tecnócrata y profesional. En la medida en que condiciona las principales corrientes políticas de la educación actual, el populismo tiene consecuencias importantes para la educación, ya que destaca los amortiguadores gemelos que han protegido a los profesionales de la educación de la intrusión localista en su propia autonomía: el respeto por su experiencia profesional, y su responsabilidad burocrática ante un Estado centralista.

La visión implica que los funcionarios públicos sean servidores públicos, y no estar protegidos del escrutinio local por amortiguadores de autonomía profesional, o cobijados de toda responsabilidad a través de largas cadenas burocráticas que

---

las ciudades, el urbanismo cargado de problemas sociales.

llegan hasta el gobierno elegido, que sólo se encuentra en los niveles regionales o nacionales más remotos. Así, uno de los rasgos populistas es la elección directa de los funcionarios públicos. El populismo también implica al gobierno local electivo en pequeñas unidades de población "similares a comunidades", ya sea el pueblo o la pequeña ciudad, y no sólo al nivel regional y nacional más remoto y defiende que ese gobierno, cercano a la gente, tenga amplios poderes.

### **Democracia Participativa**

Esta forma de descentralización se basa en la afirmación de que aquellos que desarrollan su trabajo cotidiano en una institución (los participantes de la institución), deben tener iguales derechos para tomar parte en las decisiones que afecten al trabajo de la institución. También aspira a que la institución tenga libertad con respecto al control exterior. Este modo de organización se deriva más claramente de una combinación de las variedades anarquistas y sindicalista del socialismo.<sup>17</sup>

El sindicalismo sostiene que las colectividades laborales deberían constituir los pilares de la organización social. Para todos aquellos que forman parte de la colectividad laboral de la institución, la coigualdad del derecho a participar en las decisiones se convierte tanto en una condición para la libertad, como en un medio de evitar la alienación con respecto a su trabajo.

En la educación las ideas de desescolarización tienen mucha semejanza con una visión fundamentalmente anarquista de la sociedad. Se acusó a las escuelas de ser reproductoras burocráticas de la desigualdad opresiva. El ideal sostenido por autores como Illich y Reimers fue el de la participación voluntaria en redes de

---

<sup>17</sup> El anarquismo asume que toda organización jerárquica es opresiva, y que los seres humanos se ven dificultados en su autorealización cuando se hallan sometidos a la autoridad burocrática.



aprendizaje, con personas que se ofrecieran a sí mismas como modelos de habilidad, antes que con maestros oficialmente designados. El concepto de Freire de la educación como concienciación (un precursor del concepto de capacitación) de las personas adultas empobrecidas, de modo que sean conscientes de las condiciones que las oprimen y dispongan de un marco mental para actuar colectivamente contra esas condiciones, puede verse como una adaptación de los conceptos asociados con la democracia participativa, con una mezcla añadida de las ideas populistas.

Otros ejemplos de la década de 1970 son la oleada de interés por la pedagogía del diálogo, y la idea de que el currículum debería evolucionar como conocimiento negociado entre maestros y alumnos. La corriente de pensamiento asociada con todos estos conceptos fue muy antiautoritaria y antiformal, como una reacción contra la jerarquía en general y contra la burocracia en particular, contra los expertos tecnócratas y contra las materias concebidas como disciplinas de conocimientos. Una manifestación simbólica de este antiautoritarismo fue la reacción contra los convencionalismos en el vestido formal, y contra el uso de títulos y otros modos formales de dirigirse a la gente.

Lo que caracterizó la idea de democracia participativa y la marca que dejó en la educación, fue una distribución más igualitaria de la autoridad entre aquellos que son participantes internos de una institución.

Esto nos conduce a pensar que la Educación Comunitaria en México debe reconceptualizarse, y basarse en preceptos de democracia que promuevan la participación de los beneficiarios en cuanto a sus propias necesidades.

Las ideas asociadas con la democracia participativa también afectaron al pensamiento prevaleciente sobre cómo mejorar las escuelas. Se produjo una reacción contra las reformas escolares centralistas; contra los intentos por diseñar

un sistema mejor probando antes las innovaciones en escuelas piloto para refinarlas, ajustarlas y aplicarlas después a escala en las nuevas estructuras, de una manera orquestada centralmente. Surgió más bien el interés por la mejora desde abajo, por tratar de alimentar un clima de debate abierto, de búsqueda compartida de soluciones a los problemas dentro de las escuelas, con una imposición mínima desde el exterior.

En este sentido existe una cierta convergencia con las implicaciones del profesionalismo pedagógico como un modo de descentralización. Pero la democracia participativa es más amplia por lo que se refiere a qué categorías de participantes deberían quedar incluidas, y porque da mayor importancia a las soluciones colectivas.

## **Liberalismo**

El liberalismo ha sido habitualmente una fuerza social omnipresente, tiene diversas derivaciones ideológicas. Existen tensiones entre algunos de sus defensores, y en particular entre el profesionalismo pedagógico y en las fuerzas del mercado.

Uno de los aspectos centrales de la tradición liberal es la convicción que tiene el valor de la libertad sin ataduras. En las libertades individuales, estos valores fueron asegurados históricamente mediante la lucha contra el absolutismo de Estado, contra la adscripción social tradicional y contra el baluarte cultural de la ortodoxia religiosa establecida.

El liberalismo favorece mucho la libertad individual y promueve una amplia dispersión de la autoridad. Se caracteriza por un gran optimismo sobre el valor de la educación y el avance del conocimiento para el desarrollo de los individuos y para el progreso social.

En contraste con las visiones socialista y populista de la educación, que tienden a dar la misma importancia de no educar a los alumnos para alejarlos de sus raíces de clase obrera o de comunidad popular, el liberalismo valora la educación como un medio para lograr la movilidad social de los individuos.

El liberalismo milita contra la concentración del poder político. Preferiría contenerlo y dividirlo entre Instituciones y grupos que se contrapusieran con igual fuerza. Favorece pues un gobierno local fuerte. Deja espacio para una variedad de autoridades e iniciativas descentralizadas fuera del gobierno nacional o local.

Un rasgo liberal característico es la tolerancia individualista de la diversidad social, algo que se deriva claramente del valor de la libertad, en el sentido de libertad sin restricciones. La tolerancia, e incluso el apoyo activo a la atención privada de la educación, es un derivado del liberalismo que se corresponde con su tolerancia de la diversidad, con su asociación histórica con la promoción del mecanismo del mercado en la actividad económica y, en la clásica tradición liberal anglosajona.

### **Desconcentración**

En los sistemas caracterizados por el centralismo burocrático, la desconcentración significa una mayor descentralización geográfica de la autoridad estatal, y transfiere a los funcionarios regionales y locales del Estado una mayor autoridad para tomar iniciativas en nuevas actividades, para presupuestar y para reclutar y organizar al personal.

La desconcentración es un cambio estructural distinto al de la delegación de autoridad, más fácilmente revocable, que se produce en las organizaciones, dentro de las reglamentaciones ya existentes, sobre una base más personal, y que afecta a los superiores y al personal directamente responsable ante ellos.

La desconcentración exige introducir cambios en las reglamentaciones y frecuentemente en las estructuras legislativas. Pero, en contraste con otras formas de descentralización, la autoridad desconcentrada sigue siendo autoridad estatal, con líneas de responsabilidad que sólo se extienden hacia arriba, en dirección al gobierno central, aun cuando personas que no pertenecen al cuerpo de funcionarios sean coptadas en los consejos asesores locales.

Se produce dentro de una rama del servicio civil del Estado, sin reacondicionar la división de responsabilidades entre ellos, de modo que a los funcionarios regionales o locales de educación se les da una mayor responsabilidad, al mismo tiempo que cada uno de ellos sigue teniendo que dar cuentas a la misma cadena de responsabilidades que antes.

Un propósito habitual de esta clase de cambio consiste en remediar el embotellamiento del proceso de toma de decisiones que se produce en los niveles superiores de modo que altos funcionarios dispongan de más tiempo para concentrarse en la planificación y en tomar más decisiones estratégicas. Se trata de una situación que tiende a crecer a medida que se expande la escala de actividad de un servicio. Un razonamiento relacionado es que aquellos funcionarios situados más cerca del funcionamiento local son los que mejor saben qué debería hacerse.

La desconcentración persigue con frecuencia propósitos que van más allá de mejorar la eficiencia. Forma parte a menudo de una estrategia destinada a mejorar la coordinación local y regional entre servicios públicos previamente separados, y a fortalecer la planificación regional.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Un esfuerzo en el campo de la desconcentración lo ha constituido la Regionalización Educativa. Véase, <http://www.clad.org.ve/costaric.html>

Por ejemplo todos los niveles y tipos de educación pueden reunirse bajo un solo departamento a cargo de un director regional de educación, en lugar de que sean separadamente responsables ante diferentes ramas del mismo ministerio , incluso, de ministerios diferentes.

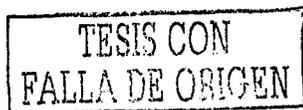
La educación también se puede combinar con otros "emparentados" (como deportes, cultura, servicios sociales para la juventud) bajo un solo departamento administrativo a nivel regional o local. Típicamente, al proponerse esta clase de cambio, surgen argumentos contrapuestos acerca de lo que es una coordinación "eficiente"; algunos se centran en la necesidad de que exista una coordinación nacional dentro de una rama de actividad determinada, mientras que otros resaltan la necesidad de que se produzca una coordinación local a través de distintas ramas de actividad.

Para las escuelas, la desconcentración significa más responsabilidad ante superiores burocráticos más cercanos, en lugar de superiores lejanos. Eso puede suponer decisiones más sensibles y rápidas. También pueden obtenerse ganancias a través de una mejor coordinación local.

Bajo tales circunstancias, la reconstrucción de la moral dependerá en parte de que el cambio que se introduce aporte más recursos, mejor información y perspectivas profesionales que el viejo orden al que ha sustituido.

### **El Proceso Centralización -- Descentralización y el Fenómeno de la Desconcentración**

El concepto desconcentración se refiere fundamentalmente a un fenómeno de naturaleza jurídico administrativa, con implicaciones políticas.



La desconcentración es un sistema o tendencia organizativa que se produce tanto dentro de la organización centralizada como en la descentralizada y se presenta como una relación entre órganos de una misma persona jurídica. Es decir la desconcentración no va más allá de los límites de la propia administración que la promueve.<sup>19</sup>

La Dirección General de Estudios Administrativos define a la desconcentración como: La forma de organización administrativa por la cual se atribuyen funciones decisorias de ejecución y operación a unidades técnico administrativas sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, dentro de un ámbito territorial determinado, respecto a las cuales los órganos centrales se reservan las funciones normativas de planeación, coordinación y control genérico, de manera que se conserva la relación jerárquica.<sup>20</sup>

En el vocabulario nacional e internacional de la política educativa, la descentralización ha sido una aspiración desde hace ya algún tiempo, junto a otras recurrentes como la participación, la igualdad de oportunidades, la autonomía y la reforma. Por diversas razones, parece que la noción de descentralización de los sistemas educativos, ha desarrollado estructuras de dirección fuertemente centralizadas.<sup>21</sup>

En parte esto refleja las prioridades de la política educativa. Por ejemplo a un mayor énfasis en la igualdad y en la redistribución se produce con el tiempo una mayor preocupación por la calidad y la excelencia. En tanto que en los períodos de profundo arraigo con las ideas centralizadoras se suceden firmes tendencias favorables a las modalidades de dirección descentralizada. No obstante, el énfasis

---

<sup>19</sup> MOTO, Salazar Efraín, Elementos de Derecho, México, 1998.

<sup>20</sup> Barrera, Zapata Rolando, Descentralización y administración Pública en los Estados Federados, México, 1989, pág. 137-138.

<sup>21</sup> La descentralización ha sido vista como un medio para garantizar la amplia representación de intereses legítimos en la educación.

actual por la descentralización parece estar especialmente arraigado, a pesar de las considerables dificultades que existen para llegar a un acuerdo sobre lo que significa exactamente la descentralización en la práctica, y a pesar de los logros poco alentadores que han obtenido los intentos de descentralización que se han emprendido.

### **Argumentos a favor de la descentralización de la política educativa**

La descentralización en materia educativa contiene tres modelos o argumentos:

- a) El modelo de redistribución, que está relacionado con la división del poder.
- b) El modelo de la eficiencia, que trata de promover la eficacia en relación con el costo del sistema educativo mediante un despliegue y una gestión más eficientes en los recursos disponibles.
- c) El modelo de las culturas de aprendizaje, que hace incapié en la descentralización de los contenidos educativos.<sup>22</sup>

#### ***a) Descentralización y redistribución de la autoridad***

Tanto en áreas de la política como en la educación la autoridad se ejerce de dos maneras: mediante la regulación de la conducta (individual e institucional) y mediante la asignación de recursos (humanos, materiales y económicos). Comúnmente, salvo importantes excepciones, esta autoridad la ejercen el estado y sus organismos.

---

<sup>22</sup> PEREYRA, Miguel A, Globalización y descentralización de los sistemas educativos, Barcelona 1996, Pág. 211-218.



Se ha reconocido que, en las motivaciones que inducen la descentralización, juegan un papel importante las circunstancias prácticas relativas a la escala y complejidad de un sistema nacional de educación. Entre esas circunstancias se encuentran la magnitud de la empresa educativa, la heterogeneidad de la clientela a educar, los problemas de comunicación y la carga financiera soportada por el gobierno central.

La existencia de un alto grado de consenso sobre los fines y medios de la educación entre los grupos y personas afectadas, en los que se dé una confianza mutua en cuanto a la buena voluntad y competencia, puede proporcionar un clima que facilite la descentralización sin gran resistencia por parte de quienes pierden influencia en la redistribución de la autoridad. Bajo tales condiciones de consenso relativo, el Estado puede entregar más autoridad sobre la educación al gobierno localmente elegido. A la inversa, el afán por defender las ventajas de poder será mayor allí donde prevalezca la animadversión hacia las políticas educativas.<sup>23</sup>

Las distribuciones de autoridad poseen una gran inercia, y no se cambian tan fácilmente sólo porque se produzca un aumento de la confianza y la fiabilidad mutuas entre los diversos actores que quisieran ejercer influencia sobre la educación. Cabría preguntarse si la descentralización sólo se produce bajo condiciones de crisis o, bajo la necesidad de un cambio radical cuando nuevos grupos obtienen poder frente a la oposición decidida de aquéllos a quienes sustituyen.

La oportunidad política es una motivación importante para redistribuir la autoridad, tanto para concentrarla aún más, como para distribuirla más ampliamente, y también puede ser un motivo para defender la distribución ya existente.

---

<sup>23</sup> Descentralización se refiere a una variedad de formas organizativas que difieren en sus razonamientos y en sus implicaciones para la distribución de autoridad sobre diversas agencias, grupos y personas interesadas.

## **b) Descentralización y eficacia**

De lo anterior podemos señalar que la descentralización está muy ligada y puede aportar niveles elevados de eficacia en la gestión de los sistemas educativos. Este argumento implica dos expectativas:

- 1) Que una mayor descentralización movilice y genere recursos que no están disponibles en condiciones más centralizadas.
- 2) Que los sistemas descentralizados puedan utilizar de forma más eficaz los recursos disponibles.

La primera de estas expectativas está relacionada con la posibilidad de incorporar al conjunto total de recursos disponibles para la educación, otros recursos locales. Esta estrategia en el mundo industrializado se ha convertido en un rasgo especialmente característico del debate sobre la política educativa de los países en desarrollo, en gran medida gracias a la influencia del Banco Mundial. Su razonamiento es el siguiente: puesto que los sistemas más descentralizados de dirección educativa implican activamente un amplio conjunto de instituciones y grupos sociales, se podría esperar que dichos grupos e instituciones aportaran recursos que en otras formas de dirección más centralizada no estarían disponibles, o se habrían utilizado previamente para otras finalidades.<sup>24</sup>

Esta expectativa se refiere especialmente a las comunidades locales, de las que se espera que, a cambio de su mayor participación en la formulación de las decisiones educativas, expresen un compromiso más firme con la empresa educativa global, generando recursos adicionales para la construcción y el mantenimiento de las escuelas, para los salarios de los profesores, etcétera.

---

<sup>24</sup> PEREYRA, Miguel A. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona 1996. Pág. 215-216



La segunda expectativa que asocia la descentralización a la noción de una mayor eficacia tiene más relación con el modo en que se utilizan los recursos que con la manera en que se generan.

### ***c) Descentralización de las culturas de aprendizaje***

Un tercer argumento, bastante distinto, a favor de la descentralización de los sistemas educativos, se refiere a la naturaleza y a los determinantes del proceso de aprendizaje. Esta argumentación se centra en la descentralización del contenido educativo y arguye que la descentralización puede proporcionar una mayor sensibilidad a las variaciones locales.

Desde esta perspectiva la centralización tiende a provocar una incompatibilidad entre el medio de aprendizaje específico del alumno y de la escuela (que tiende a reflejar la cultura y las tradiciones locales y regionales) por una parte y, por otra, un programa o plan de estudios definido centralizadamente. Una variante específica del mismo argumento se refiere al lenguaje de la enseñanza en las sociedades plurilingües, en las que se considera que la enseñanza inicial en la lengua materna del alumno, que probablemente sea una lengua local o subnacional, proporciona una conexión más funcional entre el aprendizaje en el hogar y en la escuela.<sup>25</sup>

### **Descentralización de la Educación**

La descentralización de la educación tiene por objetivo resolver los problemas de calidad. En América Latina la descentralización de la gestión escolar está vinculada al objetivo de mejorar la calidad de los resultados de los aprendizajes en la

---

<sup>25</sup> La mayoría de los países presentan considerables variaciones entre sus regiones, comunidades y grupos lingüísticos respecto a sus marcos culturales y sociales de aprendizaje. PEREYRA, Miguel A. Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Barcelona 1996. Pág. 218

escuela, espacio donde se colocan buena parte de los problemas de la democracia educativa.

Con diferentes matices se ha considerado que una reconstrucción del peso y los papeles de las instancias en la administración y de la participación de agentes y actores en el aparato de decisiones, condiciona un aumento de la calidad por incremento del control de factores que inciden en sus problemáticas: mayor implicación de los usuarios en la definición de las demandas, más iniciativa de los maestros en el trabajo pedagógico y aumento de la responsabilidad institucional por cambio en las modalidades de concertación.

Una política de descentralización de la educación debe otorgar mayor poder de gestión al establecimiento, y un rol estratégico – político a la administración central.

Con este enfoque, se considera que la política de descentralización de la educación debe avanzar hacia un tipo de reestructuración de los roles educativos de la administración central y local que privilegie, a su vez, la participación del establecimiento en la gestión administrativa, financiera, pedagógica, dirigiéndose entonces al diseño de mecanismos de gestión que permitan el gobierno de un sistema crecientemente complejo de objetivos educacionales, intercambios con la sociedad, multiplicación de las clientelas y diferenciación de las situaciones de aprendizaje.

La calidad de la educación se relaciona más exclusivamente con la consecución del objetivo y con los procesos educativos que aspiran a alcanzarlo. La eficiencia es un concepto más amplio que indica la calidad de funcionamiento del sistema, y no sólo la calidad de los servicios prestados a quienes lo reciben.

La educación posee un cierto grado de autonomía. Con el transcurso del tiempo puede ser una fuente de cambio en las relaciones de poder entre los grupos de la sociedad. Está socialmente incrustada en una variedad de formas, y el pensamiento sobre la educación se halla condicionado por ideas más generales acerca de la sociedad y sus instituciones.

El pensamiento y la tradición relacionados con la legitimidad política en una sociedad dada, sirven probablemente como estructura global que condiciona las ideas acerca de cómo debería distribuirse la autoridad en una amplia gama de instituciones, incluida la educación. De modo similar, las preocupaciones por mejorar la eficiencia tenderán a relacionarse con una gama más amplia de instituciones, de modo que se extienden también para incluir la educación. Y a la inversa, las ideas relativas a la calidad de la educación raras veces se aplican al funcionamiento eficiente de otras organizaciones que no sean las escuelas, o al pensamiento sobre una distribución política de la autoridad.

Una vez descritas las diferentes concepciones de descentralización, sus diferentes razonamientos políticos, y su importancia en la educación, es necesario recalcar que el Consejo Nacional de Fomento Educativo como institución descentralizada de la SEP, debe llevar a cabo su tarea proporcionando el servicio educativo al mayor número de mexicanos que no cuentan con la oportunidad de asistir a la escuela formal.

Sin duda llevar a cabo la educación comunitaria no ha sido fácil: el desarrollo económico y social del país, así como los marcados contrastes y características de las regiones que lo componen han influido considerablemente. Al conjugar fenómenos de concentración y de dispersión, tanto de las actividades productivas como de la población, deviene originalmente la desigual distribución de los recursos naturales y que se contrarresta o agudiza con el manejo de los factores

de la producción, los que a su vez responden, en la mayoría de los casos, a estrategias y políticas predeterminadas.

## **REGIONALIZACIÓN**

El desarrollo económico y social de nuestro país se caracteriza por ser desigual y desequilibrado en términos regionales y sectoriales, situación que se ha buscado corregir y superar mediante el diseño y aplicación de políticas e instrumentos de desarrollo regional a cargo del gobierno federal, con la participación de los otros niveles de gobierno y de los sectores social y privado de la economía.

El crecimiento desigual y desequilibrado de las diferentes regiones constituye uno de los problemas fundamentales que los estados han considerado en la formulación y conducción de sus políticas de desarrollo.

En este sentido la regionalización es vista como la estrategia con la que se va a llevar a cabo la descentralización. Es decir es el tratamiento al que deben someterse las regiones del país para hacer efectiva la política de descentralización.

Los criterios que permiten diferenciar una región de otra son variables, su elección depende del poder que lleva a cabo la tarea de regionalizar. Estos criterios pueden ser de carácter geopolíticos, morfogeográficos, étnicos, económicos, o bien, una combinación de ellos.

El concepto de regionalización normalmente se ha utilizado como sinónimo de zonificación o división del área geográfica que conforma la circunscripción territorial de una nación o de sus partes. También se le usa con la acepción de clasificación de diversos tipos de regiones, pudiendo distinguirlas con arreglo a

criterios económicos, políticos, sociales o administrativos, e incluso por rama o sector de actividad.<sup>26</sup>

La aspiración de nuestro país es establecer una economía nacional avanzada con una utilización más amplia y más racional de sus recursos naturales y económicos y con la intervención de grandes modificaciones en la distribución en el espacio de sus fuerzas productivas. Esta es la razón del creciente interés que manifiestan los sectores públicos, científicos y gubernamentales por el problema de la regionalización económica.

Existen diferentes formas de determinar las regiones:

### **Regiones Económicas:**

Se conocen como áreas localizadas en un espacio geográfico cuyos límites se establecen con base en la homogeneidad de las estructuras económicas y sociales imperantes, así como en el nivel de desarrollo, respecto a este último se pueden observar grandes diferencias al interior de una misma región.

Las regiones económicas pueden comprender una o más de una entidad federativa (macroregiones), y uno o más municipios (microregiones) con independencia de las circunscripciones territoriales y políticas.

---

<sup>26</sup> Región: Parte de un territorio que debe su unidad a causas de orden geográfico (clima, vegetación, relieve) o humano (población, economía, administración etc.).  
Zona: Extensión de territorio cuyos límites están determinados por razones administrativas, económicas y políticas.

## **Principios básicos**

1º Una región económica "integral" es el resultado del desarrollo de la división social del trabajo. Es una parte del territorio del país y, al mismo tiempo, un elemento integrante de la estructura regional de su economía.

2º La economía principal, el potencial natural, la acumulación de un pasado cultural, el papel desempeñado por la población y las costumbres de ésta son las bases en que descansan las definiciones.

3º Una región racionalmente integrada debería poseer un complejo económico comprensivo de una economía bien especializada, un desarrollo apropiado de las ramas de apoyo, de las ramas de servicios, para la producción de bienes y de las esferas no productivas, así como múltiples relaciones internas y externas.

### **Regiones Políticas:**

Se establecen con base en la división territorial de una nación; garantizada por las constituciones respectivas del sistema político. En el caso de México la conforman los estados y los municipios. De esta manera podemos hablar de la entidad estado - región y municipio - región.

### **Regiones administrativas:**

Las regiones administrativas se determinan con base en criterios funcionales y de eficiencia inherentes a la prestación de servicios, en ocasiones se apegan a las divisiones político - territoriales.

---

Regionalizar: Adaptar a las necesidades de una región

En este tipo de regiones se pueden incluir los órganos desconcentrados federales por región y los agrupamientos de municipios que vía convenio se coordinan entre sí para la prestación de servicios.

De lo anterior se desprende que las regiones tienen necesariamente una ubicación y delimitación geográfica cuya extensión puede depender de los factores mencionados, ya sea de manera individual o de su combinación, teniendo en cuenta la homogeneidad, la influencia de sus centros poblacionales y económicos, y las condiciones político- administrativas.

Es conveniente resaltar que la definición de regiones, y con ello la división regional de un país, resulta fundamental para la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo económico y social; tanto a nivel nacional como regional. Sin embargo algunas instituciones, dígase SHCP, SEP, INI, INEA, u otras dependencias actúan en función de regiones establecidas por ellos mismos.

Al respecto se puede señalar que las regionalizaciones son reflejo de la forma en que el Estado o las instituciones conciben su intervención en el desarrollo de las regiones.

### **Desarrollo y planeación regional**

Si bien existe una diversidad de criterios y enfoques para delimitar las regiones y regionalizaciones de un país, se observa uniformidad en cuanto a la concepción del desarrollo y la planeación regional.

El desarrollo regional es un proceso que se sustenta en el manejo de variables económicas, sociales y políticas en un espacio económico predeterminado, y que tiene como propósito mejorar los niveles de producción y distribución así como las condiciones de vida de la población.



La planificación regional del desarrollo representa uno de los instrumentos más importantes, pues ayuda a formular, con coordinación, los planes sectoriales y los programas y proyectos de las regiones.

### **Evolución de la política y la planeación regional**

El patrón desigual de crecimiento regional que caracteriza a nuestro país ha llevado al Estado a intervenir en el proceso de desarrollo económico y social de las regiones, con esto se busca superar o al menos atenuar las disparidades socioeconómicas, a través de diversas medidas de política e instrumentos de carácter regional.

Las causas que han dado lugar a esa intervención gubernamental son:

- La desigual distribución del ingreso per cápita entre regiones.
- La marginación de determinadas áreas o espacios geográficos.
- La necesidad de diversificar las actividades económicas y de generar empleos.
- La explotación de recursos naturales no aprovechados.
- El equilibrio entre niveles de consumo y producción de bienes estratégicos.
- La concentración excesiva de la actividad económica, particularmente la industrial.
- La regulación, control y orientación de los asentamientos humanos principalmente en zonas urbanas congestionadas y rurales despobladas o poco pobladas.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> ORTEGA, Lomelín Roberto, El nuevo federalismo: La descentralización, México, 1988, pág.234.

Los principios más importantes que determinan a las regiones y a su desarrollo son:

- 1) Las regiones económicas se forman sobre una base natural, contando con determinado tipo de relieve, climas, suelos, hidrografía y oceanografía, recursos minerales, vegetación y fauna.
- 2) Cada región tiene un sistema natural donde los grupos de factores o variables actúan al unísono, siempre independientes uno de otro.
- 3) La influencia de la naturaleza varía no sólo a través del espacio sino a través del tiempo, no sólo del tiempo geológico, sino en el curso de un año, de una estación, de un día. Hay efectos constantes y al mismo tiempo éstos son variables.
- 4) Es necesario estudiar primero el sistema de la naturaleza, la realidad de la base física.
- 5) Al unísono se debe estudiar el sistema social: la población, las ramas económicas, la transformación de la naturaleza por el hombre y la influencia de aquélla sobre éste.
- 6) Si para un biólogo "puro" o un diletante la naturaleza en sí puede ser objeto de estudio sin aparente relación con el hombre. No se concibe sin la liga estrecha básica naturaleza- sociedad.
- 7) El sistema de la vida social es complejo e incluye la consideración del sistema natural, como lo advierte Carlos Marx. No se puede separar a la sociedad de la naturaleza.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> BASSOLS, Batalla Angel, Geografía, subdesarrollo y regionalización, México, 1980, pág. 207.

## Esencia de los sistemas regionales<sup>29</sup>

- a) Los sistemas están en cambio perpetuo: a veces es lento, rápido o violento. La naturaleza cambia a toda hora, los climas tienen ciclos; la corteza de la tierra puede registrar terremotos, hundimientos; el suelo se erosiona; la vegetación y los animales nacen y mueren, los ciclones traen agua y destruyen la montaña, forman lagos y torrentes, que luego desaparecen, y así sucesivamente.
- b) Los sistemas sociales también van cambiando, evolucionan, retroceden levemente, avanzan luego con rapidez y se transforman mediante revoluciones, reformas sociales, cambios políticos.
- c) Cambia por tanto la relación naturaleza - sociedad, puede ser positiva o negativa, mejora o destruye, perjudica a la naturaleza y al hombre mismo (uso irracional de recursos, deforestación, desperdicio, contaminación, etc.).
- d) Los sistemas varían en el espacio, pues la interrelación de factores es distinta "de lugar a lugar": aparecen regiones naturales y las regiones económicas. Las primeras son producto de la acción de leyes físicas; algunos factores cambian debido a la acción del hombre sobre la naturaleza. Las regiones económicas son producto de las leyes sociales más el resultado de la influencia de la naturaleza sobre la sociedad.
- e) Las regiones económicas se comienzan a formar desde antes del capitalismo moderno, pero alcanzan mayor desarrollo bajo esta etapa del sistema social y son más complejas conforme el grado de avance de las fuerzas productivas es mayor.

---

<sup>29</sup> Op. cit.

- f) Hay regiones "sencillas" uniformes, y regiones "complicadas", maduras, aunque siempre ambos tipos tienen:
- Una base natural y de recursos físicos
  - Una especialización
  - Una población con determinados caracteres
  - Ciudades y poblados retores, a través de vías de comunicación, comercio, etc.
  - Lazos con otras regiones y entre algunas de sus partes internas
  - Determinada proyección histórica
  - Subdivisión en otras áreas internas
- g) Las regiones económicas son distintas en el mundo desarrollado capitalista, en el mundo socialista y en el mundo subdesarrollado o en "proceso de desarrollo" capitalista ( con sus variantes mixtas, etc.).
- h) Esto es producto del desarrollo desigual, de la división internacional o nacional del trabajo, de la concentración de actividades económicas, recursos naturales, población, vías de comunicación, etc., en determinados sitios y de otros factores de índole social.
- i) En el mundo desarrollado se concentran las actividades y la población de acuerdo a las leyes del sistema capitalista, responden a las exigencias de lucro, de la máxima ganancia.

j) En el mundo socialista la planificación procura crear nuevas formas de distribución de las ramas económicas, de la población, etc., pero se enfrenta a herencias muy fuertes: concentraciones de población, ciudades ya hechas, y una división de trabajo formada desde antes.

El CONAFE en su operación de los servicios educativos se ha enfrentado con problemas como la dispersión, la geografía, los clima, etc. Lo cual ha hecho más difícil la atención. ¿Cómo pueden estas causas limitar el hecho educativo?

### **DESCENTRALIZACIÓN- REGIONALIZACIÓN**

¿De qué forma el tema de descentralización se convierte en tema de la regionalización?

La rica experiencia del desarrollo regional puede contribuir a comprender mejor la descentralización y a partir de ahí avanzar en sus propósitos. En este sentido la descentralización tendrá que ir abriendo cauce en las acciones cotidianas, donde tiene especial importancia la coordinación de acciones del gobierno, la participación de la comunidad en las decisiones y acciones públicas, la disposición de los responsables políticos de estados y municipios para propiciar las condiciones políticas, institucionales y culturales que lo hagan posible.

La descentralización transfiere la importancia de la gestión originalmente en manos del Estado centralizado y centralizador, hacia la gestión regional.

El proceso de regionalización surge de la necesidad de dar a la región un mayor papel en el desarrollo de una práctica de participación ciudadana en la gestión regional, de manera, que se desarrolle y consolide la democracia.

Al plantearse la descentralización de la vida nacional como uno de los objetivos básicos del gobierno federal, se contó, en el plano regional, con experiencia capaz de sustentar una acción más eficaz.

En el plano institucional y operativo, la planeación regional, constituye un propósito descentralizador, que supone:

- a) Fortalecer la participación de los gobiernos estatales y de los municipios en la planeación, programación y ejecución, en su desarrollo interno y en el de la región en que se encuentran. Es decir, ampliar su capacidad de influencia directa en el desarrollo de sus sectores productivos, en su ordenamiento urbano y en la promoción del bienestar de sus entidades y de su región respectiva, como condición de eficiencia de la acción pública general y de congruencia con los propósitos de la descentralización.
- b) Fortalecer los mecanismos de coordinación y concertación que habían probado ser eficaces para romper inercias y feudos burocráticos federales y estatales. Esos mecanismos deberían adecuarse a la nueva estrategia, y sería indispensable establecer procedimientos que introdujeran mayor agilidad en el flujo de los recursos sin afectar la calidad de los proyectos y dando más seguridad sobre su uso y destino.
- c) Promover la participación social en las tareas de desarrollo regional, en la planeación y la ejecución de las acciones, para dar legitimidad al proceso, y también para garantizar mayor eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos.

## **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 encontramos el siguiente planteamiento: Para que un país tenga éxito en el nuevo esquema mundial, es necesario contar con gobiernos ágiles, responsables, con capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo.

El plan también señala que desde hace algún tiempo la política descentralizadora en México ha sido uno de los principales retos y necesidades, pero a pesar de ello ésta no ha podido consolidarse en todos los ámbitos.

Actualmente el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 plantea claramente en sus objetivos y metas el impulso del federalismo y el desarrollo regional como opciones eficaces que resuelva los problemas que afectan al país.

### **Desarrollo regional**

El país tiene una conformación topográfica muy diversa que ha condicionado la estructura territorial de las ciudades y de la actividad económica: el paso de la Sierra Madre Oriental, la Sierra Madre Occidental y el cinturón desértico del Trópico de Cáncer condicionan el clima, el agua, la fertilidad y los riesgos.

La labor del hombre sobre la geografía ha llevado a resultados no menos dramáticos. En los últimos años ha crecido la brecha entre ingresos y oportunidades de centros poblacionales prósperos y centros rezagados.

México es un país de grandes contrastes. Existen enormes diferencias en cuanto a condiciones geográficas y una inmensa diversidad en sus recursos naturales. El desarrollo económico y humano es desigual a lo largo y ancho del país, causando grandes desequilibrios: algunas zonas son modernas e industrializadas, mientras

otras son pobres y poco desarrolladas. La falta de políticas claras de desarrollo regional ha dado lugar a la coexistencia de varios Méxicos dentro de un mismo territorio.

“Este gobierno fortalecerá el federalismo para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos”.<sup>30</sup>

Este gobierno también facilitará que cada región sea el principal artífice de su propio destino con el apoyo del resto de la Federación. En este sentido, promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas y que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país.<sup>31</sup>

## **Federalismo**

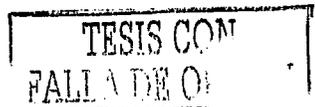
En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable.

Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, deben quedar en manos de las entidades federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a

---

<sup>30</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006

<sup>31</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006



las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida.

Es necesario fortalecer el federalismo en México. Es la forma como el desarrollo de las diferentes regiones que componen el vasto territorio puede lograr que las menos desarrolladas mejoren sus condiciones y que la Federación se vea fortalecida mediante un sano desarrollo regional.

En la medida en que se fortalezcan los mecanismos para acercar las decisiones de gobierno al ámbito en el que éstas son requeridas, en esa medida será el grado de pertinencia que tengan para resolver los problemas o aprovechar las oportunidades de las localidades en cuestión, elevando de esta forma el impacto y la eficacia en el uso de los recursos y logrando mejores resultados para la población que cada vez demanda más y mejores satisfactores a sus necesidades.

El Ejecutivo Federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales. Por ello, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.<sup>32</sup>

### **Políticas y Programas sociales**

La mayoría de las personas y las familias en México encuentran todavía en diversas políticas sociales la esperanza de alcanzar un desarrollo personal más pleno, un mejoramiento económico y una posición social más alta.

Sin duda alguna la descentralización es hoy uno de los retos más importantes del país. En su discusión convergen una multitud de intereses políticos, económicos y sociales, que van desde el deseo legítimo de la provincia por resolver sus problemas, hasta el de grupos y partidos que ven en este proceso una oportunidad para obtener modificaciones sustantivas y a veces radicales del sistema político mexicano.

Cuando se plantea la descentralización como tarea, es necesario aclarar qué, cómo, dónde y cuándo descentralizar. En ello deben de estar comprometidas y ligadas estructuralmente, cuestiones culturales, políticas, económicas y sociales. Cada problema tiene relación con el otro y tienen efectos que muchas veces no somos capaces de medir.

Cabe por ejemplo preguntarse si en todos los estados existen las condiciones culturales, políticas y económicas para la realización de un proceso administrativo o económico determinado que no provoque mayor complejidad institucional, u otros problemas o alteración de equilibrios básicos; o si se puede confinar la descentralización a sólo un ámbito, sin considerar la alteración que por ella pueden sufrir las sociedades en sus conductas, hábitos y tradiciones y las resistencias al cambio que ello mismo genera.

Esto nos muestra que para descentralizar no basta la voluntad de ceder, sino que también es la capacidad de recibir. Como tarea la descentralización implica la búsqueda de un equilibrio entre lo que es necesario descentralizar con lo que, tanto los estados como los grupos sociales locales, están dispuestos y en posibilidades de asumir.

---

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.



Se requiere que la descentralización al tiempo que permite mejorar las condiciones de eficiencia y eficacia de las Instituciones de la federación, no tenga como resultado la congestión o disfunción de la vida en las sociedades y administraciones estatales. Es preciso tener claro que donde existen condiciones y posibilidades de desarrollo se presentan también fenómenos de concentración que dificultan la descentralización y que, donde éstas son precarias, por tradición y a veces por inercia, no se quiere participar en procesos, que aunque representan la posibilidad de un sólido desarrollo futuro, amenazan con alterar las condiciones cotidianas de vida.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo no debe dejar de lado estas consideraciones ni puede estar desligado de los nuevos retos. Por ello su tarea debe ser buscar estrategias que le permitan mejorar su operación con mayor y mejor cobertura y calidad, ante esto la descentralización le puede permitir responder y abrir cause en la práctica de la Educación Comunitaria.

## CAPÍTULO 3

### **REGIONALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN DE LAS DELEGACIONES ESTATALES: UNA ALTERNATIVA PARA LA EDUCACIÓN COMUNITARIA**

En este capítulo se describen los fundamentos, objetivos y estrategias de la propuesta de Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del Consejo Nacional de Fomento Educativo, explica su importancia y el impacto en la operación de los servicios que brinda el CONAFE; así mismo, recupera algunos de los elementos teóricos de la descentralización y desconcentración que justifican la propuesta.

#### **ANTECEDENTES**

El CONAFE, durante mucho tiempo, contó en cada capital de los 31 Estados de la República Mexicana con un sólo lugar de atención: la Delegación Estatal; desde ahí se articulaban y realizaban los trámites administrativos y pedagógicos. Esto nos conduce a cuestionar cómo era posible que una institución dedicada a brindar educación a comunidades rurales e indígenas marginadas, pudiera atenderlas de manera óptima y oportuna, desde un sólo lugar ubicado en la capital del estado.<sup>1</sup>

Esta centralización, ocasionada por la estructura, limitaba las posibilidades de atender adecuadamente a todas las comunidades demandantes, y dispersas en la geografía del estado. Por ello fue necesario promover la desconcentración al interior de los estados como alternativa para agilizar los procedimientos y acercar

---

<sup>1</sup> La presencia de una sola oficina central limita las posibilidades de atender a todos los espacios geográficos adecuadamente, la atención es extremadamente impersonal lo que supone lentitud en la toma de decisiones costos excesivos de operación e imposibilidad de precisar responsabilidades.

los servicios a los usuarios y de esa forma favorecer la calidad, la equidad y la pertinencia de la educación.

## **DIAGNÓSTICO**

La distancia entre la oficina de la Delegación en la capital del Estado y las comunidades, la inaccesibilidad del camino, la escasez de transportes, y una alta inversión de tiempo y dinero son factores que obligaron a plantear cambios de gran alcance para favorecer la operación y para elevar la calidad y la eficiencia en la educación comunitaria del CONAFE y ampliar su cobertura.

A continuación se proporcionan algunos de los factores más relevantes, reportados por la Dirección de Apoyo a la Operación<sup>2</sup> en sus visitas realizadas a las Delegaciones de cada Estado y a las comunidades, producto del trabajo de más de dos años (1997-1998) y de las opiniones recuperadas por el personal de las Delegaciones Estatales del CONAFE. Además se incluyen los comentarios de las entrevistas realizadas al personal de la Subdirección de Apoyo y Seguimiento los cuales dan cuenta de las problemáticas, del avance y del impacto de la propuesta desde sus inicios hasta sus diferentes etapas.

Los reportes de las visitas realizadas durante el año de 1997 arrojan que tanto los Instructores Comunitarios como los padres de familia y miembros de la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC'S) no recibían visitas por parte del personal Delegacional, también reportan pocas visitas por parte de los Capacitadores Tutores.

Algunas de las razones expuestas por el personal delegacional sobre las pocas visitas que se realizan a las comunidades son: escasez del transporte, falta de

---

<sup>2</sup> Anteriormente llamada Coordinación de Delegaciones.

viáticos, caminos difíciles e inaccesibles, condiciones climáticas y meteorológicas adversas.

Es evidente que al no estar en contacto no por largos periodos de tiempo no se podía supervisar si los Instructores estaban asistiendo a realizar su labor, por lo que algunos Instructores Comunitarios se ausentaban o abandonaban la comunidad.

Tanto los docentes como los padres de familia enfatizaron la importancia de que fueran visitados a fin de que se valorará el trabajo que estaban realizando, así como un estímulo moral y de acompañamiento para los Instructores los cuales manifestaron sentimientos de tristeza y soledad por permanecer lejos de sus hogares. Algunos docentes manifiestan poco o nulo apoyo por parte de los padres de familia en cuanto alimentación y hospedaje.

Por otro lado, en algunas Delegaciones Estatales, se detectó una deficiente organización e integración entre los diferentes departamentos que la conforman lo que daba como resultado que el personal, en general, no se interesara por las situaciones y el trabajo en las comunidades.

La entrega de los materiales educativos para el ciclo escolar también se veía seriamente afectado ya que todo era gestionado desde las oficinas centrales ocasionándose, con ello, que al inicio del ciclo escolar la mayoría de las comunidades carecieran de los materiales para comenzar el ciclo escolar.

Con respecto al personal de las Delegaciones Estatales se detectó poca organización y planeación.

El siguiente relato da cuenta de ello: "Llegue a CONAFE hace cinco años y cuando empiezo a realizar visitas a los Estados, me encuentro con diferentes situaciones, por ejemplo en Oaxaca, todo, absolutamente todo, estaba centralizado, hasta los Capacitadores Tutores se encontraban en la Delegación, cuando la labor de éste es visitar las comunidades ¿Qué hacía ahí entonces? y lo mismo sucedía en Guerrero, en los Estados del Norte pasaban varias semanas sin que los Instructores Comunitarios tuvieran visitas; esto ocasionaba que en las Delegaciones se enteraran de los problemas hasta las reuniones mensuales de tutoría. En varios Estados, la gente de la comunidad decía que recibían más visitas de Oficinas Centrales que de la propia Delegación<sup>3</sup>.

Aunque parece poco relevante esta situación impacta en el proceso educativo pues es obvio que si el instructor presentaba dudas pedagógicas o problemas en la comunidad; no había nadie quien lo apoyara. Hay que recordar que los instructores sólo cuentan con los elementos pedagógicos recibidos durante la capacitación intensiva y reuniones mensuales, por lo que el Consejo debió prever esta situación y apoyar a los docentes en todos los aspectos si realmente quiere elevar la calidad de sus programas.

Al respecto, personal de la delegación, se defiende con contradicciones. Por ejemplo las figuras de la delegación denominadas Auxiliares de Operación empezaron a manifestar que ellos si iban a las comunidades, pero que no les daban viáticos, contrario a esto los jefes decían lo único que los Auxiliares querían era el dinero.

El entrevistado señaló que ante esta situación había que realizar un cambio sustancial en la institución: recuerda el caso de una de sus visitas al estado de Chihuahua donde había una casa en la cual se daban dos servicios Preescolar Comunitario y Cursos Comunitarios, a estos sólo los separaba un pasillo: Cuando

<sup>3</sup> Entrevista al subdirector de Apoyo y Seguimiento, 27 de marzo del 2002.

fui con la Instructora de Preescolar la note bastante desanimada, hacía más de 4 meses que nadie la visitaba y no sabía si su trabajo iba bien o no, en cambio el Instructor de Cursos me dijo que lo visitaban regularmente tanto el Capacitador Tutor como el Coordinador Académico. ¡Cómo era posible eso! ¿Por qué uno si recibía visitas y el otro no, cuando lo único que los separaba era un pasillo? ¿Cuánto estaba costando eso?<sup>4</sup>

Recordemos que en la estructura de CONAFE cada servicio tenía su Capacitador Tutor y su Coordinador Académico, por lo tanto, si un Capacitador Tutor de Cursos Comunitarios visitaba una comunidad no se preocupaba por ver si el Instructor de preescolar estaba bien o necesitaba algo, por lo tanto, implicaba duplicidades; tanto de personal como en los gastos que se efectuaban. A su vez causaba cierta incomodidad entre los Instructores, pues unos si eran visitados, mientras otros sólo veían al personal de la Delegación en las reuniones mensuales de Tutoría.

En repetidas ocasiones el Subdirector mencionó que en algunos estados existía mucha división entre el personal y los docentes. Lo cual se veía reflejado en la poca organización. ¿Qué efectos tendría esto en el servicio que ofrece el CONAFE?

La Jefa del departamento de Apoyo a Delegaciones de las Oficinas Centrales del CONAFE, comentó que en las visitas a las Delegaciones Estatales se empezó a observar que había duplicidad en las funciones y desaprovechamiento del personal y de los recursos. Por ejemplo en una comunidad lejana donde habían dos servicios el Capacitador Tutor sólo visitaba y atendía al Instructor Comunitario del programa al que estaba asignado por lo tanto se desaprovechaba su función, el tiempo y el dinero. Además los Capacitadores Tutores no estaban capacitados para atender los problemas y necesidades de los Instructores Comunitarios de otro programa<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Entrevista al Subdirector de Apoyo y Seguimiento, 27 de marzo del 2002.

<sup>5</sup> Entrevista a la Jefa del Departamento de Apoyo a Delegaciones.

La entrevistada también señaló que los procesos eran más burocráticos:

- En los procesos de Administración y Logística, se detectaba que en la entrega de materiales estos llegaban a las oficinas centrales de cada Estado y la gente o la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC) tenía que acudir a recibirlo.
- En la entrega de formatos, pagos a los Instructores Comunitarios, listas de asistencia, documentación, etcétera.
- La capacitación mensual implicaba que los Instructores Comunitarios gastaran mucho dinero en el traslado.

Con base en los reportes y en las entrevistas en general podemos resumir y enlistar las siguientes problemáticas: - unas pertenecientes al ámbito organizativo y otras a las condiciones territoriales -.

#### Organización

#### Condiciones Territoriales

- |  |   |
|--|---|
| ▪ Inadecuada estructura orgánica, funcional y ocupacional, lo que se traduce en falta de coordinación entre el personal de los diferentes departamentos de las Delegaciones Estatales. | • Condiciones geográficas difíciles.                  |
| ▪ Falta de compromisos institucionales y toma de decisiones centralizadas en la mayoría de las Delegaciones Estatales.   | • Zonas rurales poco pobladas.                        |
| ▪ Deficiente comunicación y falta de clarificación de las responsabilidades entre el personal de las Delegaciones Estatales.   | • Difícil acceso a comunidades.                       |
| ▪ Falta de retroalimentación entre personal y figuras docentes   | • Falta de carreteras, caminos, brechas y transporte. |

- Gastos excesivos de operación y desperdicio de los recursos materiales y humanos.
- Alta concentración de actividades económicas en algunos lugares.

Estos factores además del marco social de cambios; como el Programa de Modernización de la Administración Pública, el impulso a la descentralización de los servicios educativos generado en los últimos años, los propósitos y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, impulsaron al CONAFE a diseñar y generar estrategias operativas que permitieran mejorar los servicios educativos en las comunidades y de ese modo avanzar hacia la federalización educativa.

En 1999, con el fin de subsanar estas situaciones, la Coordinación de Delegaciones del CONAFE realizó la Propuesta: **Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales** del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

En cuanto a los orígenes y antecedentes de la propuesta el Subdirector de Apoyo y Seguimiento mencionó que a principios de los 80's ya se había planteado la desconcentración pero con un cambio de administración esta se revirtió y nuevamente se centralizó.

La Jefa del Departamento de Apoyo a Delegaciones comentó que la propuesta empieza a operar en abril de 1999, pero que desde 1998 se comenzaba a dar cierta orientación oral o escrita a las delegaciones, así como observaciones, recomendaciones o modificaciones a la operación de cada Delegación en particular. Finalmente en 1999 la propuesta es integrada, es decir se empiezan a integrar las sugerencias en una sola y se empieza a operar

Agregó que antes de la regionalización cuando mucho, había sedes de capacitación que se ubicaban en lugares prestados, pero que no tenían nada que ver con las necesidades de los Instructores Comunitarios. Señaló que factores como esos no

eran tomados en cuenta por lo tanto se gastaba más y se hacía menos. Actualmente se quiere hacer más con menos. Esto es, tratar de mejorar las condiciones de los Instructores Comunitarios para que no gasten más dinero y lo aprovechen en su alimentación, por ejemplo.

La propuesta tiene un enfoque geográfico, político y pedagógico para llevar a cabo la operación de los servicios en áreas comunitarias y estatales, tiene como objetivos:

### **OBJETIVOS**

- Lograr mayor eficacia y eficiencia, tanto cualitativa como cuantitativamente, en la atención brindada a las comunidades receptoras de la Educación Comunitaria, mediante la Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales.
- Optimizar el uso de los recursos humanos, financieros y materiales, evitando duplicidades y desperdicios, gracias a la Regionalización de los mismos.
- Desarrollar el potencial humano del personal institucional, de las figuras docentes, de los habitantes de las comunidades y de los alumnos de la Educación Comunitaria, por medio de la capacitación, la versatilidad y la participación que implica la Regionalización de acciones de las Delegaciones del Consejo.<sup>6</sup>

Sin duda, estos objetivos implican muchos retos a enfrentar para la educación que ofrece el CONAFE; sin embargo, pueden constituir un gran paso hacia la modernización y el fortalecimiento de la educación comunitaria.

---

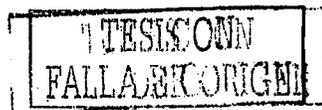
<sup>6</sup> CONAFE, Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del CONAFE, Dirección de Apoyo a la Operación, abril, 1999.

Con estos objetivos se pretende dar respuestas más rápidas y mejor atención a las comunidades demandantes de los servicios de CONAFE; con ello, se espera resolver algunos de los problemas administrativos, pedagógicos y de operación presentados debido al centralismo de las Delegaciones Estatales.

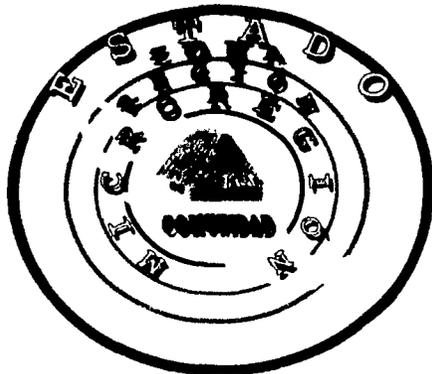
La propuesta también sugiere favorecer los aspectos pedagógicos principalmente para las figuras docentes y la integración del personal en las tareas del CONAFE. A continuación se describe la propuesta de regionalización creada por el Consejo, la cual hemos organizado en tres criterios.

### **CRITERIO GEOGRÁFICO**

La propuesta de regionalización pretende, en primera instancia, que las delegaciones cuenten con una organización geográfica que les permita estar más cerca de las comunidades y tener mayor comunicación entre el personal delegacional, los docentes, la comunidad y los niños. La propuesta también pretende que se establezcan sedes u oficinas del CONAFE en las regiones, las cuales estarían bajo la responsabilidad de personal integrado por: un Coordinador General, un Coordinador Académico, un Asistente Educativo, y un Auxiliar de Operación; también se contempla personal para apoyo en aspectos administrativos.



La propuesta contempla la organización de las entidades en Zonas<sup>7</sup>, Regiones y Microregiones tomando como base la división política y geográfica, la cercanía entre comunidades y las metas de atención establecidas por el Consejo; también tomar en cuenta la experiencia del personal delegacional y de las figuras docentes.



La organización por **Zonas** está contemplada principalmente para las Delegaciones Estatales consideradas como Grandes y Mayores.<sup>8</sup>

"Las Zonas también se definen por criterios de facilidad de comunicación, accesos, tiempo, y servicios que posean, espacios, bancos, alojamiento, alimentación..."<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Una zona se concibe como una franja o banda más o menos extensa de terreno en que puede ser dividido un territorio, por razones de diversa índole, que aconsejan agrupar dentro de un espacio limitado, un número de actividades determinadas. *Enciclopedia Ilustrada Cumbre*, Tomo 14, Hachette Latinoamericana, México 1993.

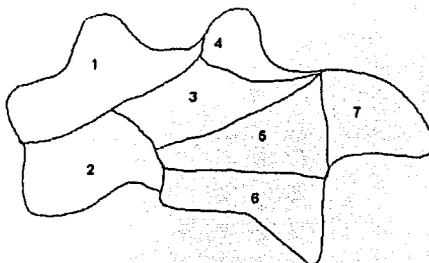
<sup>8</sup> La Dirección de Apoyo a la Operación de las Oficinas centrales del CONAFE organizó y clasificó a las 31 Delegaciones Estatales, según sus dimensiones, sus metas de atención y logros en cinco grupos. Grandes, Mayores, Medianas, Menores y Chicas. Las Delegaciones Grandes son las que cuentan con más de 15,000 alumnos y más de 1600 comunidades están conformadas por los estados de Chiapas, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa y Oaxaca. Las Delegaciones Menores son aquellas que cuentan con más de 10,00 alumnos y más de 1,000 comunidades: Durango, Puebla, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí. Las Delegaciones Medianas son las que tienen más de 6,000 alumnos y más de 800 comunidades: Estado de México, Querétaro, Tamaulipas, Chihuahua, Zacatecas. Las Delegaciones Menores son las que tienen más de 3,500 alumnos y más de 500 comunidades: Tabasco, Coahuila, Yucatán, Sonora, Nayarit, y por último las Delegaciones Chicas que son las que tienen menos de 3,500 alumnos y menos de 500 comunidades: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, y Tlaxcala.

<sup>9</sup> Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del CONAFE. Op. cit

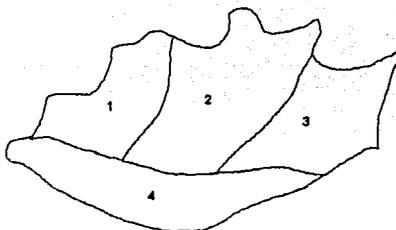
La propuesta nos proporciona dos ejemplos de cómo puede ser la conformación de las zonas.

### EJEMPLOS

CHIAPAS: 7 Zonas



OAXACA: 4 Zonas



Una vez organizado el estado en zonas - para los estados que lo requieran- se contempla otra organización o subdivisión: por **Regiones**. Para esta organización la propuesta sugiere considerar la orografía, las vías de acceso, y los servicios que ofrece el CONAFE.

En las regiones se espera sean establecidas oficinas o sedes del CONAFE con el fin de que ahí se resuelva y atienda todo lo relacionado con los servicios educativos.

La propuesta considera conveniente aprovechar las experiencias obtenidas en la operación para determinar el número y la extensión de las regiones, en cuanto al acceso, las vías de comunicación, los medios de transporte y las condiciones geográficas, climáticas, étnicas y demográficas respectivas.

Por último la propuesta contempla otra organización: por **Microregiones**. Cada región deberá contar con un determinado número de microregiones las cuales estarán conformadas por un determinado número de comunidades no importando el tipo de servicio que se brinde en cada comunidad sino que estén cercanas entre sí.

"Para optimizar recursos, esfuerzos y tiempos, la Microregión contempla la asesoría de los distintos programas y proyectos educativos que se desarrollen en ella. No se organiza por los programas, sino por la geografía. El criterio rector es geográfico, no programático, de acuerdo con la organización nacional, institucional y delegacional".

"No hay Delegaciones del Consejo para Preescolar y otras para Primaria o para Posprimaria. Son Integrales para servir a las comunidades de la entidad en relación a los requerimientos de educación existentes, y para ello opera El Modelo de Educación Comunitaria, con sus variantes y modalidades"<sup>10</sup>.

Antes de la propuesta los docentes se tenían que trasladar mensualmente a la capital del estado o bien a "sedes" establecidas en lugares estratégicos por algunas de las Delegaciones Estatales para llevar a cabo las reuniones de tutoría, la capacitación, y para recibir el pago de la beca por la prestación de su servicio, por lo que la propuesta también enfatiza la importancia de evitar a los docentes

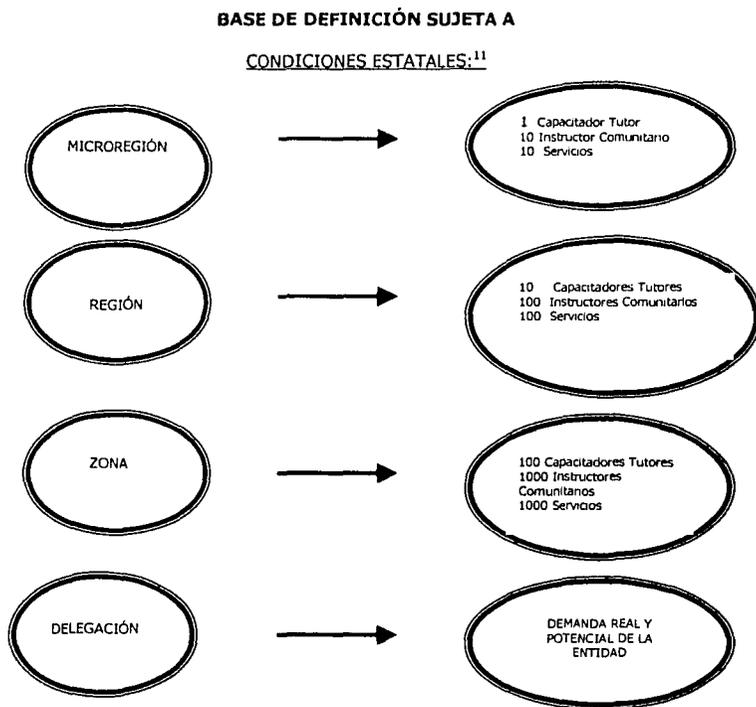
---

<sup>10</sup> CONAFE, Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del CONAFE, Dirección de Apoyo a la Operación, abril, 1999.

desplazamientos largos, inversión de gran cantidad de tiempo y dinero, lo que se cree repercute en el ámbito educativo.

Habría de analizar que tan efectivas eran las reuniones de tutoría y capacitación de modo que se pudieran justificar los traslados hasta la capital del Estado, quizás el único objetivo que hacía viajar a los docentes era recibir su pago.

La siguiente imagen muestra cómo debe estar integrada cada organización respecto al número de Capacitadores Tutores, Instructores y Servicios.



<sup>11</sup> CONAFE, Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del CONAFE, Op. cit.

Es conveniente mencionar que a lo largo de la propuesta el Consejo señala como prioridad proporcionar una mejor atención educativa mediante la cercanía, sin embargo ésta también señala que no es necesario que el personal responsable de las oficinas regionales se vaya a vivir a las regiones. Una de las razones de esto es que durante la fase de diagnóstico se detectó que el personal mostraba mucha resistencia para cambiar su lugar de residencia. El Consejo enfatiza que no se considerarán cambios de puestos ni plazas, ni modificaciones al salario, para el personal responsable de las Zonas y Regiones. Sólo sugiere la conveniencia de que los Coordinadores responsables residan en la región ello con el fin de atender permanente la oficina regional.

“También, por interés del servicio, el personal de la Coordinación de Zona podría vivir o ser contratado en ellas, pero habría que buscar más el acuerdo y el arreglo mutuos y no la imposición o la amenaza para ello”<sup>12</sup>.

Tampoco se consideró un aumento de sueldo y para evitar conflictos laborales se optó porque el personal que estuviera dispuesto a radicar en alguna región del Estado fuera desconcentrado o bien que las plazas que quedaran vacantes fueran cubiertas por personal contratado directamente en las Regiones.

“El personal de la Delegación no quería salir de la capital del Estado por razones personales (su lugar de residencia, familia, escuela, novia, etc.) y como no había ningún incentivo económico, la gente no quería irse. Entonces se pensó en no obligar al personal ya que si estaba descontento no iba a funcionar y se vería reflejado en su trabajo. ¿Cómo es posible el planteamiento anterior cuando sin estar desconcentrado el personal no estaba funcionando?”

---

<sup>12</sup> Propuesta de Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del CONAFE

La entrevistada agregó que la desconcentración del personal siempre fue de manera voluntaria y se aprovechaba cuando renunciaba una persona, contratar a alguien de la región en la que se necesitara<sup>13</sup>.

Por otra parte el personal de la Delegación como los Auxiliares de Operación y los Coordinadores manifiestan que es poco el sueldo que perciben y muchas las actividades que realizan el siguiente relato de cuenta de ello:

Las cargas de trabajo en la oficina regional son demasiadas. Hemos tenido que trabajar los fines de semana porque atendemos a 175 comunidades con todos los servicios y el personal no es suficiente. Me gustaría que hubiera otro Auxiliar de Operación ya que la región es muy grande. No estoy de acuerdo con el sueldo que percibo, considero que es mucho el trabajo y poco el sueldo para las funciones que realizo: la distribución del material, vigilar que los desayunos escolares que otorga el DIF sean entregados, realizar movimientos administrativos cada bimestre, pago a instructores y becarios, becas FIDUCAR, Recepción de documentos, estadística, atender las visitas frecuentes a la oficina por parte de directores, supervisores, personal del DIF, de municipios y presidentes de APEC o padres de familia, así como visitas urgentes a la comunidad cuando el Capacitador Tutor ya no puede resolver los problemas solo. Considero que esta carga de trabajo ocasiona que se visiten poco las comunidades y no como quisiéramos.

Uno de los factores que el Consejo no tomó en cuenta en la regionalización fueron las cargas de trabajo que el personal tendría, por lo que esta situación está ocasionando que tampoco se visiten las comunidades con frecuencia; repitiéndose así el esquema anterior; aún cuando exista una oficina regional y el personal este desconcentrado.

---

<sup>13</sup> Entrevista a la Jefa del Departamento de Apoyo a Delegaciones, 27 de marzo del 2002.

El entrevistado agregó que en la oficina existe la disposición y realizan con entusiasmo las actividades pero también requieren de apoyo tanto económico como de personal, ya que en ocasiones se sienten desanimados. "Soy una persona dispuesta, pero creo estar dando todo y recibiendo poco". Considera que las funciones que realiza no son proporcionales al sueldo: "Soy el mil usos, no hay nadie más que lo pueda hacer, sólo yo lo tengo que realizar"<sup>14</sup>.

Consideramos que, a pesar de que la propuesta no exige que el personal radique o se vaya a vivir a las regiones, es importante analizar y reconsiderar esto, ya que si lo que se requiere y propone es estar más cerca de las comunidades y con mayor frecuencia sería conveniente la presencia del personal en las oficinas establecidas en las regiones, de lo contrario se caería en el mismo centralismo.

Según la guía metodológica para la desconcentración y modernización de las estructuras administrativas (1994) para el buen funcionamiento de la desconcentración se recomienda seleccionar y contratar al personal de la localidad o bien reubicar en el interior al personal de oficinas centrales en sus lugares de origen o de preferencia. En el capítulo dos se señaló que uno de los propósitos de la descentralización es promover la agilidad de los procedimientos, y responder con oportunidad a las demandas, así como acercar la organización y la toma de decisiones a los lugares donde se encuentran los usuarios.

Consideramos que la propuesta es acorde con algunos de los planteamientos de la desconcentración sugeridos en la guía metodológica para la desconcentración y modernización de las estructuras administrativas como, la organización geográfica la cual permite la colaboración e interacción con otras instituciones lo que puede favorecer a la institución y a los propios beneficiarios. Sin embargo hay factores muy importantes que el que el Consejo debió considerar prioritarios como: la desconcentración del personal.

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada a un Auxillar de Operación de la Región de Palenque en el Estado de Chiapas,

También debió considerar los sueldos y salarios de acuerdo con el tabulador regional, de modo que los trabajadores se sintieran motivados para cambiar su lugar de residencia.

En el capítulo dos se mencionó que algunas instituciones realizan su propia propuesta de regionalización para llevar a cabo sus actividades por ejemplo el Instituto Nacional Indigenista (INI) se propuso un modelo de regionalización donde reconocen 20 regiones indígenas en el país, los criterios fundamentales para su conformación fueron, por un lado, la agrupación de la población de municipios contiguos y continuos cuya densidad del PIE superaba 30% su población total, las variables lingüísticas y las áreas de cobertura del instituto.

Sin embargo para la institución esta regionalización, presenta aún ciertas limitaciones, como el hecho de no tomar en cuenta a los municipios menores de 30 de PIE, dejando fuera volúmenes importantes de población indígena. Además de que estos elementos dificultan el mapeo y la construcción de las regiones indígenas, por ello consideran que representa todavía un reto la definición de los conceptos y criterios que permitan delimitar bien las regiones<sup>15</sup>.

Algunas instituciones realizan sus propios criterios de regionalización de acuerdo a sus actividades. Sin embargo, se estima que la mayoría de las propuestas de regionalización giran alrededor de criterios arbitrariamente elegidos.

---

el 6 de septiembre del 2001.

## CRITERIO DE ORGANIZACIÓN

Anteriormente se mencionó que uno de los factores que inflúan en la operación de los servicios que ofrece el CONAFE en las Delegaciones Estatales, era la escasa o nula comunicación, coordinación, retroalimentación y compromisos institucionales entre los diferentes departamentos, personal, figuras docentes, e incluso el mismo Delegado, por lo que la propuesta contempla otra vertiente: el desarrollo del personal delegacional y de las figuras docentes por medio de la integración de funciones la cual se contempla de la siguiente manera.

### Integración Estatal

"Referida al desarrollo del personal de las Delegaciones Estatales que para servir adecuadamente a las comunidades de su entidad debe conocer los aspectos económicos, políticos, sociales, históricos y culturales del Estado respectivo".

### Integración Delegacional

"Con los mismos fines de la Educación Comunitaria, los colaboradores en sus procesos, podrían conocer sus objetivos, métodos y aplicaciones buscando la convergencia, cooperación y comunicación de las áreas, los Departamentos, los niveles de responsabilidad y de todos los participantes en general, de modo tal que se unan los esfuerzos evitando que dividan las diferencias".

### Integración Personal

"Esta línea alude a las funciones y a las acciones personales, a la capacitación y a la superación del personal institucional, de los jóvenes docentes y de los habitantes. Así como de las comunidades en términos de comprender y poner en práctica los postulados de la Educación Comunitaria".

---

<sup>15</sup> INI, *Estado del Desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, 1996-1997, 1er informe, tomo 2, edición 2000, 878, pág.*

La integración también contempla a los programas, proyectos y modalidades que ofrece el CONAFE de modo que éstos se puedan trabajar bajo una misma percepción.

"...De manera que desde el Delegado hasta los alumnos en las comunidades pasando por todo el personal institucional y los jóvenes docentes, así como los padres de familia y vecinos de las comunidades, con las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria (APEC'S), ejerzan su iniciativa propiciando, fomentando y construyendo la Educación Comunitaria".

"Las vertientes de la integración incorporan entonces la conveniencia de que los Coordinadores Académicos, (CA'S) los Auxiliares de Operación (AO'S) y el personal administrativo, como los Jefes de Departamento y los Coordinadores de Zona y responsables de la Región, conozcan y operen todos los programas y proyectos del Consejo, capaciten y deriven las mismas habilidades y destrezas a los jóvenes docentes al estilo de los Asistentes Educativos".

"La Integración, vinculada al crecimiento, el desarrollo y la autonomía paulatina de las Delegaciones busca propiciar también la iniciativa, toma de decisiones, responsabilidad y compromiso en aumento de las Delegaciones, regiones y comunidades, así como de los colaboradores, jóvenes, niños y habitantes en general involucrados en la Educación Comunitaria".<sup>16</sup>

A decir verdad dicha integración plantea varios puntos que parecieran resolver con facilidad los problemas que en la operación la educación comunitaria ha enfrentado, sin embargo habría que ver cual es el impacto de la integración en la práctica y en la realidad.

---

<sup>16</sup>Op. cit.

## CRITERIO PEDAGÓGICO

En el marco de la integración la propuesta también contempla el sentido pedagógico por lo que sugiere que los Capacitadores Tutores encargados de capacitar a los Instructores Comunitarios sean integrales; es decir, que puedan ser capaces de atender y asesorar a los instructores de diferentes programas de su Microregión, con ello se evitaría la duplicación de actividades, una alta inversión de tiempo y dinero así como largos viajes y esfuerzos educativos. La propuesta pretende que en determinado momento los Instructores posean también esa habilidad.

"No se pretende uniformar las acciones y los procedimientos ni en un sentido ni en otro, sino se busca la simplificación, la optimización y el impacto eficientes de los procesos educativos, operativos y de apoyo a los docentes.<sup>17</sup>

"Las reuniones de tutoría y la capacitación, pueden efectuarse en la Microregión, y no necesariamente hasta la delegación".

"Las Reuniones Microregionales, sustitutas o complementarias de las de tutoría en sedes, permiten que se vuelvan verdaderos eventos educativos en las comunidades en que se efectúan, ya que los vecinos colaboran y participan para su cumplimiento y aprovechamiento".

"La idea es realizarlas en las mismas comunidades, de manera rotativa, sean mensuales, quincenales o incluso semanales si las comunidades son cercanas y accesibles y si los docentes así lo decidieran".<sup>18</sup>

El hecho de que la propuesta contemple la realización de las reuniones de formación de los docentes desde las comunidades, o bien en aulas establecidas en las oficinas regionales es acorde con los propósitos de la Educación Comunitaria, ya que si se fomenta en los padres de familia la participación en el proceso educativo, su participación no se vería limitada al resguardo de materiales, y a

---

<sup>17</sup>Op cit.

proporcionar hospedaje y alimentación a los docentes, sino también a la interacción con los docentes, los niños y los propios miembros de la comunidad, de esta forma se favorecería la participación de la sociedad tal y como lo sugieren los propósitos de la educación comunitaria.

Al respecto la Jefa de Apoyo a Delegaciones comentó: "se trabaja con base a la educación comunitaria con una visión humanista en donde intervienen los padres, niños, y las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria.

Otra de las estrategias sugeridas en la propuesta de regionalización desde el punto de vista pedagógico es la formación de un Capacitador Tutor Integral, al respecto uno de los técnicos de la Subdirección de Apoyo y Seguimiento opinó que es una de las ventajas que ofrece la propuesta, ya que un Capacitador Tutor puede atender las necesidades de los demás servicios.

Pero pedagógicamente ¿Qué tan eficiente podría ser un Capacitador Integral? Esto implicaría para el CONAFE proporcionar una buena y constante capacitación a los docentes habría que analizar el nivel de disponibilidad que tenga la delegación y los docentes para realizar esto. También habría que analizar si el planteamiento de la integración es acorde con los diferentes programas o modalidades que ofrece el CONAFE .

Una experiencia de regionalización del sistema educativo llevada a cabo en Costa Rica, señala que la metodología de la regionalización debe de centrarse en la participación popular; también identificar el contexto de la sociedad en cuanto a sus condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, ya que esto incide en el ambiente democrático y propicia la participación ciudadana.

---

<sup>18</sup> op cit.

"En el campo de este ambiente la regionalización constituye un esfuerzo hacia el mejoramiento y perfeccionamiento de un sistema burocrático, ya que permite afrontar las necesidades de un país en el campo educativo por medio de la responsabilidad compartida."<sup>19</sup>

La regionalización también se puede justificar si consideramos el problema de la dispersión algunos demógrafos y especialistas consideran que México es un país con rostro urbano, pues casi siete de cada 10 mexicanos habita en una ciudad. Sin embargo, una cuarta parte de los habitantes del país vive dispersa en 198 mil localidades de 2 mil 500 habitantes o menos. Principalmente en los estados de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Guerrero y Veracruz. De ellas, cerca de 65 mil son localidades rurales verdaderamente aisladas. Ahí residen 4.6 millones de personas, es decir un promedio de 70 personas por localidad. Casi 90 % de estas poblaciones dispersas presentan un alto grado de marginación.<sup>20</sup>

"Entre 1990 y 2000, las localidades de 2 mil 500 habitantes o menos pasaron de 23.2 millones a 24.7 millones de personas, muchas de las cuales viven en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y aislamiento que dificultan su integración social y económica".<sup>21</sup>

Rodolfo Tuiran, Secretario General del Conapo considera que el problema de dispersión lleva atado un problema de injusticia, pues es muy difícil llevar servicios básicos a las pequeñas localidades, entre otras razones porque es inviable económicamente. También reconoce que los problemas serios están en las casi 65 mil comunidades verdaderamente aisladas y dispersas, ubicadas lejos de una carretera o de un centro urbano importante, cuyos pobladores tienen que caminar por lo menos cinco kilómetros, durante tres o más horas, para llegar a una localidad y proveerse de un servicio básico.

<sup>19</sup> Véase, <http://www.clad.org.ve/costaric.html>

<sup>20</sup> PROCESO, El México Olvidado, No. 1292, 5 de agosto de 2001.



"Tuiran afirma que México vive un proceso continuo de creación y desaparición de localidades, pero advierte que su número se multiplicará en los próximos años, por lo que es necesario diseñar estrategias efectivas para atender sus necesidades"<sup>22</sup>.

Según el Secretario General una de las estrategias contempladas por el gobierno es identificar y fortalecer los Centros Proveedores de Servicios, es decir localidades en las áreas rurales que, por su ubicación e infraestructura, deben cumplir una función como las de las ciudades. Dichas localidades serían dotadas de más servicios para que puedan atender a las comunidades ubicadas en el área de influencia. Para el Secretario General de la Conapo esto es el principio básico de cualquier problema de dispersión.<sup>23</sup>

### **IMPLICACIONES TEÓRICAS, PRÁCTICAS Y OPERATIVAS**

La propuesta de regionalización representa un proceso legitimador de la desconcentración, ya que se funda en las ventajas de acercar los servicios a los usuarios, y de propiciar la sensibilidad de los funcionarios - en el caso de CONAFE al Delegado y al personal- respecto a las aspiraciones, requerimientos y necesidades sociales que se les confirió; también permite la posibilidad de motivar, con más elementos y en mejor medida, la participación de la comunidad y crear procedimientos que validen su eficacia según las particulares condiciones locales.

La desconcentración tiene los propósitos de aumentar la eficiencia en la respuesta de la administración a las demandas; de acercar las decisiones administrativas a los lugares o zonas de aplicación y disponer de mayor y mejor conocimiento e información de los problemas que se presentan y así normar objetivamente los criterios decisorios; descongestionar las oficinas e instancias administrativas a

---

<sup>21</sup> Cp Cit.

<sup>22</sup> Op. Cit

<sup>23</sup> PROCESO, El México Olvidado No. 1292, 5 agosto 2001.



efecto de agilizar la respuesta gubernamental; y facilitar los trámites administrativos.

En la propuesta de regionalización la desconcentración constituye sin duda una condición básica para avanzar en la modernización y fortalecimiento de la sociedad. Por lo tanto, debe contemplar el diseño, instrumentación y medidas adecuadas que respondan a los retos actuales y contribuyan efectivamente al desarrollo económico y social.

Como conclusión podemos decir que la delimitación, distribución y organización de las zonas, regiones y microregiones, permiten la expansión de los servicios educativos en relación con las disparidades geográficas, económicas, y sociales.

La propuesta también busca, por medio de la desconcentración, acercar los servicios a los usuarios, lo que implica transferir los servicios administrativos para que la comunidad educativa no tenga que trasladarse innecesariamente a las oficinas Centrales del Consejo ubicadas en cada estado lo que ocasiona pérdida de tiempo, recursos y esfuerzos.

En este sentido tendríamos que la descentralización y la regionalización comparten algunos elementos.

Podemos decir que la regionalización al igual que la descentralización se vincula con aspectos ideológicos al constituir una acción reivindicadora del poder local y de decisiones fundamentales con principios de eficiencia administrativa y en el manejo de los recursos y en la gestión de los servicios públicos.

La correcta concepción y alcances de la descentralización, así como sus principios, dimensiones y factores que la condicionan deben de tomarse en cuenta en toda acción descentralizadora.

Es conveniente mencionar que toda acción descentralizadora debe de considerar y reconocer las condiciones geográficas, las tradiciones, las culturas y tendencias que cada país y región presentan. También es conveniente considerar los movimientos de la población, como el caso de los migrantes y grupos indígenas. Habría que ver cómo en la realidad y en la práctica de la propuesta esto impactó.

## **REGIONALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN DE LAS DELEGACIONES ESTATALES: TRES EXPERIENCIAS DE INVESTIGACIÓN.**

En el presente capítulo se describen algunas características geográficas, demográficas y políticas más representativas de los Estados de Campeche, Chiapas y Oaxaca, las cuales consideramos de gran importancia y nos proporcionaran información acerca de las diversidades que existen en cada Estado y como estas se impactan en el ámbito educativo. Así mismo se describe su actual forma de organización y operación de las Delegaciones Estatales del CONAFE con respecto a la propuesta de regionalización.

Cabe mencionar que la elección de estos tres estados de la República - Campeche, Chiapas y Oaxaca- obedece principalmente a que dos de ellos Oaxaca y Chiapas son estados de mayores dimensiones y con diversidad de condiciones geográficas, lingüísticas y políticas. Por otro lado, Chiapas, es uno de los Estados que ha logrado grandes avances respecto a la propuesta de regionalización, mientras que Oaxaca es uno de los Estados que en un principio mostró resistencias por lo que no lograba avances evidentes. Campeche es uno de los estados de menores proporciones, en un principio mostró resistencias respecto a la propuesta sin embargo ha podido avanzar respecto a la propuesta de regionalización.

Se incluyen también los datos obtenidos de la observación, el levantamiento de registros, entrevistas a informantes clave, verificación de las acciones y procesos de realidad sobre el impacto de la propuesta de regionalización de la operación de las Delegaciones Estatales del CONAFE.

Finalmente se realiza un análisis de la Política Educativa actual y las implicaciones de ésta dentro de la propuesta de regionalización. Así mismo se proporcionan algunas líneas de acción que satisfagan las necesidades diagnosticadas.

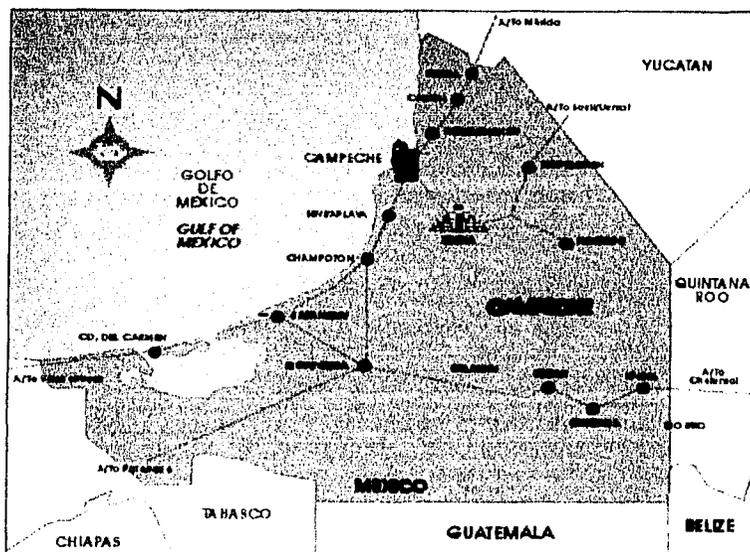
## **CAMPECHE**

### **Localización**

El Estado de Campeche cuenta con 51,833 km<sup>2</sup> de superficie, conforme a los últimos cálculos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que incluyen la superficie Insular. La extensión estatal representa el 2.6% del territorio mexicano. La entidad se encuentra en la parte Suroeste de la Península de Yucatán.

Limita por el norte y noroeste con el Estado de Yucatán, al este con el Estado de Quintana Roo y con la República de Belice, al sur con la República de Guatemala y el Estado de Tabasco, y al Oeste con la misma entidad de Tabasco y con el Golfo de México.

Políticamente el estado de Campeche se divide en once municipios: Calkini, Campeche, Champotón, Hecelchakan, Hopelchen, Palizada, Tenabo, Escárcega, Calakmul y Candelaria.



Al Suroeste del estado los suelos aluviales han permitido la existencia de corrientes superficiales como la del río San Pedro que forma parte del límite entre Campeche y Tabasco, y el río Palizada, Ramal del Usumacinta, que desemboca en la laguna de Términos.

### **Cauces**

Las principales corrientes fluviales se encuentran al suroeste del estado, en la zona denominada de los ríos y lagunas.

El río San Pedro y San Pablo, forma parte del límite entre Tabasco y Campeche. Es uno de los brazos del Río Usumacinta y cuando llega al mar desemboca en forma de barra. Los propios ríos del Estado, del Suroeste a noroeste, son los siguientes: Palizada, Chumpan, Candelaria, Mamantel y Champotón.

El río Champotón nace en la parte central del estado, corre en dirección noroeste y desemboca en el Golfo de México. El río Mamantel está situado en la parte Suroeste de la entidad.

## **Educación**

En lo que respecta al sector educativo en el estado de Campeche se han logrado avances importantes. En 1990, de cada 100 habitantes, 84 personas entre los 15 años o más sabían leer y escribir. Actualmente el 81.5% de los habitantes de la entidad de 15 años y más tienen algún grado de instrucción, y de estos sólo el 17.40% terminó el 6º año de primaria. Con el objeto de que el estado cuente con técnicos Capacitados necesarios para su desarrollo económico social –en los años setenta se establecieron nuevas instituciones educativas, ya sea para estudiar una carrera terminal o bien como un paso a la licenciatura.<sup>1</sup>

## **Delegación del CONAFE en el Estado de Campeche**

En el documento *Proyecto de Regionalización y Descentralización Operativa 1ª etapa* enviado a las oficinas Centrales por la Delegación de Campeche del CONAFE en octubre de 1998 se señala que la delegación inició sus labores en octubre de 1978, brindando atención a 43 comunidades en el nivel primaria. Hasta 1998 todas sus actividades tenían que efectuarse con las directrices de la Delegación, con sede en la capital del Estado.

En el mismo documento se señalan algunos de los recorridos que se tienen que efectuar para supervisar el servicio educativo en las comunidades, los cuales van desde los 8 Km. hasta los 1200 Km., a estas distancias además se le agregan las condiciones de los caminos y las condiciones climatológicas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>1</sup> *Propuesta de Regionalización de la Operación de la Delegación CONAFE en el Estado de Campeche*. Mayo de 2000.

A continuación se exponen algunos de los aspectos más relevantes encontrados en los reportes de las visitas realizadas a esta delegación durante la fase de diagnóstico e implementación de la propuesta de regionalización.

En 1997 la Delegación no tenía considerado crear zonas para desconcentrar a corto plazo. La Jefa de información y Apoyo Logístico señaló que debido al tiempo que llevaba en la Institución conocía la mayoría de las comunidades, sin embargo era difícil tener la presencia constante del personal delegacional en las comunidades debido a las numerosas tareas que tenían que realizar, aún así consideraba que con la estructura que tenían se podía mejorar.

En general, se observaba desorganización en sus procesos administrativos y de operación, así como, una falta de comunicación y retroalimentación entre los diferentes departamentos que conforman la Delegación.

La Delegación reportó dificultad para transportar los materiales didácticos a las comunidades, ya que en el traslado éstos llegaban en mal estado.

Durante el año de 1998 se observaba una inadecuada organización para llevar a cabo las visitas a las comunidades. No se realizaba un seguimiento aunque se considerara de gran importancia. El personal Delegacional se mostró consciente de que la regionalización era necesaria, sin embargo, aún no se planteaban la propuesta con la debida seriedad.

A pesar de que en la Delegación contaban con cinco sedes para la distribución de los materiales, éstas no habían resultado muy efectivas, pues las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria o los Instructores Comunitarios tenían que trasladarse para recoger el material didáctico sin ningún apoyo, por lo que había un alto porcentaje de inasistencia.

Tomando en cuenta las situaciones anteriores la Delegación Estatal decidió regionalizar por lo que contempló la creación de tres regiones: Candelaria, Escárcega y Campeche, bajo la administración de un Coordinador de Sede, un Auxiliar Académico, un Auxiliar de Apoyo Logístico y una Secretaría.

El personal de la Subdirección de Apoyo a la Operación opina que las regiones que organizó el CONAFE en el estado de Campeche no están distribuidas equitativamente.

En enero de 1999 la Delegación empieza la desconcentración de personal y funciones hacia las regiones lo cual trae consigo muchas fricciones, descontento, temores, y resistencias entre el personal. En general el personal manifiesta falta de comunicación entre ellos y los Jefes.

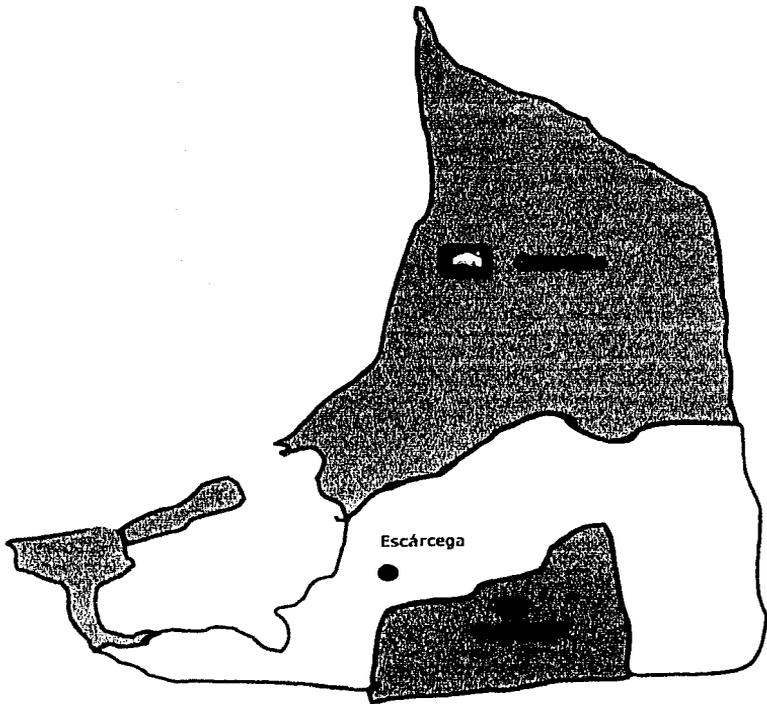
En el año 2000 los reportes de las visitas realizadas a la Delegación por la Subdirección de Apoyo y Seguimiento señalan que las visitas a las comunidades son más frecuentes lo cual resuelve los problemas con más prontitud. Por otra parte los Instructores Comunitarios y APEC's disminuyeron sus gastos tanto de tiempo como de dinero. Los Capacitadores Tutores señalan interés por la Capacitación Integral, ya que consideran que esto los ha unido más y hace que su trabajo sea más productivo.

Los miembros de las comunidades manifestaron su interés de ser visitados con mayor frecuencia por parte del personal de la Delegación. La distribución de los materiales también se vio beneficiada ya que éstos eran entregados más cerca de las comunidades.

En el año 2001 la Delegación del CONAFE en Campeche ha conservado sus tres regiones tal y como se muestra en el siguiente mapa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# CAMPECHE



Escárcega

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## REGIONES Y OFICINAS (•)

-  CAMPECHE •
-  ESCÁRCEGA •
-  CANDELARIA •

126-A

Durante nuestra investigación, realizada en este Estado de la república en noviembre del 2001 se visitó la oficina regional ubicada en el municipio de Candelaria el cual se encuentra ubicado aproximadamente a cuatro horas del centro de Campeche.

Se observó que la oficina cuenta con seis aulas, baños, un vehículo y una computadora, también cuentan con energía eléctrica y una pipa les provee de agua mensualmente para las reuniones de tutoría. Aún faltaba la bodega para el resguardo de los materiales y aire acondicionado para la oficina.

En la Delegación del CONAFE en el estado de Campeche ha habido algunos cambios favorables como las visitas a las comunidades como lo mencionó el Coordinador de la región de Candelaria el cual considera que la regionalización fue una buena decisión, ya que los docentes y la gente de las comunidades ya no tienen que desplazarse hasta Campeche. "Antes era más difícil realizar las visitas debido a las distancias". El Coordinador dijo que gracias a que están ubicados en Candelaria el CONAFE es más conocido.

Así mismo, la desconcentración y la organización ha ocasionado algunas situaciones que no estaban contempladas en la regionalización, como los recursos y personal de apoyo como intendentes, secretaría, etc. "La regionalización estuvo bien pero no pensamos en los gastos que implicaba crear una oficina regional". Además gastos como el agua y la luz no estaban contemplados en el presupuesto inicial. Comentó que es necesario que las regiones cuenten con una línea telefónica, pero no se las han autorizado.

En el aspecto pedagógico también se han presentado algunas necesidades: la mayoría de los Capacitadores Tutores coinciden en que la capacitación integral que recibieron no fue suficiente y no se sienten aptos para apoyar a los Instructores Capacitadores de preescolar y de primaria.

Ante esta situación, consideramos que poco se pensó en el papel real y verdadero de un Capacitador Tutor Integral ya que se ha reflejado en su capacitación, pues los jóvenes manifiestan gran preocupación ante la situación, ya que sienten que no desempeñan bien su función, lo que hace que se sientan contrariados y sin habilidad para resolver las dificultades que se les presentan.

Algunos Capacitadores Tutores entrevistados consideran que la capacitación fue superficial: "Ser capacitadores integrales suena muy bonito, pero la capacitación de una semana es muy poco, nos enseñan lo primordial, pero a pesar de eso se nos dificulta, siento que no apoyo como debe ser", agregó un Capacitador Tutor.

A pesar de esto, el Subdirector de Apoyo y Seguimiento considera que Campeche es uno de los Estados que funciona regionalmente.

Considerando las experiencias del personal Delegacional y durante nuestra investigación de campo podemos darnos cuenta que para poder acceder a algunas comunidades se tienen que atravesar ríos o zonas selváticas, lo cual dificulta el acceso de camiones con el material para los alumnos y a pesar de que se ha avanzado mucho con la regionalización aun quedan por resolver muchas cosas en el ámbito educativo y de organización, sin embargo, si han existido resultados favorables y no han sido causas demasiado fuertes como para abandonar la actividad educativa y dejar de brindar el servicio en dichas zonas.

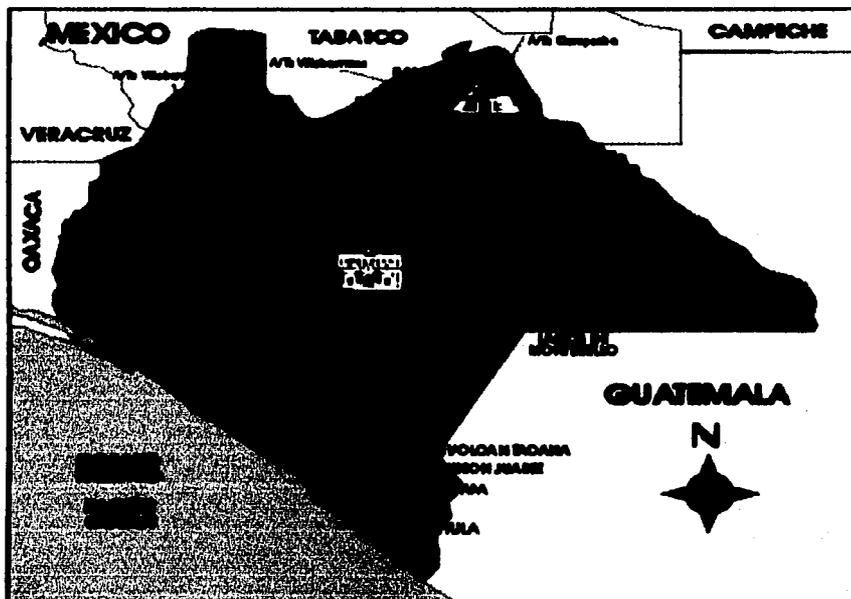
Actualmente la Delegación se enfrenta a otras problemáticas como la deserción y captación de instructores, la baja matrícula de alumnos y la construcción y rehabilitación de aulas, lo que tendrá que inducir a la Delegación a consolidar la regionalización.

# CHIAPAS

## Ubicación y Descripción de la Entidad

El Estado de Chiapas está situado en el sureste de México, al este del istmo de Tehuantepec, dentro de la región Pacífico Sur. Limita al norte con el Estado de Tabasco, al este con Guatemala, al sur y sureste con el Océano Pacífico y al oeste con los Estados de Veracruz y Oaxaca. Chiapas es uno de los Estados que circunscriben la frontera sur, con 57.8% de línea fronteriza.

La ubicación geográfica del Estado de Chiapas a nivel continental se encuentra incluida en el circunpacifico, el cual está formado por placas tectónicas, cadenas volcánicas, cavernas, grietas y fisuras.



## **Regiones Económicas**

Políticamente, el estado está dividido en 111 municipios clasificados en nueve regiones económicas: Centro, Altos, Fronteriza, Frallesca, Norte, Selva, Soconusco y Costa.

### **I Centro**

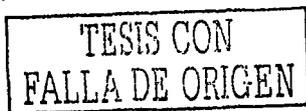
Se ubica al occidente del estado y está constituida por 22 municipios, ocupando una superficie equivalente al 16.7% de superficie total de la entidad. Los municipios más importantes que la conforman son Tuxtla Gutiérrez, Cintalapa, Chlapa de Corzo y Ocozocoautla.

En esta región se concentra el 23.7% del total de la población del Estado de Chiapas y abarca parte de las regiones fisiográficas siguientes: Depresión Central, Altiplanicie Central y las Montañas del Norte y Sur del Estado, por lo que está formada por planicie que alterna con lomeríos, mesetas y serranías, cubierta predominantemente por suelos negros y grises, surcada por el río Grijalva donde se sitúan tres de las principales presas hidroeléctricas de la Entidad: Manuel Moreno Torres, Nezahualcóyotl y Belisario Domínguez.

Presenta un clima cálido subhúmedo determinado por la altitud, por lo que cerca del 60% de la superficie de esta región tiene uso agrícola y el 33% pecuario. Destacan entre los principales cultivos el maíz, frijol, café y caña de azúcar, así como la cría de ganado: bovino, porcino y ovino; y granjas avícolas y apícolas.

### **Región II Altos**

La región Altos se localiza en la zona central del Estado, conformada por terrenos montañosos y accidentados en un 60% y planicies y valles en un 40%. Está



integrada por 16 municipios que ocupan el 5% de la superficie total de la entidad. En esta región destacan los municipios de San Cristóbal de las Casas, Chamula, Oxchuc y Chenaló. Presenta climas templados, subhúmedos y semicálidos-subhúmedos. Entre los principales cultivos destacan el maíz, frijol, café y manzano, entre las especies ganaderas: el bovino, porcino y ovino, y granjas avícolas y apícolas. Por otra parte, más del 12% de la población total del Estado de Chiapas se encuentra asentada en esta región.

### **Región III Fronteriza**

La región Fronteriza se localiza al sureste del estado y está constituida por ocho municipios, entre los que destacan: Comitán, Las Margaritas, La Trinitaria y Frontera Comalapa. Su territorio representa el 16.9% del total de la superficie estatal. Más del 10.3% del total de la población de la entidad se encuentra establecida en esta región. El clima predominante es el templado subhúmedo con lluvias en verano. Entre los principales cultivos se encuentran el maíz, caña de azúcar, melón, café y plátano, así como las especies ganaderas: bovino, porcino y ovino, y granjas avícolas y apícolas.

### **Región IV Frailesca**

La región Frailesca se ubica en la depresión central del estado y sus cuatro municipios que la conforman: Villaflores, Villa Corzo, La Concordia y Ángel Albino Corzo, cubren el 11% de la superficie de la entidad, y en esta región habita el 5.7% de hombres y mujeres del total estatal. El 95% de la región registra clima cálido dominante y templado húmedo en el 5% restante. Esta región es una de las mayores productoras de maíz y de frijol.

## **Región V Norte**

La región Norte Colinda con el Estado de Tabasco y ocupa el 8.1% de la superficie total del estado; y en ella se concentra el 8.1% de la población estatal.

Está conformada por 22 municipios, entre los que destacan Reforma, Simojovel, Pichucalco y Pueblo Nuevo Solistahuacán. En esta región se localiza la presa hidroeléctrica Peñitas. Predominan los climas cálidos húmedos, y destacan los cultivos de cacao, café, plátano, maíz y frijol. Asimismo es de las principales zonas productoras de leche en el estado y la única productora de hidrocarburos.

## **Región VI Selva**

La región Selva se localiza al extremo oriente del estado, se conforma por 12 municipios destacando entre ellos: Ocosingo, Palenque, Chlón y Tila. Esta región ocupa el 26.1% de la superficie total del estado y representa la más extensa de todas las regiones. Además, la región concentra el 14.2% del total de población de la entidad. Predominan los climas: cálido húmedo y subhúmedo con lluvias todo el año; caracterizada por selvas altas, medias, y sabanas húmedas. Esta región es de las mayores productoras de frijol y de ganado bovino en todo el Estado de Chiapas.

## **Región VII Sierra**

La región Sierra se ubica en la parte sur del estado. Está constituida por 8 municipios entre los que destacan: Motozintla, Siltepec, Amatenango de la Frontera y Bella Vista. Esta es la región menos poblada (4.3% del total estatal) y la menos extensa, ya que ocupa cerca del 2.8% del total de la superficie del estado. Presenta climas templado y semicálido húmedo. Entre los principales cultivos se

encuentran el café, seguido por el maíz y frijol. El ganado ovino es la especie más importante.

### **Región VIII Soconusco**

La región Soconusco se localiza en el extremo meridional del estado, está integrada por 16 municipios que ocupan aproximadamente el 7.2% de la superficie estatal. Sobresalen entre sus municipios: Tapachula, Huixtla, Mapastepec y Cacahoatán.

Esta región es una de las más pobladas; el 17.2% del total de la población se encuentra establecida en esta región. Por sus características orográficas y climas cálidos húmedo y subhúmedo, cuenta con una variedad de cultivos, siendo la mayor productora de café, mango, plátano y cacao, además de la soya, palma africana, marañón y maíz. Entre sus especies ganaderas predominan la bovina, porcina, avícola y apícola, y es la mayor productora pesquera en el estado.

### **Región IX Costa**

La región Costa se ubica al Suroeste del estado, sus tres municipios ocupan el 6.2% de la superficie estatal, la región concentra el 4.5% de la población estatal. Los municipios de Pijijiapan, Tonalá y Arriaga están considerados como grandes productores de ganado bovino y destacan la captura pesquera. El clima predominante es el cálido subhúmedo y entre sus principales cultivos se encuentran el maíz, frutales y hortalizas.

### **Conformación fisiográfica y división política de la Entidad**

Fisiográficamente, el estado se encuentra conformado en siete regiones, que presentan rasgos comunes en aspectos tales como relieve, constitución geológica,

suelo, clima, vegetación, fauna e hidrología. Aún cuando existen en ellas diferencias perceptibles, denotan en conjunto una unidad.

### **Distribución territorial**

De acuerdo con la regionalización económica de la entidad la región I Centro es la más poblada con 855,041 habitantes, siguiéndole la Región VIII Soconusco con 622,044 y la Región VI Selva con 503,603. La región VII Sierra, es la menos poblada con 153,765 habitantes distribuidos en 8 municipios. Referente a las ciudades, las más habitadas son Tuxtla Gutiérrez con 386,135 habitantes, Tapachula con 244,855 y San Cristóbal de las Casas con 116,729.

A pesar de que el Estado de Chiapas cuenta con una riqueza natural y cultural impresionante no ha sido sinónimo de riqueza económica ni desarrollo social, más bien se encuentra en un alto grado de monolingüismo, pobreza y de mayor dispersión de comunidades.

Debido a las condiciones económicas poco favorables ha llevado al Estado a incorporar a los niños y jóvenes a actividades económicas para sobrevivir, actividades que por supuesto en la mayoría de los casos son para el autoconsumo o con muy bajos sueldos, de ello se puede deducir el gran índice de analfabetismo que hay en el Estado.

### **Educación**

Los servicios educativos en el estado son proporcionados a través de la Secretaría de Educación (SE), los Servicios Educativos para Chiapas (SECH) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Para el ciclo escolar 1998-1999 la matrícula de educación básica alcanzó una cifra de 1,067,081, comparado con la población en el Estado con un rango de edad de 4 a 16 años, según el INEGI en el

conteo del 95 suma 1,266,267 lo cual representa el 84.2% de atención a la demanda.

<b>NIVEL</b>	<b>MATRÍCULA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>% ATENCIÓN</b>
Preescolar	175,200	211,538	82.8
Primaria	728,276	701,296	103.8
Secundaria	163,451	349,885	46.7
Total	1,067,081	1,266,267	84.2

\*La edad de población considerada en estas cifras es para:

Preescolar: 4 y 5 años

Primaria: 6 a 12 años

Secundaria: 13 a 16 años

### **La Delegación del CONAFE en Chiapas**

Según la propuesta de Regionalización de la Operación de la Delegación del CONAFE en Chiapas emitida en marzo del 2000, la Delegación inició su actividad el 4 de marzo de 1974, proporcionando atención a 250 comunidades en el primer y segundo grados de primaria.

El mismo documento señala que la organización logística, administrativa y operativa hasta antes de 1995, se puede considerar como centralizada, ya que las líneas de trabajo y el diseño de estrategias eran planteadas desde la Delegación Estatal. También se señala que debido a la extensión del estado hubo la necesidad de crear sedes de Operación, donde se desarrollaba la capacitación y las reuniones de tutoría. Éstas sedes eran atendidas por un Auxiliar de Operación a pesar de que éstos tenían ciertas atribuciones, carecían de facultades para la toma de decisiones, así como de una adecuada infraestructura como oficina, mobiliario, vehículo, etcétera.

"En el ámbito pedagógico los procesos de capacitación y asesoría se programaban desde la Delegación emitiendo programaciones, soluciones, materiales, técnicas y estrategias únicas como si las comunidades y zonas tuvieran las mismas características y surgieran del mismo contexto".<sup>1</sup>

Esta forma de organización creaba en el personal inmovilidad así como carencia de participación en las decisiones. Según el documento se tenía la sensación de que no había problemáticas en las comunidades, pues en diversas situaciones los beneficiarios de las comunidades abandonaban el servicio que brinda el CONAFE o bien sus problemas quedaban sin resolver.

A continuación se exponen algunos de los aspectos más relevantes encontrados en los reportes de las visitas realizadas a esta Delegación durante las fases de diagnóstico e Implementación de la propuesta de regionalización.

De los años 1997 y 1998 no se pudo obtener mayor información ya que no se realizaron visitas debido a las inundaciones que el estado sufrió durante 1998. En 1997 sólo se reporta que las áreas administrativas y operativas del control y seguimiento de los programas carecen de personal y las cargas de trabajo son pesadas.

En algunos Estados la desconcentración fue surgiendo como una necesidad debido a su dimensión y al número de servicios que prestaba, así lo indicó el Subdirector de Apoyo y Seguimiento al referirse al caso del Estado de Chiapas

Según explicó el Subdirector de Apoyo y Seguimiento para 1997, el Estado de Chiapas ya estaba organizado con 7 sedes en donde había gente casi todo el mes para atender las necesidades y problemas que se presentaban. Pero este no fue el único caso, en el mismo año, en Michoacán había algunos Auxiliares Operativos que vivían en los Municipios, lo que permitía estar más cerca de las comunidades,

---

<sup>1</sup> Regionalización de la Operación del CONAFE en Chiapas, marzo 2000.

es decir actuaron por iniciativa propia y debido a las exigencias y demandas de cada Estado en particular<sup>2</sup>.

En 1999 la Delegación del CONAFE en Chiapas cuenta con 9 zonas, cada una con su oficina regional y personal desconcentrado. Se reportan fricciones con el personal desconcentrado.

En general los miembros de las comunidades manifestaron estar contentos con el servicio que ofrece el CONAFE. Algunas comunidades reportan falta de materiales. En el caso específico de los Instructores Comunitarios del Programa de Atención Educativa a Población Indígena se detectó poco apoyo por parte de los padres de familia.

Para el año 2000 la Delegación se encuentra organizada en 37 regiones y están considerando abrir tres regiones más, para hacer el trabajo más equitativo. El personal de la Delegación considera que la regionalización no es algo nuevo para ellos pues debido a las características del Estado habían tenido que hacer algo similar, aunque reconocen que han logrado desconcentrar más funciones. También se reportan fricciones con el personal desconcentrado.

En el año 2001, en general el personal opina que la regionalización es buena aunque están considerando la distribución de las regiones. Consideran que la regionalización es una propuesta muy enriquecedora, ya que existe seguimiento en las tareas. En el caso específico del Programa de Atención Educativa a Población Indígena se han observado problemas pues por lo regular el Capacitador Tutor es monolingüe lo que imposibilita la comunicación entre docentes y por lo tanto la resolución de problemas.

El Estado de Chiapas que contaba con 7 sedes ahora funciona con 38 regiones tal y como se muestra en el siguiente mapa.

---

<sup>2</sup> Entrevista al Subdirector de Apoyo y Seguimiento, 27 de marzo del 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



# CHIAPAS

## REGIONES Y OFICINAS (\*)

- 1 JUÁREZ •
- 2 SALTO DEL AGUA •
- 3 PICHUCALCO •
- 4 YAJALÓN •
- 5 PALENQUE •
- 6 OSTUACÁN •
- IXTACOMITÁN •
- 8 TAPILULA •
- BOCHIL •
- 10 OCOSINGO A •
- 11 OCOSINGO B •
- 12 OCOSINGO C •
- OCZOCOAUTLA •

## REGIONES Y OFICINAS (\*)

- MALPASO •
- COPAINALÁ •
- 16 BERRIOZÁBAL •
- TUXTLA GUTIÉRREZ •
- SAN CRISTÓBAL •
- 19 HUIXTÁN •
- 20 COMITÁN •
- 21 LAS MARGARITAS •
- TRINITARIA •
- 23 TZISCAO •
- CINTALAPA •
- VILLA FLORES PONIENTE •
- VILLA FLORES •

## REGIONES Y OFICINAS (\*)

- REVOLUCIÓN MEXICANA •
- TEOPISCA •
- 29 VILLA CORZO •
- 30 INDEPENDENCIA •
- 31 ÁNGEL ALBINO CORZO •
- 32 CHICOMUSELO •
- FRONTERA COMALAPA •
- 34 PIJIJAPAN •
- SILTEPEC •
- MOTOZINTLA •
- ESCUINTLA •
- 38 TAPACHULA •

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN 37-B

Durante la investigación de campo al Estado de Chiapas se visitaron la Delegación Estatal y las oficinas regionales de San Cristóbal de las Casas, Teopisca, Las Margaritas, Ocosingo, Yajalón, y Palenque, donde se pudieron obtener los siguientes datos.

Con el fin de brindar una mejor y mayor atención la Delegación ha decidido abrir una región más la cual sería la No. 39, Simojovel de Allende. El Jefe de Información y Apoyo Logístico considera que esta decisión da pauta para la apertura de nuevos servicios. El municipio del estado proporcionó una bodega y un local para la oficina la cual estará atendida por un Auxiliar de Operación.

La Delegación también está realizando una reorganización de las microregiones. Bajo un mejor criterio geográfico. Los Coordinadores Regionales, Auxiliares de Operación, Asistentes Educativos y Capacitadores Tutores realizarán un análisis completo para ubicar a las comunidades, -se requiere cuidar la cercanía entre las comunidades -.

Los Coordinadores regionales señalaron una buena participación de las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria para recoger el material del ciclo escolar 2001-2002 aproximadamente más del 90% acudió a recoger su material.

La mayoría de las oficinas regionales se encuentran equipadas con mobiliario y un vehículo que facilita las visitas del personal a las comunidades. En algunas oficinas cuentan con mapas de la región ubicando a las comunidades.

A pesar de que Chiapas es una Delegación con diversidad de condiciones geográficas, climáticas, étnicas y políticas ha avanzado considerablemente respecto a la propuesta de regionalización y a estados con menos diversidad de condiciones y considerados más chicos. A pesar de la desigualdad de trabajo la

Delegación ha dado grandes resultados respecto a la regionalización tal como lo mencionó uno de los técnicos de la Subdirección de Apoyo y Seguimiento.

"La desigualdad en cuanto a servicios que tiene que atender cada microregión es sorprendente, pues en Chiapas un Coordinador Académico atiende a 100 niños, mientras que en estados más chicos como Aguascalientes la misma figura atiende a 5 niños, sin embargo al comparar los resultados se observa que van igual en cuanto a metas"<sup>3</sup>.

Consideramos que esto refleja una plena desorganización desde las mismas Oficinas Centrales en cuanto a la designación del presupuesto a cada Delegación Estatal, pues se puede detectar una contradicción: no se están considerando la extensión del territorio, los criterios geográficos, el número de regiones, comunidades, servicios, alumnos, y docentes que se plantearon en la propuesta de regionalización para una mejor organización. ¿Porqué un estado mayor cuenta con el mismo personal que un estado menos? ¿Qué implicaciones pedagógicas resultan el que una sola persona tenga que atender tantos números de servicios y alumnos? ¿Se pierde la calidad y la eficiencia con estas variantes?

Todo parece indicar que no, pues según el Técnico de Apoyo a Delegaciones las metas así lo demuestran, sin embargo aunque parece que el Estado de Chiapas funciona satisfactoriamente, habría que analizar el nivel educativo en cuanto a calidad y eficiencia del servicio, pues actualmente el Estado de Chiapas sigue siendo uno de los Estados con mayor índice de niños y jóvenes sin educación.

---

<sup>3</sup> Entrevista a un técnico del Departamento de Apoyo a Delegaciones



# OAXACA

## Ubicación y descripción de la Entidad

El estado de Oaxaca está situado en el pacífico sur, tiene una extensión territorial de 94 211 km<sup>2</sup>, es el quinto Estado de mayor tamaño del país y el de mayor extensión en el centro y sur del país; debido a sus características orográficas le hacen ser una de las entidades más montañosas de la república.

## Climas

Los climas presentan una gran variedad, van del semidesértico en la mixteca, al semiecuatorial en el Papaloapam y los Chimalapa, así existen zonas con temperaturas ambiente en el extremo altas y otras con el extremo opuesto. De igual forma, hay zonas geográficas donde la precipitación pluvial es mínima, hay otras donde llueve todo el año.

Dadas las condiciones orográficas, existe un escaso número de vías de comunicación, exceptuando la super carretera a la Ciudad de México, las otras 6 que existen presentan dificultades en su tránsito. Los caminos rurales hacia la mayoría de cabeceras municipales son de dificultades extremas sobre todo en la temporada de lluvias. El huracán Paulina y el sismo del 30 de septiembre de 1999 contribuyeron a deteriorar las condiciones de la red carretera. Existen dos vías férreas una a la Ciudad de México y la otra en el istmo, también cuenta con cuatro aeropuertos en uso.



## **Condiciones económicas y sociales**

La entidad cuenta con una gran cantidad de recursos naturales potencialmente explotables; sin embargo, la economía oaxaqueña en general es pobre. La industrialización es incipiente y las actividades económicas de mayor importancia son la agricultura, el turismo, el comercio y los servicios. La mayoría de la población se ubica en el campo y se dedica a la agricultura. Tanto el ingreso per cápita como el producto interno bruto son de los más bajos en el contexto nacional, situación que se manifiesta en los Indicadores de bienestar social.

El comercio es una actividad importante. En el mismo renglón de los servicios se encuentra el turismo, actividad en la que Oaxaca ha fincado muchas esperanzas y que al parecer no están distanciadas de las posibilidades reales.

El comportamiento sectorial de la economía oaxaqueña, exige un mejor aprovechamiento de los recursos existentes a efecto de incrementar la riqueza y promover su justa distribución. Sin embargo, la necesidad de capitalizar dichos sectores, pasa por el problema de promover la inversión e incorporar la abundante mano de obra oaxaqueña a los procesos productivos que a su vez haga posible una mayor y mejor cobertura de los servicios sociales en la entidad. La población desacelera su ritmo de crecimiento a causa de un fuerte fenómeno de emigración y altas tasas de mortalidad.

### **Distribución poblacional**

Geopolíticamente el estado está dividido en ocho regiones que son: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapam, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales.

La entidad tiene 570 municipios, ello representa el 23.5% del total del país.

El número de localidades oaxaqueñas es de 9, 826 cabe destacar que 4937 localidades son menores de 50 habitantes y 1322 tienen entre 50 y 99 habitantes.

## **Contexto social**

El estado de Oaxaca tiene 3 millones de habitantes y se caracteriza por ser de los que presentan los más altos rezagos del desarrollo nacional.<sup>1</sup>

El 60% de su población vive en municipios con menos de 2 mil 500 habitantes - el más alto porcentaje en todo el país- las 9 mil 826 localidades representan el 4.9 % de toda la república. De sus localidades, 9 mil 678 cuenta con menos de 2 mil 500 habitantes, lo que representa el 98.4% del estado y tan solo 41 municipios de los 570 tienen más de 15 mil habitantes. Esto indica que Oaxaca se caracteriza por ser una entidad eminentemente rural.

En su territorio se ubica la mitad del total de municipios con la más alta marginación del país. De los 570 municipios oaxaqueños, el 75.4% son de alta y muy alta marginación, sumando 413 con estas características. Cabe destacar que es precisamente en estos municipios donde existe la mayor cantidad de población indígena.

En la entidad conviven 16 grupos étnicos, mismos que se distinguen por su variada riqueza cultural.

## **La Delegación del CONAFE en el Estado de Oaxaca**

En el documento *Propuesta de Regionalización de la Operación* emitida por la Delegación Estatal de Oaxaca en 1998 y en el documento *Memoria Estatal del*

---

<sup>1</sup> Oaxaca es el estado con la población más dispersa del país, pues alrededor de 55 % de sus habitantes vive en localidades con menos de 2 mil 500 personas. PROCESO, *EL México Olvidado*, No. 1292, 5 de agosto de 2001.

*CONAFE en Oaxaca*, se señala que la Delegación inició su operación en el ciclo escolar 1978-1979 con el programa de Cursos Comunitarios, se atendía un total de 300 comunidades y 3300 alumnos, y participaban 290 figuras docentes.

Inicialmente la Delegación estuvo conformada por 18 trabajadores, todos concentrados en la ciudad de Oaxaca. Por casi dos décadas la Delegación tuvo centralizadas sus áreas y la totalidad de sus recursos humanos en la Delegación Estatal ubicada en la capital del Estado. Únicamente tres días al mes funcionaban seis sedes regionales para llevar a cabo la Capacitación y las reuniones de tutoría.

Según el documento el equipo técnico delegacional y los Capacitadores Tutores realizaban visitas a comunidades de acuerdo con una programación mensual. Los Capacitadores Tutores tenían un grupo que oscilaba entre 10 y 18 comunidades a su cargo, pero el agrupamiento de éstas era por modalidad, no por criterio geográfico.

“La desigualdad en cuanto a servicios que tiene que atender cada microregión es sorprendente, pues en Chiapas un Coordinador Académico atiende a 100 niños mientras que en Estados más chicos como Aguascalientes la misma figura atiende a 5 niños, sin embargo al comparar los resultados, se observa que van igual en cuanto a metas”

Consideramos que esto refleja una plena desorganización en cuanto a la designación de presupuesto a cada Delegación desde Oficinas Centrales, pues se puede detectar que entonces no están tomando en cuenta los propios criterios geográficos, de organización y pedagógicos que se plantearon para el funcionamiento de la propuesta ¿qué tan necesario es entonces contar con tanto personal en Estados pequeños? ¿no se estará designando más presupuesto en Estados que no lo necesitan? ¿qué implicaciones pedagógicas resultan de que una

sola persona tenga que atender tantos servicios y número de niños? ¿se perderá la calidad y eficiencia con estas variantes?

Todo parece indicar que no, pues los resultados en cuanto a metas así lo demuestra, sin embargo y aunque parece que la Delegación del Estado de Chiapas funciona satisfactoriamente habría que analizar el nivel educativo, en cuanto a calidad y eficiencia en el servicio que presta CONAFE.

Los reportes de las visitas señalan las condiciones en que operaba la Delegación:

En 1997 el trabajo educativo se vio afectado debido a los desastres naturales: los caminos eran poco accesibles, algunas aulas estaban destruidas y también hubo pérdida de materiales educativos.

Los reportes también señalan que las comunidades no eran atendidas con prontitud, en muchos casos el material didáctico no se entregaba a principios del ciclo. Se carecía de una planeación para atender a estas necesidades.

En 1998 la falta de organización y de comunicación para resolver las problemáticas era evidentes lo que también daba la impresión de que se improvisaba. Los recursos como los vehículos y computadoras no estaban disponibles para el personal, y el material no llegaba a tiempo a las comunidades.

En general en la delegación consideraban que para llevar a cabo la regionalización no existían recursos, ya que se debería contemplar recursos para la adquisición de oficinas, de vehículos, casas, y de mobiliario.

El Subdirector de Apoyo y Seguimiento en la entrevista realizada el día 27 de Marzo menciona que en cuanto al avance de la propuesta en la Delegación era casi nulo, hasta que intervino la autoridad, pues argumentaban que no se quería

perder el control, la línea de poder y aunado a esto no sabían como definir las regiones, por lo que se les tuvo que ayudar desde la ubicación de las comunidades en un mapa.

En el año de 1999 el personal Delegacional señaló que se realizaban más visitas a las comunidades por parte de los Coordinadores Regionales y los Capacitadores Tutores pero no así de los Jefes de Departamento y el Delegado. No obstante los padres de familia mostraban inconformidad por el retraso en la llegada de los Instructores Comunitarios después de las Reuniones de Tutoría.

En ese mismo año la Delegación empieza a operar con 6 zonas y 12 regiones, también se comienza a tener personal desconcentrado. Las reuniones de tutoría se realizan en las zonas y las regiones. Tanto los Instructores Comunitarios como las Asociaciones Promotoras de Educación Comunitaria y los padres de familia en general consideran benéfico tener una oficina más cercana a ellos ya que tienen solución más rápida a sus problemas así como ahorro de tiempo y dinero.

Para el año 2000 la entidad se encuentra organizada en 6 zonas, 12 regiones y 167 microregiones. No cuentan con vehículos desconcentrados en las regiones lo cual se consideran necesario. La forma de pago a los Instructores Comunitarios representa un problema pues el horario que establece el Banco hace que los Instructores Comunitarios pierdan mucho tiempo e incluso no puedan llegar a sus comunidades a trabajar los días lunes, lo que ocasiona inconformidad en los padres de familia.

El personal de la delegación señala que los beneficios de la Regionalización se reflejan en las cuestiones operativas y logísticas, ya que se otorga mayor y mejor atención a los Instructores Comunitarios y a los miembros de las comunidades. Los Capacitadores Tutores y los Instructores Comunitarios coinciden en que las visitas se han incrementado con respecto a los ciclos anteriores

Sin embargo podemos darnos cuenta que ellos mismos no reconocen avances en el ámbito pedagógico, posiblemente ese sería el siguiente paso para el Consejo.

En el año 2001 el Delegado comenta que la conformación de las regiones está sujeta a un permanente reajuste en función del incremento de las metas, de las condiciones geográficas, de comunicación, y de los servicios.

“De las pocas visitas del personal delegacional a las comunidades el Delegado comentó que la disminución de las visitas obedece a que el presupuesto para viáticos no fue suficiente, ya que con éste mismo se cubren los gastos del personal que asiste a los talleres y cursos convocados por Oficinas Centrales”<sup>2</sup>.

Durante nuestra visita realizada a la entidad en octubre del 2001 el Delegado y la Jefa de Información y Apoyo Logístico informaron los siguientes datos respecto a la regionalización.

Las oficinas regionales se encuentran atendidas por un Coordinador Regional el cual es apoyado por un asistente Educativo y en ocasiones por los Capacitadores Tutores.

No hay Auxiliares de Operación desconcentrados ya que la mayoría de ellos son sindicalizados y no se les puede obligar a permanecer en una región, además que el documento de regionalización no lo exige así.

El Delegado dijo que en las oficinas regionales se requiere de personal ya que las funciones que realiza el Coordinador han aumentado: “ Estamos descargando actividades hacia las oficinas regionales, esto nos obliga a requerir de personal administrativo”.

---

<sup>2</sup> Reporte de la visita realizada a la Delegación del CONAFE en el Estado de Oaxaca del 24 al 27 de abril del 2001.

Por otra parte la Jefa del Departamento de Servicios Administrativos opino que era necesario que Auxiliares de Operación estén en las regiones para apoyar a los Coordinadores, ya que los Asistentes Educativos y los Capacitadores Tutores son los que apoyan la oficina y ello ocasiona que descuiden su labor y disminuyan sus visitas a las comunidades.

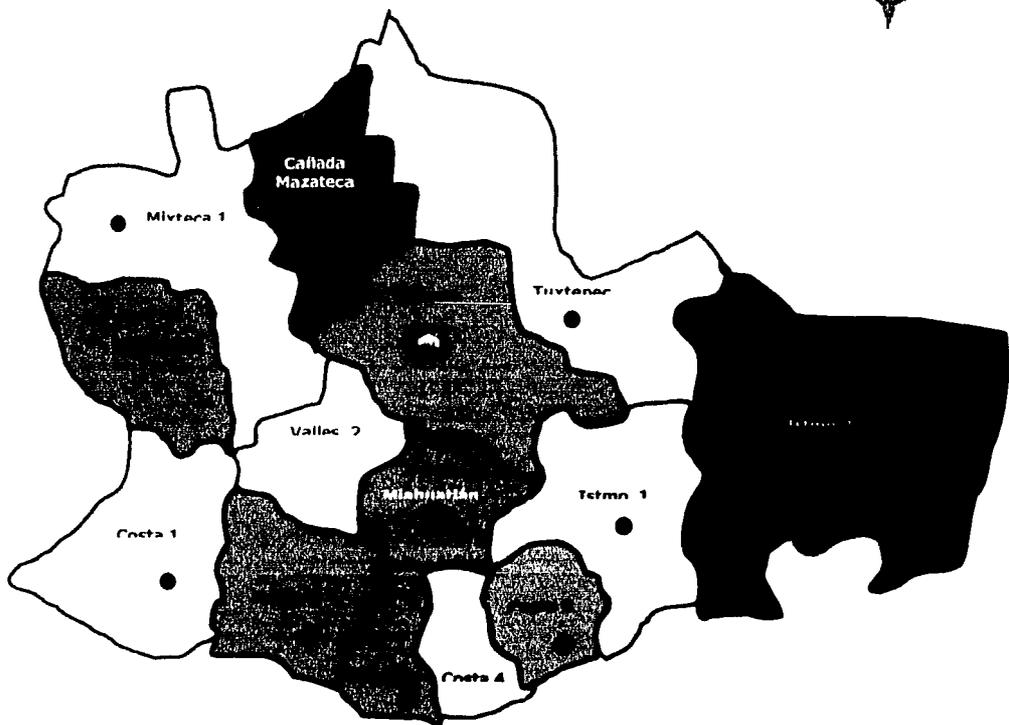
El Delegado comentó que las oficinas regionales cuentan con mobiliario de oficina y una computadora, pero no cuentan con vehículo.

Al respecto el CONAFE debió plantear y planear la adquisición de los requerimientos del local, como mobiliario, equipo, etcétera, en la cantidad y calidad convenientes.

Se visitó la oficina regional de la región Miahuatlán la cual se encuentra ubicada aproximadamente a dos horas del centro de Oaxaca. La oficina regional cuenta con seis aulas de madera que construyeron los Capacitadores Tutores, carecen de energía eléctrica y línea telefónica, a pesar de que cuentan con una computadora esta no puede ser utilizada.

Actualmente la Delegación del CONAFE en Oaxaca está organizada en 5 Zonas y 14 Regiones tal y como se muestra en el siguiente mapa.

# OAXACA



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



DELEGACIÓN ESTATAL

148-A

# OAXACA

## REGIONES Y OFICINAS (•)

- 1 MIXTECA 1 •
- MIXTECA 2
- CAÑADA MAZATECA 3 •
- VALLES 1 
- 5 TUXTEPEC •
- 6 COSTA 1 •
- 7 VALLES 2
- MIAHUATLAN •
- COSTA 2 •
- COSTA 3 •
- 11 COSTA 4
- COSTA 5 •
- 13 ISTMO 1 •
- ISTMO 2

148-13

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## RECOMENDACIONES EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS REGIONES

Un primer requisito y momento de la propuesta de regionalización es la delimitación del territorio y el reconocimiento de sus condiciones y necesidades.

Por ello algunas Delegaciones Estatales del CONAFE se organizaron en zonas, regiones y microregiones -según las necesidades y la dimensión del estado-, en algunos estados, como Campeche, no fue necesaria la organización por zonas por lo que sólo fueron organizados en regiones y microregiones asumiendo con esto los criterios de regionalización propuestos.

Los criterios que las Delegaciones Estatales consideraron para la conformación de las regiones fue la propia división política y geográfica que ya existe, así como los servicios básicos con los que cuenta la entidad. También la experiencia de algunos de los trabajadores de CONAFE, con mayor conocimiento de las comunidades, como lo es el caso de los Auxiliares de Operación, los Capacitadores Tutores y los Instructores Comunitarios, ayudaron a la conformación de las zonas, regiones y microregiones, según fuera el caso; ellos proporcionaron datos sobre las comunidades como las rutas, los caminos de acceso, los tiempos, los transportes, las dificultades para acceder a algunas comunidades, etcétera.

Es conveniente mencionar que su experiencia en este cambio fue indispensable ya que nadie mejor que los involucrados conocen las condiciones de las comunidades.

El criterio geográfico es uno de los factores de mayor relevancia para los responsables de llevar a cabo la operación de los servicios, pues según su experiencia suele ser difícil llegar a algunas comunidades, por ejemplo en varios casos se requiere de algunos días y diversos medios: avioneta, caballo, lancha, cayuco o el medio que esté al alcance. Los terrenos suelen ser diversos, y en la



mayoría de los casos complicados: terracería, ríos, mar, selva, lodo, vegetación etcétera. Otras comunidades son de más fácil acceso por lo que se puede llegar hasta ellas en un solo transporte.

Actualmente las Delegaciones Estatales consideran que a partir de la propuesta de regionalización se puede observar lo siguiente:

- La entrega de los materiales educativos se ha visto beneficiada ya que las delegaciones realizan la adquisición y licitación de los materiales y se solicita a los proveedores entregar los materiales directamente en las regiones.
- Los materiales educativos y mobiliario son acercados lo más posible a las comunidades a fin de que estos estén listos al comienzo del ciclo escolar. Con ello se evitan gastos a los padres de familia y se aprovechan los recursos de las Delegaciones Estatales como los vehículos; así mismo las Delegaciones solicitan apoyo a otras instituciones para el traslado de los materiales lo que se considera puede enriquecer la participación de la sociedad en el proceso educativo.
- Hay un mayor acercamiento con los docentes y con los miembros de las comunidades.
- Resolución de problemas con mayor prontitud, pues con el incremento de las visitas los Instructores Comunitarios pueden manifestar sus problemas y demandas.

En general se observaron durante las primeras etapas de la regionalización:

- Resistencias por parte del personal delegacional para llevar a cabo la regionalización, en especial de los jefes de departamento y Delegados.
- Limitación de vehículos para los encargados de las regiones lo cual también limita las acciones de asesoría y supervisión regional.
- Escasez de material y equipo de oficina; este hecho impide una comunicación eficiente entre la oficina regional y la Delegación Estatal.
- En algunas oficinas regionales los responsables manifiestan incapacidad para asumir los roles y para resolver algunas problemáticas que les corresponden.
- Falta de personal y recursos, sobre todo para las delegaciones que cuentan con mayores regiones y servicios.
- Algunas cuestiones administrativas que no pueden ser resueltas desde las regiones debido a la normatividad.
- Algunas áreas de las Oficinas Centrales no están enteradas de la regionalización.

Para efectos de análisis podemos mencionar algunos elementos que deben y debieron de tomarse en consideración para la consolidación de la regionalización.

- La desconcentración de facultades debió plantearse en términos radicales e inmediatos o presentarse también como un proceso gradual que contemplara sus diferentes modalidades de desarrollo.

- Previamente a la desconcentración de facultades debe realizarse un diagnóstico integral del órgano central que comprenda su organización y funciones.
- La normatividad, la planeación, el control y la evaluación globales por lo general deben permanecer centralizados, mientras las decisiones operativas, los recursos presupuestales correspondientes y el apoyo administrativo son funciones objeto de desconcentración.
- La desconcentración debe derivarse de los programas sustantivos de la institución, para mejorar su eficiencia.
- Es conveniente analizar los procedimientos de los servicios que se vayan a desconcentrar, con el objeto de mejorar cada uno de ellos y evitar el traslado de vicios y deficiencias.
- La desconcentración de facultades operativas debió darse en forma completa para evitar la creación de dobles instancias de solución para el usuario del servicio.
- Es recomendable elaborar programas integrales y específicos de desconcentración.
- La desconcentración de facultades debe contemplar la posibilidad y conveniencia de relacionar su desconcentración con las de otras dependencias.
- Es conveniente establecer un sistema de información que permita una adecuada coordinación entre el órgano central y los órganos que hayan recibido la desconcentración de facultades y de estos entre sí.

- Se recomienda establecer un sistema de control y evaluación de las actividades y servicios, de tal forma que sea posible conocer en todo momento en qué medida las unidades desconcentradas cumplen con las normas jurídicas y administrativas que deben regularlas y con qué grado de eficiencia alcanzan los objetivos que les han sido asignados.
- Debe procurarse que entre las facultades desconcentradas y las que se ejercen en el centro, exista un nivel de congruencia intra e inter institucional.
- Deben realizarse programas de capacitación que permitan una preparación idónea del personal para que éste asuma de manera eficiente las facultades que le han sido desconcentradas.
- Se debe procurar concertar acciones a nivel individual y colectivo para el traslado, en su caso, de personal que se requiere en la desconcentración.
- En el caso de que se registren incrementos en los recursos humanos de la administración pública, éstos deben adecuarse a los propósitos y programas de desconcentración.

## **POLITICA EDUCATIVA E IMPLICACIONES SOCIALES**

Pensar en la Educación Comunitaria implica entonces reconocer la diversidad existente en el país, como las condiciones socioeconómicas y políticas. También se debe de considerar que para que ésta pueda llevarse a los lugares más remotos, implica el trabajo en conjunto de modo que se puedan plantear alternativas educativas de calidad y pertinentes.

Durante nuestras visitas a comunidades – algunas de fácil acceso otras no tanto de las Delegaciones Estatales del CONAFE en los Estados de Campeche, Chiapas y

Oaxaca nos percatamos de algo que parece ilógico y paradójico las camionetas de la Coca Cola llegan hasta las comunidades lo cual nos hace cuestionarnos ¿Acaso esta empresa tiene mejor ubicadas a las comunidades? La respuesta quizás sea fácil de imaginar o tal vez sea más que obvia si tomamos en cuenta la fuerza e impacto que tiene dicha empresa pero ¿acaso el consumismo es privilegio y prioridad en este país? ¿Porque servicios básicos a los que debe tener derecho toda la población como la educación y la salud no es fácil hacerlos llegar a algunas poblaciones?

Pareciera obvio que por el enfoque de la Institución el personal tiene conocimiento claro de las condiciones y necesidades de las comunidades y para quienes realmente está trabajando, quizás como lo realizan los instructores comunitarios, sin embargo se carecía de una perspectiva objetiva sobre la realidad, lo cual hacia caer en incongruencias y burocratismo perdiéndose los propósitos para los que fue creada la institución, por lo que el mismo discurso y el concepto de la Educación Comunitaria y de la institución queda sólo en eso, en discurso.

Los servicios educativos son, junto a los de salud pública, lo que la población debe recibir más directa y universalmente, sin embargo el acceso a estos servicios para la población urbano marginal es casi impensable. Es evidente que la Educación Comunitaria ha sido resultado de cómo ha sido concebida la política educativa por lo que es obvio que los resultados no hayan sido los más satisfactorios respecto a cobertura, calidad y pertinencia. Pero, ¿Porque el Consejo esperó 30 años para actuar?

José Villalpando, en su texto Sociología de la educación dice que uno de los factores educativos de mayor influencia, lo constituye el *medio geográfico*. Y no se trata simplemente de reconocer la influencia formativa que pueda ejercer el medio físico, sino de advertir la modalidad social condicionada por ese medio

físico. De cualquier forma el medio geográfico no es ni puede ser extraño a la acción educativa.

Si se tiene en cuenta que la educación es un elemento de vitalidad social, se debe advertir cómo dicha vitalidad no puede ser indiferente o ajena al escenario físico en donde la sociedad tiene su asiento. La educación, por tanto, ni carece de una influencia motivada por la geografía, ni tampoco puede ser ajena a los reclamos con que el medio geográfico opera sobre la sociedad.

Dadas las situaciones y las actitudes del personal ante la propuesta de regionalización como: descontento, inercias, resistencias, temores a la desconcentración –sobre todo del personal sindicalizado- y considerando las características de la institución y el trabajo que se realiza en ella se sugiere como indispensable, que el CONAFE además cuente con un perfil de ingreso para su personal:

- ☞ El personal seleccionado debe contar con una formación profesional preferentemente en el ámbito educativo y sociológico.
- ☞ Los candidatos deben de tener disposición para continuar sus estudios de modo que realicen propuestas para el constante mejoramiento de la educación comunitaria.
- ☞ El personal susceptible de contratar debe de reconocer las necesidades educativas, económicas, sociales y geográficas existentes en nuestro país.
- ☞ Tener la suficiente sensibilidad y un amplio criterio para reconocer las problemáticas que enfrenta la educación comunitaria.
- ☞ El personal prospecto debe de estar dispuesto a viajar y a cambiar su lugar de residencia.

- ☞ Deber tener un amplio sentido de responsabilidad y conciencia de la labor que realiza la Institución la cual implica una atención preferencial y de calidad a la población demandante.
- ☞ Estar dispuesto abandonar viejos sistemas y esquemas burocráticos para ejercer eficientemente y con objetividad su labor aún cuando sea sindicalizado.

Por otra parte es necesario considerar que no puede ni deben ser obstáculo las condiciones geográficas, de dispersión y climatológicas que presenten las comunidades. Desde luego que el asiento geográfico de la sociedad, plantea a ésta problemas de adaptación, igual que problemas de supervivencia. Pero para que la sociedad se realice como tal, y la Institución cumpla con su objetivo es preciso que se domine al medio geográfico, logrando establecer un equilibrio entre la convivencia humana, y el ambiente geográfico.

Es por ello que el CONAFE debe de atender bajo las condiciones que se le presenten pues para eso fue creada la Institución. Debe por medio del trabajo en conjunto y en propuestas bien fundamentadas de buscar soluciones que subsanen las adversidades y no ponerlas como pretexto o imposición para realizar el trabajo educativo comunitario.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

A manera de conclusión podemos decir que una de las principales funciones de la educación es la de formar seres humanos capaces, que puedan desarrollarse en su comunidad y tener una participación democrática más activa que les permita resolver problemas. Para ello cada persona debe de tener el derecho a la educación; satisfaciendo sus propias necesidades y las de la sociedad en conjunto.

Idealmente la educación significa alcanzar diferentes oportunidades en el ámbito social y económico, sin embargo la realidad ha sido otra y a pesar de los "mínimos" esfuerzos que se han realizado para estimular la educación, ésta sigue siendo deficiente.

Una alternativa de educación para la población urbano marginal e indígena que carecía y carece de los servicios formales de educación y que se encuentran en comunidades dispersas y de difícil acceso, la ha constituido la Educación Comunitaria.

Por ello esta tesis tuvo como objetivo primordial mostrar las alternativas educativas que el Consejo Nacional de Fomento Educativo ha desarrollado para atender a las comunidades que carecen de una escuela formal.

Hablar de Educación Comunitaria no es cosa fácil pues a pesar de la creación de instituciones como el Consejo, aún no se logra subsanar el rezago educativo existente en nuestro país

En 1971 surge el Consejo Nacional de Fomento Educativo, quién se allegaría de recursos económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así mismo ampliar las

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

oportunidades de educación y llevar educación a los lugares más alejados del país, apoyándose en el trabajo de jóvenes entre 14 y 24 años con estudios básicos y que estén dispuestos a realizar su servicio social en CONAFE y continuar sus estudios. El proyecto educativo del que parte el CONAFE es hacer llegar educación a población marginada y que además la educación que recibieran fuera significativa y partiera del nivel cultural y socioeconómico de los beneficiados, lo que hasta la fecha hace que parezca muy conveniente.

El Presente trabajo nos permitió conocer e identificar la trayectoria institucional del Consejo, objetivos, filosofía y organización, y conocer la manera en la que el Consejo ha venido trabajando por más de treinta años. Así mismo encontrar algunas contradicciones respecto a sus objetivos y conceptos de educación comunitaria.

El Consejo ha logrado alcanzar muchas metas en el aspecto educativo así mismo los servicios que ofrece cada vez son más, atendiendo por supuesto a las diversidades existentes en el país: indígenas, migrantes, jornaleros, etc. Pero a pesar de ello y con la investigación realizada nos hemos podido dar cuenta que no se ha logrado la cobertura, ni los niveles de eficiencia y calidad deseada, pues cada vez la población es mayor y se encuentra más dispersa. En la actualidad se siguen descubriendo comunidades que no han sido tomadas en cuenta según los Censos realizados últimamente.

La experiencia de la trayectoria del Consejo muestra que llevar el servicio a algunas comunidades no es fácil sobre todo por la diversidad de condiciones geográficas, políticas, sociales y económicas que tienen los Estados, por lo que aún pueden observarse altos índices de rezago educativo lo cual indica que la cobertura, calidad y pertinencia no han sido suficientes; aunado a esto, factores como el centralismo, trámites burocráticos, el volumen de recursos económicos, materiales y humanos, falta de coordinación, organización y de comunicación entre el personal de la institución; aumentaron la dificultad de atender a las comunidades.

Dichos factores también fueron influenciados por el marco social, político y administrativo en el que nos desenvolvemos pues depende en gran medida la importancia que el gobierno conceda a los servicios básicos públicos, en este caso al de la educación.

La institución con tantos años de trayectoria cayó en la burocratización y en apatía del personal abandonándose casi por completo los objetivos para los que fue creada, pues partía de principios con una base humanitaria, más no burocrática.

Para subsanar estas problemáticas y reconociendo algunos de los errores el Consejo, por medio de la Propuesta de Regionalización de las Delegaciones Estatales, llevó a cabo en su operación algunas políticas de descentralización social, administrativas, económicas y culturales. La regionalización por medio de la desconcentración, buscó subsanar las problemáticas de la dispersión de comunidades y resolver con mayor prontitud los problemas mediante la cercanía de los servicios.

Para contextualizar la propuesta fue necesario analizar la política del Federalismo ya que éste propone la descentralización mediante el reparto de competencias. Así mismo en el actual Plan Nacional de Desarrollo se especifica el fortalecimiento del Federalismo de modo que se utilicen mecanismos para acercar las decisiones al ámbito en que son requeridas, se resuelvan los problemas y se aprovechen los recursos; elevando en esta forma la pertinencia y la eficacia de los servicios.

Por lo que esta propuesta constituye una opción para hacer más eficaz un sistema administrativo que por supuesto impacta directamente en la educación. Cabe señalar que nuestra intención nunca fue legitimar al federalismo como un proceso de control, sino reconocer que entre los Estados hay grandes diferencias; por ello decidimos tomar de este lo que consideramos positivo para el beneficio de los marginados.

Tomar en cuenta estos procesos y la regionalización por medio de la desconcentración, es un primer paso hacia la descentralización lo cual puede ayudar a subsanar la problemática de la dispersión de comunidades a fin de resolver con mayor prontitud los problemas mediante la cercanía de los servicios.

La Propuesta de Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del Consejo tiene la finalidad de alcanzar mayor cobertura en el país mediante la desconcentración de sus oficinas y el personal para estar más cerca de las comunidades y así resolver de manera más inmediata las dificultades que se presenten, así mismo que la comunidad y los instructores recibieran mayor número de visitas para acrecentar el apoyo y la seguridad de que el servicio que se esta brindando es de calidad y que siempre hay alguien que los respalda.

La propuesta es factible en términos de operación pues resuelve muchos de los problemas que el Consejo había venido sufriendo años atrás como: duplicidad de gastos, pérdida de tiempo, desaprovechamiento de los recursos y de tareas por parte del personal, esto bien podría ser aprovechado en apoyos para los docentes y para elevar la calidad de la educación.

A pesar de los beneficios de la Propuesta de Regionalización como mayor y mejor atención a las comunidades y simplificación administrativa, en la investigación realizada y que se describió en el capítulo 4 se detectaron situaciones que no estaban contempladas como: la falta de recursos materiales, y humanos; dificultad para establecer las oficinas regionales y la disposición del personal para trasladarse o radicar en otro lugar, además de no considerar aumentos o incentivos al personal que pudiera motivarlos a establecerse en otro lugar.

En los tres Estados de la República que se visitaron (Campeche, Chiapas, Oaxaca) se evidenciaron problemáticas y situaciones muy similares a pesar de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la diferencia en cuanto a situación geográfica, número de población y de servicios que atiende el Consejo, lo que nos llevo a pensar que no se tomaron en cuenta las diversidades para formular la propuesta en cada uno de los Estados.

Reconocer estas deficiencias probablemente llevaría al Consejo a lograr un avance más significativo en su labor. Consideramos que contemplar esta propuesta como la panacea para resolverlo todo no es lo propio, pues no sólo la buena organización y operación de las delegaciones es lo más importante. Pues la educación también significa evaluar los programas y las currícula y la pertinencia de ellos, también implica determinar las condiciones bajo las que se esta dando es importante reconocer como los procesos operativos influyen e impactan en las condiciones de vida, de apoyo y de estímulo de los docentes, los niños, y los miembros de las comunidades. Y como se ve reflejado en la calidad de la educación comunitaria.

La educación como hecho social debe contribuir a elevar la calidad de vida actual y futura de los educandos, así como mejorar la del entorno social. La Educación Comunitaria implica entonces trabajar en el contexto real es decir desde las comunidades no desde las oficinas.

Cabe señalar que la propuesta ha sido favorable en cuanto permite relaciones más estrechas entre la comunidad y el personal Delegacional, existe más cercanía y por lo tanto los problemas se resuelven más rápidamente, pero consideramos que esto sólo se ha quedado a nivel operativo y administrativo, habría que evaluar ahora la calidad de la educación que esta ofreciendo el Consejo, pues de no cumplir con la calidad vagamente deseada, se estaría cayendo en la misma situación que ha prevalecido en nuestro país: "realizar siempre los mínimos esfuerzos para los que menos tienen y de esta manera aparentar que algo se esta haciendo".

Finalmente, esta tesis nos permitió comprender las problemáticas de operación a las que se enfrentan los servicios de educación comunitaria que ofrece el CONAFE y sabemos que no es tarea fácil por lo tanto consideramos que aún existen varias líneas de investigación futuras sobre este aspecto que muy posiblemente serían un complemento para el buen desenvolvimiento y consolidación de la Propuesta de Regionalización de las Delegaciones Estatales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Adrián Guillermo et al  
Las Ciudades intermedias y el desarrollo regional en México  
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes  
México, 1996  
pp. 403

ALVAREZ, Constantino Jesús  
La Educación de la Comunidad  
Secretaría de Educación Pública  
2da Edición, México 1963  
pp.149

BASSOLS, Batalla Angel  
Geografía, subdesarrollo y regionalización  
Nuestro tiempo S.A.  
México, 1980  
pp.250

CASANOVA, Ramón. Et al, coordinadores  
Descentralización de la Educación, la salud y las fronteras  
Edit. Nueva Sociedad  
pp.480

Consejo Nacional de Fomento Educativo  
Educación Comunitaria Rural  
México, 1996  
pp.148

Consejo Nacional de Fomento Educativo  
Equidad y calidad en la educación  
México, 2000  
pp.327

Consejo Nacional de Fomento Educativo  
Memoria de la gestión 1995-2000  
México, 2000  
pp.286

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

DE LA GARZA, Toledo Enrique, Compilador  
Hacia una metodología de la reconstrucción  
Edit, Porrúa  
México, 1988

Dirección de Apoyo a la Operación  
Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales  
del Consejo Nacional de Fomento Educativo  
CONAFE  
México, 1999

ECO, Umberto  
Cómo se hace una tesis  
Edit. Gedisa 19 ed.  
Barcelona, 1996  
GOETZ, J.P. y LeCompte, M.D.  
Etnografía y diseño cualitativo en Investigación Educativa  
Ediciones Morata  
España, 1998  
pp. 267

HERNÁNDEZ, Orozco Joaquín, traducción  
Regionalización y desarrollo  
Edit. Nuevo urbanismo  
1976  
pp. 437

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA  
Coloquio sobre planificación regional  
México 1972  
pp. 296

LATAPIÍ, Pablo  
Política educativa y valores nacionales  
Edit, Nueva imagen  
México 1979  
pp. 234

LATAPÍ, PABLO, ET AL  
El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo  
Edit. CESU FCE  
México 2000  
pp. 162

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

LUCARELLI, Elisa

La capacitación docente y la descentralización

Documentos del trabajo del proyecto multinacional de Educación básica

Buenos Aires 1990

pp. 88

ORTEGA Lomelín Roberto

El nuevo Federalismo La descentralización

Edit. Porrúa

México 1988

pp. 562

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Diario Oficial

30/05/01

PEREYRA, Miguel A, et al compiladores

Globalización y descentralización de los sistemas educativos

Edit. Pamares- corredor

Barcelona 1996

pp. 495

PIECK, Gochicoa Enrique

Función social y significación de la Educación Comunitaria: Una sociología de la Educación no formal

Edit, UNICEF

México, 1996

pp. 381

RODRÍGUEZ, Gómez Gregorio et al,

Metodología de la Investigación Cualitativa

Colección: Biblioteca de Educación, Edit. ALJIBE

S/L 1996

Pp -369

RUEDA, Beltran Mario, et al, coordinadores,

La etnografía en educación: panorama, practicas y problemas

Edit. ILCE

México 1994

pp. 623

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TORRES, BLANCA. COMPILADORA  
Descentralización y democracia en México  
Edit. Colegio de México  
México 1986  
pp. 237

WOODS, Peter  
La escuela por dentro. La etnografía en la investigación educativa  
Edit. Paidós  
Barcelona 1989  
pp. 220

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN