



---

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DE LA EDUCACIÓN COMUNITARIA DESDE LA  
PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)  
P R E S E N T A:  
MIGUEL ÁNGEL BERNAL GONZÁLEZ

ASESOR: LIC. CÉSAR PÉREZ TORRES



MÉXICO, D.F.

2006



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.

## ***A G R A D E C I M I E N T O S***

**A mis padres, por el simple hecho de haberme dado la vida y por la complicada tarea de haberme hecho crecer.**

**A mis abuelos, tíos y primos, por siempre extenderme una mano.**

**A mis amigos, Marco, Edwin, Oswaldo, Cuba, Beatriz, Romeo, Karla, Edgar y Sergio, por cada uno de los momentos y sobretodo su paciencia para enseñar.**

**A ti Jimena, por ser mi apoyo y una gran razón.**

**Al Licenciado César Pérez Torres, por la enorme disponibilidad y la experiencia aportada en la dirección de este trabajo.**

# INDICE

	PÁG
Introducción	3
Capítulo I. Estado, Educación y Políticas Públicas	7
I.1 Definiciones conceptuales	7
I.1.1. Estado	7
I.1.2. Educación	9
I.1.3 Políticas Públicas	10
I.1.3.1 El desarrollo de las Políticas Públicas en México.	13
I.2 Educación en México	15
I.2.1. Objetivos y fines de la Educación en México	15
I.2.2. Estructura del Sistema Educativo Nacional	16
I.3 La Educación Comunitaria	17
I.3.1. Antecedentes	17
I.3.2. Origen del Consejo Nacional de Fomento Educativo	20
I.3.3. Objetivos y principales programas de la Educación Comunitaria	23
I.3.4. El financiamiento de Organismos Internacionales a la Educación y el Programa Integral de Educación Comunitaria	25
Capítulo II. Diagnóstico de la Educación Comunitaria	28
II.1 Implementación de la Educación Comunitaria	28
II.2 Evaluación de la Educación Comunitaria	49
Capítulo III. Propuesta de transformación de la educación comunitaria	93
III.1. Propuestas generales de política pública.	94
III.2. Propuestas para mejorar la implementación y evaluación de la educación comunitaria	102
Conclusiones	129
Bibliografía	134

## Introducción

*“En nombre del individuo se ha desdeñado y encarnecido a los individuos, a las multitudes innumerables que sangran y que trabajan, viven y mueren sin saber por qué nacen y por qué sufren, desnutridas por la herencia de la miseria, cegadas por la ignorancia, confusas en el oprobio, errantes en la iniquidad.”*

**Jaime Torres Bodet**

Discurso pronunciado en la celebración del Día del Maestro,  
México, D.F., 15 de mayo de 1946

A pesar de los innumerables esfuerzos que puedan ser contados, la educación que ofrece el Estado Mexicano no ha sido suficiente para atender la totalidad de la demanda de estos servicios.

Aun hoy, existen ciudadanos mexicanos que no han sido beneficiados con programas educativos.

Las premisas fundamentales de la educación, la colocan como una de las actividades de la vida en sociedad, que buscan generar condiciones de libertad e igualdad.

La educación es vista también, como un medio para acceder al conocimiento y lograr el avance científico de las naciones.

En síntesis, la educación es un medio para que la sociedad alcance mejores niveles de vida y además logre la libertad política, económica y social de los individuos.

De acuerdo con las garantías individuales que han sido definidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la educación elemental es una obligación para el Estado y es también obligación para los padres, hacer que sus hijos asistan a los servicios públicos de educación que para el efecto sean dispuestos.

Es en la búsqueda por el cumplimiento de tal máxima constitucional, que el gobierno mexicano decretó la creación del Consejo Nacional de Fomento

Educativo (CONAFE), institución que buscaría las estrategias que permitieran hacer llegar la educación a todos los mexicanos.

Dentro de estas estrategias, nació la educación comunitaria, la cual, por medio del reclutamiento de jóvenes con secundaria terminada, lleva servicios de educación básica de preescolar, primaria y recientemente secundaria, a las comunidades más pobres, alejadas y marginadas del país, aquéllas que entre sus habitantes cuentan con menos de 500 habitantes para la modalidad de preescolar y menos de 100 habitantes para las modalidades de primaria y secundaria.

Sin embargo, en los últimos años se registra una disminución en la cobertura que ofrecen los programas de educación comunitaria. Particularmente, en el caso de la primaria comunitaria, en el presente sexenio la atención se ha reducido considerablemente.

Por lo tanto, esta investigación busca analizar la educación comunitaria desde otra perspectiva para descubrir los factores endógenos de la institución encargada de la operación de estos programas, que inciden de manera negativa en el logro de resultados satisfactorios.

La perspectiva elegida es la de las políticas públicas, puesto que son tecnologías de los gobiernos modernos que aparecen con el fin del Estado de Bienestar y se instauran en una época en la que el Estado reconoce su capacidad finita de actuación. Se reflexiona acerca de las dimensiones del Estado y del gobierno, y se decide incentivar la participación de actores e instancias que se habían mantenido muy al margen en ciertos aspectos de la vida nacional.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, es un ejemplo recurrente en el ámbito de las políticas públicas, puesto que se definen nuevos espacios de actuación, se redefinen responsabilidades y funciones y se busca modernizar la actuación pública, reflexionando seriamente acerca de los resultados de la gestión.

El desarrollo actual de las políticas públicas en México y en Latinoamérica, permite considerar los elementos más modernos y las experiencias innovadoras, para aplicarlos al análisis de la educación comunitaria, lo que da como resultado una serie de recomendaciones y propuestas generales de transformación, que

buscan poner a tono con los tiempos actuales a la implementación y la operación de los programas a cargo del CONAFE.

A través de esta investigación, ha sido posible reconocer el parecido que guarda la educación comunitaria, con los viejos modelos de administración pública del estado de bienestar, en donde el centralismo, la falta de evaluación, la indefinición de los perfiles de los servidores públicos, entre otros elementos, eran patentes en los programas públicos.

La presente investigación se divide en tres capítulos. El primero de ellos aborda las definiciones conceptuales que dan sostén a la investigación: Estado, Educación y Políticas Públicas; además, en este capítulo, también se define el concepto de Educación Comunitaria, así como el desarrollo histórico del CONAFE.

En el segundo capítulo, se presenta la implementación de la educación comunitaria y se realiza, a manera de diagnóstico, una evaluación de los logros de la educación comunitaria, dando prioridad a los resultados alcanzados en este sexenio con la intención de ubicar y dimensionar los factores endógenos de la institución, que inciden en el logro de resultados satisfactorios.

Finalmente el capítulo tercero, se exponen las diferentes propuestas de transformación y cambios que deben realizarse a la educación comunitaria, desde la perspectiva de las políticas públicas.

Las propuestas de transformación presentadas, son líneas de actuación generales que sugieren trabajar en ciertos aspectos de la institución para mejorar sus resultados; por lo anterior, aplicar las recomendaciones que se plasman en este trabajo de investigación, implicaría que los decisores en el CONAFE, realizaran estudios y análisis más detallados a fin de implementar las recomendaciones de este trabajo de investigación.

Como servidor público de CONAFE, existe la necesidad y el compromiso profesional de aclarar que el presente trabajo de investigación no pretende señalar o definir responsabilidades personales o particulares, en el logro o las condiciones de la institución.

Por el contrario, lo que se busca es destacar el fin de un modelo de administración pública de antaño, que debe dejar su lugar a un modelo nuevo,

acorde con las necesidades y las exigencias sociales, económicas y políticas actuales.

En los tiempos que corren, tiempos en que las economías de mercado en su libre juego exacerban las diferencias entre los individuos, la unión del desarrollo nacional pende de un hilo muy delgado que deja con los pies hacia el abismo, a los que menos tienen, a los que se han rezagado, a los pobres, a los marginados, a los olvidados.

Estado, Gobierno y Administración Pública deben tener, de acuerdo con los principios estipulados en sus concepciones políticas y legales, el mismo compromiso con todos los individuos que integran la nación mexicana.

Al Consejo Nacional de Fomento Educativo, le ha sido designada una labor con alto grado de responsabilidad social y de trascendencia para los pueblos que han estado al margen del desarrollo.

Es por lo tanto, que con la misma responsabilidad, deben buscarse las formas y modelos, administrativos y educativos, que permitan a los individuos objeto de su atención, alcanzar con certidumbre niveles de bienestar individual y social. A ese objetivo, busca sumarse el presente trabajo de investigación.



## Capítulo I. Estado, Educación y Políticas Públicas

### I.1 Definiciones Conceptuales

#### I.1.1. Estado

El Estado hace referencia a un tipo particular de organización que existe en un determinado espacio físico y un tiempo concreto. Se caracteriza por acumular una serie de bienes materiales, a través de una determinada organización económica, que le permiten conservar el dominio de la fuerza.<sup>1</sup>

El Estado tiene un origen propio, una estructura peculiar, una organización estatal de conformidad con una norma suprema, fundamentos jurídicos basados en el conocimiento histórico acumulado en su cultura, además de que se justifica por las relaciones de los quehaceres sociales y en la convivencia que originan estas relaciones.<sup>2</sup>

Al respecto del Estado, Uvalle señala:

*“es un tipo de organización que denota fuerza, recursos, medios y objetivos. Es una institución clave para que la vida social y política sea asegurada con eficacia. Es una institución indispensable para que la convivencia de los opuestos se realice de manera organizada, cooperativa y emprendedora. Como institución poderosa, el Estado combina intereses, relaciones, autoridad, legalidad y legitimidad para que sus modos de obrar tengan sentido.”<sup>3</sup>*

Visto el Estado como institución, conviene indicar que le están conferidas actividades “*proteccionistas y redistributivas*”<sup>4</sup>; realiza actividades proteccionistas puesto que define los linderos en los cuales los individuos pueden desarrollarse con seguridad y certidumbre, y; es redistributivo puesto que regula y vigila, los arreglos que se realizan en cuanto a los bienes y la propiedad.

---

<sup>1</sup> Ver Guerrero, Omar, El Estado en la era de la modernización, 1ª Edición, Plaza y Valdés Editores, México, 1992, pp. 162.

<sup>2</sup> Ver Arnáiz Amigo, Aurora, Estructura del Estado, 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1979, pp. 349.

<sup>3</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, El rol del Estado en la era de la postprivatización, en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0029806.html>

<sup>4</sup> Ver Ayala Espino, José, Mercado, elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado, 1ª Edición, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996, pp. 519.

El Estado es pues, la institución que asegura y preserva la vida en sociedad. El Estado define los medios, las formas y los canales a través de los cuales la sociedad puede relacionarse.

El Estado es árbitro e interventor; es juez y ejecutor; las actividades sustanciales para el desarrollo de la vida particular y de la vida pública, le han sido conferidas, se encarga de regularlas y disponer los elementos necesarios para que tales actividades puedan realizarse satisfactoriamente.

Tales actividades abarcan distintos aspectos, como por ejemplo la justicia, la seguridad y el orden interno, la defensa de la soberanía y la representación en cuanto a las relaciones exteriores, la explotación y la regulación del uso y aprovechamiento de los bienes naturales, las actividades de fomento al desarrollo social, la salud, la educación y todas aquellas en donde los individuos de la sociedad demanden atención y regulación.

Conviene señalar que el Estado es un ente conceptual y su personificación<sup>5</sup>, se da a través del Gobierno.

El Gobierno es la estructura organizada para el ejercicio del poder en el Estado, con la finalidad de lograr el desarrollo y convivencia armoniosa de los ciudadanos.

La organización del ejercicio del poder, se vuelve más clara cuando tomamos en cuenta la división de poderes en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Al Poder Ejecutivo corresponden las tareas de administración; al Poder Legislativo las tareas de legislación y, al Poder Judicial, las tareas de administración de justicia.

Finalmente, es debido señalar que para materializar los mandatos de Gobierno, existe la Administración Pública, la cual es un poder racional que busca preservar el interés general y que la clase dominante logre contener el control político; la clase dominante en algunos casos reivindica las demandas de las clases dominadas, y lo hace, no en detrimento de su dominación si no, para asegurar su posesión<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Guerrero Orozco, Omar, Teoría Administrativa del Estado, 1ª edición, Oxford University Press, México, 2000, pág. 118.

<sup>6</sup> Ver Uvalle Berrones, Ricardo, El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 108.

La Administración Pública podemos visualizarla como una estructura orgánica que permite hacer tangibles los objetivos y las tareas, tanto del Estado como del Gobierno. Como estructura orgánica, se compone de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, mismos que se busca aplicar de la manera más eficiente y eficaz.

### I.1.2. Educación

Guillermo Labarca<sup>7</sup> señala que la educación es el medio por el cual la sociedad capitalista se encarga de generar los medios para calificar la fuerza de trabajo.

Otras corrientes, afirman que la educación contribuye a lograr sociedades más justas y equitativas, puesto que busca que, gradualmente, los individuos se encuentren en las mismas condiciones. Sobre todo, a través de la educación se busca *“la maduración de las clases socialmente desfavorecidas, el fortalecimiento de los procesos organizativos de las mismas, y la creación de estructuras productivas que conjuguen la mejor distribución de la propiedad y de los frutos del trabajo, con relaciones interpersonales más acordes con la divinidad de la persona humana”*<sup>8</sup>.

La educación busca despertar en los hombres y las mujeres su aptitud creadora, desarrollar su inteligencia y lograr la evolución de la sociedad.<sup>9</sup> En la búsqueda de la evolución de la sociedad, el objetivo de la educación es que el individuo esté *“consciente de su dignidad como persona; responsable y libre ante sí mismo y ante los demás, y comprometido con los problemas y necesidades de su sociedad”*<sup>10</sup>, vinculándose a los sistemas de producción, mercado y consumo del sistema capitalista.

---

<sup>7</sup> Labarca, Guillermo (Comp.) Economía Política de la Educación, Editorial Nueva Imagen, 1ª edición, México, 1980, págs. 15 – 19.

<sup>8</sup> Muñoz, Izquierdo Carlos, La contribución de la educación al cambio social, Ediciones Gernika, 1ª Edición, México, 1994, pág. 24.

<sup>9</sup> Ver Bravo, Ahuja Víctor, La problemática educativa de México en el Marco Internacional, SEP/Setentas, 1ª edición, México, 1974, pág. 7.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 8.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los individuos mexicanos tienen derecho a la educación y se señala que la educación *“tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”*<sup>11</sup>.

De acuerdo con lo anterior, es oportuno señalar que la educación permea a través de las concepciones de Estado, Gobierno y Administración Pública.

La educación, como se señaló, es una tarea que le corresponde al Estado y para el caso particular de México, es un derecho de todos los individuos. Por lo anterior, existe un concepto nacional de educación, se tienen definidos los objetivos y fines que deben perseguirse.

Por medio de la educación, el Estado busca fortalecer su existencia y asegurar su preservación de la sociedad. La educación no sólo es el medio en el que los individuos adquieren conocimientos; es una actividad de Estado que busca lograr mejores condiciones económicas, políticas y sociales para la sociedad.

A través del Gobierno se definen las leyes, normas, reglamentos, procesos y procedimientos que regulan la educación y se vigila su cumplimiento.

En la esfera de la Administración se hace realidad la educación. Se diseñan programas, métodos, se asignan recursos, etc.

En tanto la educación es una actividad que busca generar bienestar y desarrollo en los individuos, se convierte en una tarea de vital importancia para el Estado.

### I.1.3 Políticas Públicas

Las políticas públicas son tecnologías de gobierno<sup>12</sup> que buscan atender una situación determinada que un conjunto de actores de la sociedad y el mismo gobierno, señalan y reconocen como un problema de atención prioritaria, a través

---

<sup>11</sup> **Honorable Congreso de la Unión**, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 3º, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

<sup>12</sup> **Ver Uvalle Berrones, Ricardo**, Las transformaciones del Estado y..., **op cit.**, págs. 100-101.

de una secuencia lógica y racional de definiciones, decisiones y acciones, enmarcadas en un contexto legal definido.

Las políticas públicas obedecen a los rasgos específicos del régimen político y en buena medida buscan reforzarlo, por lo que se puede decir que en una política pública ideal, el Estado en su plenitud ejerce la facultad de gobernar a través de un proceso inmerso en un ambiente incierto y con recursos limitados, por lo que la evaluación del logro de objetivos, alcance de metas y desempeño de funcionarios públicos, se vuelve trascendental.

Las políticas públicas surgen como una alternativa de cambio<sup>13</sup> de un Estado que se había caracterizado por su excesiva intervención y malos manejos de recursos.<sup>14</sup> El Estado y, específicamente, el gobierno habían llegado a un punto tal que era imposible mantener la forma unilateral, autoritaria, y finalmente intervencionista, de tomar decisiones; junto a esto, se formaba una sociedad cada vez más participativa y consciente de sus derechos, por lo que se necesitaban nuevas formas de gobernar.

Gobernar por medio de políticas públicas ofrece la oportunidad de conocer los problemas específicos del gobierno y los ciudadanos; gobernar por medio de políticas públicas es conocer y reconocer que el gobierno no siempre lo hará todo, que es necesario que la sociedad también participe en la solución de sus problemas.<sup>15</sup> Gobernar por políticas públicas es más sencillo si tenemos un archivero en donde los problemas los clasifiquemos específicamente.<sup>16</sup>

La pretensión de las políticas públicas, es ofrecer una nueva forma de gobernar con base en el reconocimiento de la importancia de los ciudadanos, además de que se pretende tener un conocimiento específico, racional y especializado de los problemas y sus soluciones, mediante una acción consciente del cambio y de la existencia de recursos limitados e incluso, en muchas ocasiones, escasos.

---

<sup>13</sup> Para Uvalle, las políticas públicas son el medio que reivindica la vida pública del Estado y son la opción para que la conducción de la sociedad pueda ser más democrática. **Id.**

<sup>14</sup> Luis Aguilar escribe: "La experiencia política de mi generación esta marcado por la amplia intervención del Estado y por la desilusión de su desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado." **Aguilar**, Villanueva, Luís, "Estudio Introdutorio", El Estudio de la políticas públicas, 3ª Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pág. 15.

<sup>15</sup> Gobernar, ya no es, según Aguilar, actuar en todo momento y situación, ni muchos menos atender diferentes problemas con la misma receta. **Id.**

<sup>16</sup> "Un gobierno por asuntos, por temas, concreto, que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis y el gobierno por política pública". **Ibidem**, pág. 32.

Por lo anterior debemos decir que las políticas públicas tienen la pretensión de:

1. Conocer la realidad para cambiarla.
2. Distribuir, redistribuir y compensar los recursos y las necesidades.
3. Tener un lenguaje sencillo que pueda ser entendido por todas las personas implicadas, en los problemas y en los beneficios o los costos de las políticas.
4. Hacerse considerando el futuro como una variable de constante cambio y que puede hacer que las decisiones en un primer momento tengan altos beneficios y en el largo plazo altos costos.
5. Implementarse en la búsqueda de adhesiones.
6. Crear un sentido de corresponsabilidad entre los ciudadanos y el gobierno.
7. Conocer lo que se va a ganar y lo que no se va a ganar. Tienen un sentido cuantitativo y cualitativo.
8. No utilizar políticas o dar respuestas pasadas<sup>17</sup>.
9. Se busca conocer ampliamente, los resultados y efectos de las acciones gubernamentales, además del desempeño de los funcionarios públicos a través de la institucionalización de la evaluación.
10. Siempre se busca maximizar los beneficios y disminuir los costos.

En su aplicación, las políticas públicas se componen de diversas fases que en su conjunto integran lo que se conoce como el proceso de las políticas públicas.

Las fases o etapas de este proceso son<sup>18</sup>:

- a) Agenda
- b) Definición del problema
- c) Construcción de opciones
- d) Elección/Decisión
- e) Implementación

---

<sup>17</sup> “El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de acción corresponsable entre gobierno y sociedad [...], sin la propensión por usar los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas”. *Ibidem*, pág. 32.

<sup>18</sup> Conferencia Magistral del Dr. Luis Aguilar V. “Política Pública en México. Una visión panorámica”, impartida durante el Diplomado de Diseño, Seguimiento y Evaluación de la Política Educativa Estatal, Módulo I, Manzanillo, Colima, Sistema de Evaluación de la Política Educativa/Gobierno del Estado de Colima, abril de 2005, citado en **Secretaría de Educación Pública**, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Coordinación General del Sistema de Evaluación de la Política Educativa, Seminario: Implementación y Evaluación de políticas públicas, impartido por el Luis F. Aguilar, Ciudad de México, Segundo Semestre de 2005, pág. 4.

- f) Evaluación
- g) Corrección o Terminación

Al interior de cada una de estas etapas, se plantea la existencia de actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios.

I.1.3.1 El desarrollo de las Políticas Públicas en México. Para el caso de México, el interés originario en la teoría de las políticas públicas se ubica entre las décadas de 1970 y 1980, época en la que suceden crisis económicas de grandes magnitudes que identificaron sus causas en:

*“una excesiva intervención del gobierno en la economía y, como solución al problema, las reformas de primera generación o ajuste estructural, centradas en la reducción del tamaño del Estado en beneficio de la actividad privada y el mecanismo de mercado, propias de la denominada estrategia neoliberal. Los Estados de América Latina priorizaron el objetivo de eficiencia, el establecimiento de prioridades claras, la reducción de costos administrativos y el incremento de la productividad de la inversión, entre otros”.*<sup>19</sup>

Al mismo respecto Luis Aguilar señala:

*“al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del estado mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como un desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. Por ello, ocurrió la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos; [...], en contrapunto a toda una historia de exuberancia estatal, hemos aprendido a lo largo de la década que los recursos políticos y económicos del estado don limitados y hasta escasos; [...], hemos descubierto el estado limitado, el gobierno limitado; [...], en contraste, los años de crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de*

---

<sup>19</sup> **Cardozo** Brum, Myriam Irma, Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales, en Política y Cultura, otoño 2005, núm. 24, pp. 169-186, en <http://polcul.xoc.uam.mx/pyc24/cardozo.pdf>

*nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública*".<sup>20</sup>

En los párrafos anteriores podemos ver que el nacimiento de las políticas públicas resultó ser una vía en un punto en el que los modelos económico y político del país se encontraban en crisis. Es decir, la crisis económica de los años 80 obligaba a pensar en cómo gastar mejor los recursos de que disponía el gobierno y, al mismo tiempo, atender a una sociedad que reclamaba cambios que democratizaran al Estado. Es en este contexto en el que comienzan a surgir las políticas públicas en México.

Siguiendo una línea cronológica en el desarrollo de las políticas públicas en México, podemos encontrar un punto importante con la creación del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), en el sexenio 1994-2000, con el Presidente Ernesto Zedillo. En el documento se definían *“los objetivos generales y las líneas de acción y estrategia para impulsar un decidido movimiento dirigido a analizar y mejorar la función pública, con objeto de atender con mayor eficiencia y eficacia los servicios que deben proporcionarse a la sociedad”*.<sup>21</sup>

En el presente sexenio, un esfuerzo más en favor del desarrollo de políticas públicas en México, fue la creación de la Oficina de políticas públicas de la Presidencia. De conformidad con el “Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 04 de diciembre de 2000, dicha creación se basaba en la búsqueda de una administración eficiente y coordinada, en la cual se debía promover la evaluación constante para asegurar la satisfacción de expectativas de la sociedad. Dicha Oficina se creaba con el claro objetivo de apoyar las actividades y tareas del Titular de la Presidencia.

---

<sup>20</sup> Aguilar, Villanueva, Luís, *El Estudio de la políticas públicas*, op cit, pág. 17.

<sup>21</sup> México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Definición de Estándares, Manual del Participante*, México, 1999, pág. 1, en <http://www.cgeson.gob.mx/documentos/cursos%20en%20materia%20de%20modernizacion/DEFINICION%20DE%20ESTANDARES.pdf>



## I.2 Educación en México

### I.2.1. Objetivos y fines de la Educación en México

Como se mencionó, el principio constitucional referente a la educación, señala que ésta buscará desarrollar armónicamente todas las capacidades del individuo y fomentará en él, al mismo tiempo, el amor a la patria.

En la Ley General de Educación, se estipula:

*“La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social”.*<sup>22</sup>

Adicionalmente, la ley citada en el párrafo anterior señala<sup>23</sup>, entre otros, los siguientes fines de la educación:

*I.- Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;*

*II.- Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;*

*III.- Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;*

*V.- Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;*

*VI.- Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;*

---

<sup>22</sup> **Honorable Congreso de la Unión**, Ley General de Educación, Artículo 2º, Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

<sup>23</sup> **Ibidem**, Artículo 7º.

*VII.- Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas.*

Es importante señalar que para cumplir con los anteriores fines, se han establecido diversos criterios<sup>24</sup> que guían a la educación, como la lucha contra la ignorancia y sus efectos, la lucha contra la servidumbre, los fanatismos, los prejuicios y la discriminación. Además, tales criterios que guían a la educación, se basan en el progreso científico, los principios democráticos, la comprensión de los problemas nacionales, entre otros.

En síntesis, los objetivos y fines de la educación en México, podemos decir que se relacionan con los intereses políticos, económicos, sociales y culturales, del Estado y la sociedad, pero también con su preservación, unidad e identidad.

### I.2.2. Estructura del Sistema Educativo Nacional

El Estado mexicano, ha resuelto que para prestar los servicios educativos se organice la educación en tres tipos<sup>25</sup>: educación básica, educación media-superior y educación superior. A su vez, la educación básica se compone de tres niveles: preescolar, primaria y secundaria, mismos que son los que cubre la garantía constitucional<sup>26</sup>; la educación media-superior comprende el nivel de bachillerato y sus equivalentes y; la educación superior comprende los niveles posteriores al bachillerato, como licenciatura, especialidad, maestría y doctorado. Junto con estos tres tipos de educación, la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos, forman el Sistema Educativo Nacional.

Por otro lado, la Ley General de Educación reconoce como parte del Sistema Educativo Nacional a los educandos; docentes; planes, programas, métodos y materiales de estudio; a las instituciones educativas del Estado y sus organismos descentralizados; a las instituciones de particulares con permiso para prestar servicios educativos y; a las instituciones de educación superior con reconocimiento de autonomía.

---

<sup>24</sup> *Íbidem*, Artículo 8º.

<sup>25</sup> *Íbidem*, Artículo 37.

<sup>26</sup> *Íbidem*, Artículo 3º.

## I.3 La Educación Comunitaria

### I.3.1. Antecedentes

A principios del siglo XX el panorama en México mostraba una población que en un 75% se caracterizaba por ser pobre y analfabeta.<sup>27</sup> La educación que se ofrecía a la población social y económicamente menos favorecida de aquella época, les enseñaba lectura, escritura y conocimientos elementales de aritmética. Esta modalidad educativa, recibía el nombre de “*escuelas rudimentarias*” y databan desde el gobierno de Porfirio Díaz.

En su momento, José Vasconcelos estuvo muy preocupado por llevar educación a las zonas más alejadas y menos favorecidas del país. Sus grandes aportaciones a la educación para los más pobres fueron las escuelas rurales y las misiones culturales. En las administraciones posteriores a la gestión de Vasconcelos, continuará la preocupación por los bajos niveles de educación de las zonas pobres y rurales y se implementaron diversas campañas de alfabetización.

A mediados del siglo XX, se implementaron diversos proyectos de educación vocacional como eran las Centrales Agrícolas, que después cambiarían a las Escuelas Regionales Campesinas, en donde por un periodo aproximado de 2 años se capacitaba en elementos de agricultura e incluso se podía optar por estudiar un año más para lograr una cualificación que permitiera ejercer la docencia.

Es importante mencionar que en esta época, por primera vez comienza a ser tomado en cuenta el sector indígena dado el número considerable de población que la integraba y que debía recibir educación; es por tanto que se fundan las Casas del Indígena que posteriormente serán los Centros de Educación Indígena.

A partir de la década de los 40's, el gobierno dejó de poner atención en los proyectos de educación rural y vocacional, debido a que el sector agrícola y campesino se supeditó a los intereses de la industrialización y la urbanización, de

---

<sup>27</sup> **Ver Pieck** Gochicoa, Enrique, Función social y significado de la educación comunitaria. Una sociología de la educación no formal. El Colegio Mexiquense, 1ª edición, 1996, México, págs 75-77.

conformidad con los intereses de la estrategia del desarrollo<sup>28</sup>, esto obligó a dirigir los esfuerzos de la educación hacia la capacitación de obreros y privilegiar así, a los sectores de la población que giraban en torno de la industrialización.

La mayor parte del siglo XX, en México se trató de beneficiar a la población con diversos programas y proyectos educativos; sin embargo, no existían los suficientes servicios de educación pública gratuita por lo que la *“incapacidad del modelo desarrollista para promover el cambio social y económico [...] llevó a impulsar la educación no formal como respuesta a las necesidades sociales y económicas del Estado”*<sup>29</sup>.

La educación no formal, se caracteriza porque a ella asisten minorías con ciertas características específicas que las diferencian:

*“mientras las mayorías frecuentan establecimientos estructurados alrededor de ciertos principios comunes (un mismo tiempo, programa, método, espacio físico, sistema de evaluación, disciplina, etc.) algunas minorías frecuentan instituciones escolares “especiales” y “hasta únicas”; [...] las escuelas para estos grupos tienden a diferenciarse de la escuela de las mayorías de las clases medias y bajas urbanas moldeadas sobre el modelo institucional de la escuela republicana”*<sup>30</sup>.

En el marco de la educación no formal, se encuentra la educación comunitaria. Ésta, es definida *“como un proceso educativo integral que abarca todos los aspectos de la vida humana en los que el hombre interactúa y actúa con los demás, [...], la modalidad de educación comunitaria implica trabajo y participación de la comunidad, con ella y para ella”*<sup>31</sup>.

En la década de los 70's y 80's en el sector rural se pusieron en marcha diversos programas y proyectos de educación comunitaria que buscaban transmitir conocimientos de educación agrícola, vocacional o capacitación para el trabajo y alfabetización, entre otros; algunos de esos programas fueron<sup>32</sup>: los programas operados por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); en lo

---

<sup>28</sup> Ver Pieck Gochicoa, Enrique, Función social y significado de la educación comunitaria. Una sociología de la educación no formal, El Colegio Mexiquense, 1ª edición, 1996, México, págs 84-85.

<sup>29</sup> Ibidem, pág. 46.

<sup>30</sup> Torres, Rosa María y Tenti, Emilio, Políticas Educativas y Equidad en México: La experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios, Dirección General de Relaciones Internacionales, SEP, 1ª edición, México, 2000, pág. 45.

<sup>31</sup> CONAFE, educación comunitaria Rural, Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1ª edición, México, 1996, pág. 80.

<sup>32</sup> Ver Pieck, op cit, págs. 99 – 100.

relativo al desarrollo rural y la extensión agrícola se ofrecieron servicios por parte de: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Comisión Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO), entre otras; en el campo de la capacitación para el trabajo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el INEA, la SEP, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), entre otros, ofrecían servicios educativos.

El nacimiento del primer programa de educación comunitaria, creado por el CONAFE, se da en 1973 y recibió el nombre de “*Cursos Comunitarios*”; su creación se desprendió de una reunión en la que se analizaba el problema de la educación en el medio rural y en la cual participaron representantes de la Secretaría de Educación Pública, del Departamento de Educación del estado de Jalisco, de la Secretaría de Hacienda y del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

A partir de esa reunión se encomendó al CONAFE el diseño de un sistema que permitiera llevar educación elemental a los niños de las comunidades rurales, que por su poca población y ubicación geográfica, hasta aquél entonces, no tenían acceso a los servicios públicos de educación.

Para el diseño del sistema, el personal del CONAFE partió de la investigación de las prácticas educativas en el área rural, llevadas a cabo por los distintos niveles de gobierno. Se analizaron las estructuras operativas, los métodos aplicados, los recursos utilizados, etc. De este ejercicio se obtuvo el “*Sistema de Cursos Comunitarios*”, el cual comenzó a operar de forma experimental en el estado de Guerrero, el 15 de agosto de 1973 con un módulo de 100 cursos.

Desde ese primer proyecto de educación comunitaria, se consideró pertinente integrar a la población beneficiada a través de esquemas de participación:

*“apoyados en que la educación debe ser una responsabilidad compartida por todos los mexicanos, se decidió estructurar el sistema haciéndolo depender de un Patronato Estatal capaz de impulsar la participación de todos los sectores sociales y de organizar tanto los*

*mecanismos de operación como los propios Comités Comunitarios integrados por los vecinos más notables de la comunidad*<sup>33</sup>.

Dado que “sólo uno de cada cuatro maestros titulados trabajaba en el medio rural”<sup>34</sup>, el Sistema de Cursos Comunitarios recurrió al apoyo de jóvenes del medio rural que tuvieran estudios completos de secundaria y a los cuales se les impartía un curso de capacitación intensiva para poder fungir como Instructores Comunitarios.

Es así como desde 1973 se opera la educación comunitaria a través de los cursos comunitarios. Para finales de la década de los setentas<sup>35</sup>, los cursos comunitarios trabajaban bajo un esquema multinivel, el cual funcionaba a partir de la capacitación de los instructores comunitarios con el Manual del Instructor Comunitario.

El anhelo de universalización de la educación primaria, obligó a diseñar un modelo curricular equivalente al modelo tradicional de educación primaria que abarcara los seis grados. Además, fue necesario transformar las oficinas centrales y establecer una delegación estatal en cada una de las entidades federativas.

### I.3.2. Origen del Consejo Nacional de Fomento Educativo

El gobierno de Luis Echeverría Álvarez, tenía ante sí la tarea de calmar a una sociedad sensiblemente agitada por la represión del 68. Tenía que, de alguna forma, mediar los reclamos a través de la institucionalización, lo cual era aun más apremiante debido a que en México existían desigualdades patentes que dejaban muy al margen de los servicios públicos a las clases más bajas.

Desde la década de los años sesenta, comenzaron a realizarse diversas investigaciones que permitieron conocer la situación real de la educación en México. Dichas investigaciones<sup>36</sup> arrojaron que el 50 por ciento de la población nacional, vivía en comunidades menores de 2500 habitantes y solamente el 10% de los niños que vivía en el medio rural, lograba terminar sus estudios de primaria

---

<sup>33</sup> CONAFE, *educación comunitaria*, CONAFE, México, 1982.

<sup>34</sup> Schmelkes, Sylvia en CONAFE, Encuentro latinoamericano [...], *op cit*, pág. 24.

<sup>35</sup> Ver CONAFE, *Programa Institucional de Mediano Plazo 2002 – 2006*, CONAFE, 1ª edición, México, 2002, pág. 16.

<sup>36</sup> Ver. Schmelkes, Sylvia en CONAFE, Encuentro latinoamericano de innovaciones educativas en el medio rural (Memoria), 1ª edición, México, 1996, pág. 24.

en 6 años; para 1972, existía, en el medio rural, una demanda de servicios de educación primaria insatisfecha de 17.7%, mientras que en el medio urbano la cifra era de 9.2%.

Víctor Bravo Ahuja, Secretario de Educación Pública del gobierno de Echeverría, hacia en aquel momento, la siguiente referencia: *“El Presidente [...], nos ha advertido que la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenaza la continuidad armónica del desarrollo y que si queremos progresar con justicia es indispensable volver más fecundo nuestro esfuerzo”*<sup>37</sup>. Lo anterior llevo al Gobierno de la República a crear el Consejo Nacional de Fomento Educativo mediante decreto presidencial, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de septiembre de 1971.<sup>38</sup>

La nueva institución, sería creada como un organismo descentralizado, de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La creación del citado organismo, obedecía a tres consideraciones<sup>39</sup>:

*“1. Que es propósito del Ejecutivo Federal hacer llegar el servicio público de la educación al mayor número de mexicanos, de conformidad con los postulados de la política educativa, para aprovechar al máximo los recursos con que se cuenta para dicha finalidad; 2. Que aun cuando existen ya diversos organismos públicos al servicio de la educación que tienden a la consecución del objetivo señalado en el considerando anterior, los recursos de que actualmente disponen en muchos casos resultan insuficientes y; 3. Que por otra parte, dichas instituciones persiguen finalidades muy concretas y no pueden distraer los elementos con que cuentan, para labores o investigaciones de carácter general, lo que frecuentemente significa duplicidad de esfuerzos; se hace indispensable la creación de un organismo que, al mismo tiempo arbitre todos los recursos posibles, se encargue de utilizar convenientemente las experiencias adquiridas [...]”*

---

<sup>37</sup> Discurso pronunciado por el C. Secretario de Educación Pública durante la inauguración del Primer Ciclo de Conferencias y Seminarios sobre la Reforma Educativa, en el Museo Nacional de Antropología e historia, el 12 de febrero de 1971; en **Secretaría de Educación Pública**, Informe de Labores (septiembre 1 de 1970 – agosto 31 de 1971), Tomo 2 Anexos, México, 1972, pág. 174.

<sup>38</sup> Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), en **Secretaría de Educación Pública**, Informe de Labores... (op cit), págs. 83 – 90.

<sup>39</sup> **Ibidem**, pág. 84.

En el anterior decreto citado, se estipulaba que el objeto del Consejo sería allegarse de recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros, para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación del país.

El objeto del CONAFE, llevó a la institución a coordinar y operar, en un lapso de 25 años, “un total de 109 programas, distribuidos en 10 ámbitos: 35 de educación básica; 15 culturales; 4 de fomento educativo; 2 de bienestar social; 13 de apoyo a la educación rural, agropecuaria y tecnológica; 3 editoriales; 5 compensatorios; 24 de apoyo administrativo al sector educativo; 3 de administración y; 5 diversos”.<sup>40</sup>

El número de programas operados y/o coordinados por el organismo, se explica desde la perspectiva que le brinda el decreto presidencial que lo creó. El CONAFE, debía buscar nuevas formas para hacer llegar los servicios educativos a la población mexicana, por lo tanto “la apertura y predisposición al cambio permanente pareciera ser una característica institucional del CONAFE a lo largo de toda su historia. Esta flexibilidad le ha permitido encontrar soluciones pedagógicas y organizacionales originales y adecuadas en función de los problemas a resolver y las necesidades a satisfacer”.<sup>41</sup>

Es importante señalar que de esta gama de programas, muchos fueron transferidos a otras instituciones, otros se extinguieron al haber cumplido con sus propósitos y otros tantos se suspendieron por falta de recursos.

De los programas más importantes que han sido operados o coordinados por el CONAFE pueden mencionarse: Castellización, Educación para Todos, Primaria para Todos los niños, Educación Inicial no Escolarizada, Telesecundaria, Arraigo del Maestro en el Medio Rural, Escuelas de Solidaridad, Apoyo a la Educación Tecnológica, Programas de Fomento Educativo, Culturales y Editoriales, los programas compensatorios que buscan abatir el rezago educativo<sup>42</sup>: PARE, PAREB, PIARE y PRODEI y, por su puesto los programas y modalidades de educación comunitaria.

Todos estos programas, nacen y desaparecen a partir de las condiciones específicas de la población, obedeciendo a cuatro razones fundamentales:

---

<sup>40</sup> CONAFE, Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995 – 2000, CONAFE, México, 1996, pág. 5.

<sup>41</sup> Torres, Rosa María y Tenti, Emilio, Políticas Educativas y Equidad en México, op cit, pág. 39.

<sup>42</sup> PARE: Programa para Abatir el Rezago Educativo; PAREB: Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica; PIARE: Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo; PRODEI: Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial.



*“por una parte, la estructura poblacional, dispersión, movilidad y diversidad cultural de las comunidades rurales; por otra, la escasa o nula infraestructura de servicios e inaccesibilidad geográfica de las comunidades; adicionalmente, la insuficiente e inconstante canalización de recursos presupuestarios, aunada al encarecimiento de los insumos y materiales educativos y, por último, el incremento en la cobertura de atención por parte de los servicios educativos regulares”.*<sup>43</sup>

### I.3.3. Objetivos y principales programas de la Educación Comunitaria.

De acuerdo con lo planteado en las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de Educación Comunitaria, los objetivos de la educación comunitaria son<sup>44</sup>:

- *Ofrecer los servicios de educación básica a las niñas y los niños en edad preescolar o escolar que habitan en las pequeñas localidades rurales marginadas, propiciando en ellas y ellos el desarrollo de competencias que les permitan participar en la vida social y económicamente productiva con igualdad de oportunidades.*
- *Promover los programas que fomenten la corresponsabilidad de la población en el desarrollo de la educación comunitaria, así como investigar, diseñar e impulsar procesos educativos que, en su contexto cultural y de organización, mejoren su calidad de vida con acciones integrales de salud, bienestar social y desarrollo económico.*

Como se mencionó, el primer programa de educación comunitaria, nació en 1973 con el “*Sistema de Cursos Comunitarios*”.

En 1980, además de la atención a niños que demandaban el servicio de educación primaria, comenzó a ofrecerse el servicio para población demandante del servicio de preescolar.

---

<sup>43</sup> **CONAFE**, Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995 – 2000, *op cit*, pág. 6.

<sup>44</sup> **Secretaría de Educación Pública**, Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Diciembre de 2005.

A mediados de la década de los 90's comenzó a operar la Modalidad de Atención Educativa a Población Indígena (MAEPI), la cual ofrece servicios de educación preescolar y primaria para población hablante de lengua indígena. *“El programa tiene una clara orientación intercultural y bilingüe, y ha sido respaldado con la producción de diversos materiales didácticos propios y el fomento del uso de las lenguas indígenas en la capacitación de las figuras docentes”*.<sup>45</sup>

En 1997 y 1998, nacieron, respectivamente, los proyectos de Posprimaria y la Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante.

El proyecto de Posprimaria representaba una oportunidad para los alumnos egresados de los cursos comunitarios y los adultos rezagados, para continuar sus estudios, sin que se entregara certificado de estudios. La Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante, busca ofrecer servicios de educación preescolar y primaria a los hijos de los trabajadores de los campos agrícolas que tienen un alto grado de emigración.

Actualmente el proyecto de Posprimaria ha sido sustituido por el proyecto de Secundaria Comunitaria, en donde se ofrecen servicios de educación secundaria a los jóvenes egresados de los cursos comunitarios de primaria, que desean continuar sus estudios y recibir un certificado. La secundaria comunitaria *“es una adaptación didáctica de la propuesta pedagógica de la Telesecundaria, considera las necesidades educativas de las comunidades y las posibilidades de aplicación de conocimientos, habilidades, valores y estrategias, desde el enfoque y marco metodológico de la educación comunitaria”*.<sup>46</sup>

Adicionalmente, se encuentran las estrategias denominadas “Acciones de Fortalecimiento Educativo”, las cuales *“tienen un carácter esencialmente formativo y se articulan al trabajo cotidiano del Instructor Comunitario en el marco del Programa o Modalidad Educativa en que se encuentra colaborando”*.<sup>47</sup> Entre las acciones comprendidas son: Educación para la salud, Programa de Investigación y Recopilación de Tradiciones Orales Populares, Proyecto Radio Comunitaria, Caravanas culturales, Museos Comunitarios y Tele educación comunitaria.

---

<sup>45</sup> CONAFE, Programa Institucional de Mediano Plazo 2002 – 2006, op cit, pág. 21.

<sup>46</sup> Secretaría de Educación Pública, Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Diciembre de 2005.

<sup>47</sup> <http://sftp.conafe.edu.mx/mpportal7/documentosAcrobat/Transparencia/EIQuehacerCONAFE>, pág. 20.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo tiene, además de la educación comunitaria, otra tarea sustantiva: la vertiente de los Programas Compensatorios.

Los Programas Compensatorios nacieron en 1992 con el objeto de *“fortalecer la oferta y la demanda educativa y coadyuvar a abatir las causas del rezago, mejorando las oportunidades de acceso, permanencia y éxito de las niñas y los niños en los servicios de educación inicial no escolarizada y básica”*.<sup>48</sup>

Para implementar los Programas Compensatorios, el CONAFE ha trabajado con el respaldo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente los Programas Compensatorios se implementan a través de tres componentes: Educación Inicial No Escolarizada; Apoyo a la Educación Básica y; Fortalecimiento Institucional.

En el apartado siguiente se señalará con mayor detalle el funcionamiento de los proyectos educativos que reciben financiamiento de organismos internacionales.

#### I.3.4. El financiamiento de Organismos Internacionales a la Educación y el Programa Integral de Educación Comunitaria.

El financiamiento de organismos internacionales a la educación ha respondido fundamentalmente a dos cosas: en primer lugar, a la incapacidad de las instituciones educativas por satisfacer ciertos aspectos de la demanda de servicios educativos, sobre todo que demanda la población rural marginada<sup>49</sup> y; en segundo lugar, la existencia de programas de acción de los organismos de financiamiento internacionales que fomentan la competitividad de los países al nivel global, la reducción de la pobreza y la equidad social, la modernización del estado y la reforma sectorial, y la integración económica.<sup>50</sup>

En este entorno, diversos países en vías de desarrollo, entre ellos México, elaboran, conjuntamente con los organismos financieros internacionales,

---

<sup>48</sup> **Secretaría de Educación Pública**, *Reglas de Operación e indicadores...*, **op cit**.

<sup>49</sup> “Desde hace más de diez años, los diagnósticos y evaluaciones a que se ha sometido el Sistema Educativo Nacional, señalan que, a pesar de los esfuerzos que se han realizado, sigue existiendo una fuerte desigualdad de las oportunidades; [...], el sistema educativo sigue orientando sus mayores recursos a los grupos que tienen mayor capacidad para hacerse escuchar, en detrimento de los grupos más pobres y marginados del país; [...] de esta manera persisten la desigualdad y la inequidad educativas entre los diversos sectores sociales, entre regiones y entre estados de la República y, en algunos casos, se han profundizado”. **CONAFE**, *Programa Institucional de Mediano Plazo 2002 – 2006*, **op cit**, pág. 24.

<sup>50</sup> Ver <http://www.iadb.org/projects/overview.cfm?language=Sp&parid=3#>

proyectos de inversión que se alinean, en sus objetivos y metas, con las estrategias de desarrollo planteadas por dichos organismos financieros.

México ha contratado diversos préstamos desde 1962 con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por una cantidad de 17,097.7 millones de dólares. De este monto de préstamos, en lo que se refiere al sector educativo cinco proyectos han sido completados y dos están en fase de implementación.<sup>51</sup>

Con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) [mejor conocido como Banco Mundial (BM)], México ha contratado préstamos para el desarrollo de proyectos desde 1949 y se han impulsado más de 250 proyectos en distintos sectores.<sup>52</sup> En el sector educativo, los préstamos con este organismo internacional han servido para financiar siete proyectos de educación básica, seis de los cuáles han sido completados.

En el caso específico de CONAFE, *“desde 1992, con el respaldo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se implementan programas nacionales dirigidos a compensar las desigualdades de los grupos poblacionales con mayor rezago educativo”*.<sup>53</sup> Cabe señalar que CONAFE ha sido uno de los principales responsables de la implementación de los recursos de éstos préstamos, particularmente a través de los Programas Compensatorios.

En el marco de la Educación Comunitaria, actualmente se desarrolla el Programa Integral de Educación Comunitaria (PIEC), con financiamiento del BID.

Este proyecto tiene como objetivo *“mejorar la cobertura, la calidad y la eficiencia de los servicios educativos ofrecidos por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) a la población que vive en áreas pobres aisladas y donde no existen servicios educativos del sistema de educación formal”*.<sup>54</sup>

De acuerdo con las condiciones del programa<sup>55</sup>, se tiene contemplado operarse en dos fases, cada una de ellas por un monto de 350 millones de

---

<sup>51</sup> Ver [http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id\\_country=ME&Language=Spanish](http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id_country=ME&Language=Spanish)

<sup>52</sup> Ver <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=217672&piPK=95916&theSitePK=40941&menuPK=223661&category=regcountries&regioncode=7&countrycode=MX>

<sup>53</sup> **Secretaría de Educación Pública**, Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), *op cit*.

<sup>54</sup> **Banco Interamericano de Desarrollo**, Programa Integral de Educación Comunitaria (PIEC), Fase I, Propuesta de Préstamo, Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 8, en <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=ME0238&Language=Spanish>

<sup>55</sup> *Id.*

dólares. Es oportuno mencionar que en ambas fases, el BID aportará 210 millones de dólares y el gobierno mexicano aportará los 140 millones de dólares restantes. El plazo de amortización es de 25 años con un periodo de gracia de cinco años y el desembolso habrá de realizarse en un plazo de tres a cinco años. La tasa de interés sobre el préstamo es variable y existe una comisión anual del 0.75% sobre saldo no desembolsado.

Por último, es oportuno mencionar que según lo estipulado en el programa, cada fase tiene una duración de tres años; el paso de una fase a otra depende del cumplimiento de varios objetivos y metas, entre los que destacan<sup>56</sup>:

- *(i) 50% de recursos desembolsados y 70% comprometidos;*
- *(ii) evaluación de medio término finalizada;*
- *(iii) la tasa de deserción de los instructores comunitarios ha disminuido en un 20% a fines del 2004;*
- *(iv) acceso en línea a información actualizada sobre rendimiento académico por alumno y sobre gestión financiera de 31 Delegaciones Estatales;*
- *(vi) 51 sedes regionales de adiestramiento conectadas a Internet;*
- *(viii) estudios finalizados sobre: evaluación del desempeño de las figuras educativas, revisión del perfil docente, y demanda potencial de educación inicial; y*
- *(ix) recomendaciones de ajustes y/o cambios al modelo educativo consensuadas.*

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, pág. 9.

## Capítulo II. Diagnóstico de la Educación Comunitaria

Para los fines de esta investigación, es necesario plantear la educación comunitaria desde la perspectiva del proceso de las políticas públicas, considerando la existencia de etapas interdependientes que incluyen a los actores, las restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios<sup>57</sup>.

Tomando en cuenta que *“la consideración de la política como proceso de varias y complejas etapas ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política”*<sup>58</sup>, en este capítulo únicamente se abordaran las etapas de implementación y evaluación.

Bajo la perspectiva de que la educación comunitaria, nació con la implementación de los cursos comunitarios de nivel primaria para población mestiza, solo se analizará el desempeño en ese nivel de atención.

### II.1 Implementación de la Educación Comunitaria

A continuación se presenta la descripción de la implementación de la educación comunitaria, en el contexto de la operación de los cursos comunitarios de nivel primaria.

#### A) Agentes de la educación comunitaria.

La educación comunitaria se desenvuelve en contextos, en mayor o menor medida estables, en los que intervienen actores interdependientes que se ubican alrededor del problema y tienen algún tipo participación e intereses.

Entre los actores que se identifican en la implementación de la educación comunitaria, y en particular en la operación de los cursos comunitarios de nivel primaria, se encuentran los siguientes:

---

<sup>57</sup> Ver Secretaría de Educación Pública, Seminario: Implementación y Evaluación de políticas públicas, op cit.

<sup>58</sup> Aguilar, Luis F., “Estudio Introductorio” en Problemas públicos y agenda de gobierno, 3ª Edición, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2000, pág. 19.

- Alumnos: niñas y niños de 6 a 14 años 11 meses, que habitan en localidades de menos de 100 habitantes que requieren el servicio de educación primaria.
- Padres y Madres de familia: Son los habitantes de las comunidades objetivo con o sin servicio educativo instalado, que tienen interés en que sus hijos asistan a la educación primaria.
- Habitantes de comunidades: Son los individuos que habitan en el lugar donde se instala el servicio o hay necesidad de éste.
- Asociaciones Promotoras de la educación comunitaria<sup>59</sup>: Organismo representativo de la comunidad atendida por el CONAFE, el cual interviene en la definición del programa o modalidad educativa, la organización e instalación del aula escolar, y en el otorgamiento del hospedaje y alimentación de la o el Instructor Comunitario, y en el desarrollo del propio programa o modalidad educativa.
- Instructores Comunitarios: Jóvenes de 14 a 25 años de edad, originarios(as) del medio rural, que prestan un Servicio Social Educativo, impartiendo clases en una comunidad rural, mestiza, indígena o en un campamento agrícola migrante. Los instructores comunitarios, pueden prestar su servicio social educativo desempeñando diversas funciones que permiten monitorear y dar seguimiento a la prestación del servicio educativo.
- Autoridades comunales, municipales y estatales: Representantes de organizaciones específicas de la comunidad, funcionarios municipales o estatales que intervienen en la solicitud del servicio o en la prestación del mismo a través de diversos mecanismos como donaciones, prestación de espacios inmuebles, etc.
- Secretarías de Educación Pública de los Estados: Para la definición del universo de atención, el CONAFE acuerda con las instancias de educación de los estados con el objeto de atender a la demanda educativa correspondiente. Además existe coordinación interinstitucional para evitar

---

<sup>59</sup> CONAFE, Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo..., **op cit.**

afectación o duplicaciones de esfuerzos a través de los distintos programas educativos.

- Delegaciones Estatales del CONAFE: Cada una de las Delegaciones Estatales es responsable de la operación de los cursos comunitarios en su respectiva entidad federativa. Son los principales agentes de implementación y se encargan de: la detección de localidades en donde se requiere el servicio educativo; difusión y promoción de los programas ofrecidos; captación, capacitación e instalación en la comunidad de los Instructores Comunitarios; instalación de los servicios educativos; entrega de los apoyos educativos y el material didáctico; así como el registro de inscripción, reinscripción evaluación, acreditación, promoción de los estudios y certificación de estudios.

Además, las delegaciones estatales también participan en los procesos de definición del anteproyecto de presupuesto así como alimentación de los sistemas de información de la institución.

- Direcciones del Consejo Nacional de Fomento Educativo: A través de sus diferentes Direcciones y Unidades, el CONAFE se encarga de la definición de los elementos pedagógicos, operativos, logísticos, administrativos, de planeación, presupuestales, de evaluación, información, etc.
- Secretaría de Educación Pública: La Secretaría, como lo señalan los lineamientos correspondientes, tiene a su cargo la conducción de la política educativa en el país. Mediante sus diversas áreas y unidades, se mantiene en comunicación con el CONAFE a efecto de que exista una adecuada coordinación interinstitucional.
- Otros actores: En la implementación de la educación comunitaria se encuentran otros actores como lo es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organismo que suscribió un crédito con el Gobierno Mexicano para financiar el Programa Integral de educación comunitaria (PIEC); el objetivo del PIEC es mejorar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios educativos que ofrece CONAFE.

A fin de presentar un panorama más completo, acerca de lo que significa la educación comunitaria, brevemente se expondrán las características de los



contextos social, económico, político y cultural, en donde se implementa la educación comunitaria.

En cuanto al aspecto social:

*“se trata de comunidades pequeñas, alejadas, en las que las condiciones de infraestructura básica son precarias, las vías de acceso son escasas y por lo general no se encuentran en buenas condiciones; el acceso a los servicios básicos como agua potable, drenaje, energía eléctrica, servicios de salud y de telecomunicaciones son insuficientes o inadecuados”.*<sup>60</sup>

Por otro lado:

*“La situación económica precaria de las comunidades afecta directamente el ámbito familiar, pues muchas familias viven en condiciones de pobreza. [...] Además, las limitaciones económicas inciden directamente en la alimentación adecuada del niño, su atención en salud y en las posibilidades para la compra de útiles y materiales necesarios para el aprendizaje. Las condiciones económicas familiares y las costumbres locales son causa de que el niño llegue a ingresar prematuramente en labores domésticas y faenas de trabajo diario, lo cual perjudica de manera sustancial su rendimiento escolar.”*<sup>61</sup>

En cuanto al aspecto político, existen actores que “pueden favorecer o estorbar la implementación de programas de acuerdo a la capacidad de convocatoria y gestión que tengan. Los conflictos religiosos pueden aislar a un grupo de la población en su acceso a la educación; esto puede ser por un simple menosprecio o por intimidación al grupo minoritario o hasta por un acto violento”.<sup>62</sup>

En el aspecto cultural, se encuentran algunas adversidades:

*“que la comunidad considere que la educación (aprender a leer, escribir y conocer las operaciones de matemática básica) no sea necesaria debido al contexto eminentemente rural en que se desenvuelven. Algunos padres pueden menospreciar la educación que reciben sus hijos ya que no perciben que ésta les proporcione algún beneficio económico en el futuro. Igualmente, los padres pueden deducir que el tipo de educación convencional propicia la aculturación de la comunidad y pueden, incluso, verla como una amenaza para*

---

<sup>60</sup> Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, *Evaluación de educación comunitaria*, BUAP, México, 2004, pág. 14.

<sup>61</sup> *Ibidem*, págs. 14-15.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pág. 15.

*la conservación comunitaria —las comunidades con lengua indígena pueden ver, por ejemplo, a la educación como una seria amenaza a su cultura y su lengua. Otro factor cultural a considerar es la discriminación de género, ya que generalmente limita la participación femenina en la recepción de la educación; existe en muchos lugares la creencia de que las mujeres y las niñas deben quedarse a realizar las labores domésticas”.*<sup>63</sup>

## b) Metas.

Las metas de implementación de la educación comunitaria, para el presente sexenio, parten de las definiciones contenidas en el Programa Institucional de Mediano Plazo 2002-2006 (PIMP).

Por medio de diversos análisis FODA<sup>64</sup>, se logró diagnosticar la situación del CONAFE y a partir de esto se definieron cuatro Asuntos Críticos, con sus respectivos Objetivos Estratégicos, Líneas de Acción, Indicadores y Metas.

Los Asuntos Críticos definidos son: 1. Modelo educativo comunitario y agentes educativos; 2. Programas Compensatorios; 3. Estructura orgánica y funcional y; 4. Sistema de Información.

La definición de metas<sup>65</sup>, se elaboró en el marco de la alineación y vinculación con las líneas estratégicas, los objetivos estratégicos y metas, tanto del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como del Programa Nacional de Educación 2001-2006.

A continuación se presentan las metas que tienen impacto en la implementación de la educación comunitaria; es oportuno mencionar, que no todas se relacionan con la operación de los cursos comunitarios de nivel primaria.

---

<sup>63</sup> **Ídem.**

<sup>64</sup> Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas): técnica para el análisis de problemas en el contexto de la planeación en las organizaciones; en <http://www.uv.mx/iesca/revista4/foda.htm>

<sup>65</sup> CONAFE, Anexo: vinculación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Educación 2001-2006 con el Programa Institucional de Mediano Plazo del CONAFE 2002-2006. Metas, en <http://sftp.conafe.edu.mx/mportal7/documentosAcrobat/Transparencia/MetasPropuestasPIMP0206v4>.

Línea estratégica	Objetivo estratégico	Meta	Indicador
1 Modelo educativo comunitario y agentes educativos.	1.1 Desarrollar y operar un modelo de educación inicial y básica de calidad, que fomente la continuidad educativa y responda a los estándares nacionales de calidad y a los principios de equidad y pertinencia, satisfaciendo las necesidades permanentes de formación y aprendizaje de las comunidades atendidas al 2006.	Al 2006 haber operado un modelo de educación inicial y básica de calidad dirigido a la población que habita las comunidades dispersas y aisladas del medio rural e indígena.	Total de comunidades del medio rural e indígena en las que opera el modelo de educación inicial y básica / Total de comunidades atendidas por el CONAFE.
	1.2 Desarrollar y contar con figuras docentes calificadas para su actividad y con oportunidades para su desarrollo humano, profesional y laboral, que estén integrados a las comunidades que atienden.	Al 2006 haber operado un programa de capacitación pertinente para los agentes educativos, que les permita contar con oportunidades para su desarrollo humano, profesional y laboral.	Total de agentes educativos que demostraron tener las competencias para lograr su calificación como tales / Total de agentes educativos que prestan su servicio en el CONAFE.

#### Metas Operativas

Al 2005 haber concluido el estudio de detección de la demanda potencial del servicio de educación inicial comunitario.  
 Al 2006 haber operado un modelo piloto de atención para población infantil de 0 a 4 años de edad.  
 Haber instalado 19,777 servicios de preescolar comunitario al 2005-2006.  
 Haber instalado 16,887 servicios de primaria comunitaria al 2005-2006.  
 Haber instalado 600 servicios de secundaria comunitaria al 2005-2006. (Depende de la evaluación que instruyó la Junta de Gobierno).  
 Haber instalado 500 servicios de posprimaria comunitaria al 2005-2006.  
 Para el 2006 haber operado un modelo integral de educación inicial y básica en las comunidades en el 1% de las comunidades con atención.  
 Haber instalado 140 Centros de educación comunitaria al 2005.

#### Metas de Impacto

Al ciclo escolar 2005-2006 haber incrementado el indicador de aprobación en 2.5 unidades con respecto al ciclo 2001-2002.  
 Al ciclo escolar 2005-2006 haber incrementado el indicador de egresión en 4 unidades con respecto al ciclo 2001-2002.  
 Al ciclo escolar 2005-2006 haber incrementado en 0.3 unidades el promedio de calificaciones obtenidos por los alumnos aprobados en la primaria comunitaria con respecto al ciclo escolar 2001-2002.  
 Al ciclo escolar 2005-2006 haber reducido a 18% el indicador de deserción de instructores comunitarios.  
 Al finalizar el ciclo escolar 2005-2006 se habrá atendido a 19,777 localidades, representando un incremento del 12% con respecto al inicio de cursos 2002-2003.  
 Al finalizar el ciclo escolar 2005-2006 se habrá atendido a 16,887 comunidades, lo que representará un incremento del orden del 10% con respecto al inicio de cursos 2002-2003.

#### c) Acciones permitidas y no permitidas dentro de un determinado contexto legal.

La educación comunitaria y los servicios a través de los que se otorga, se fundamentan en primer lugar en la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, en Título Primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales, artículo tercero, primer párrafo, indica que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—,

impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.”<sup>66</sup>

Además, el artículo cuarto, párrafo sexto, del documento anteriormente señalado: *“Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.”*<sup>67</sup>

Así también, la Constitución indica en su artículo 31, las obligaciones de todos los mexicanos y en éstas se establece: *“Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.”*<sup>68</sup>

Dichos lineamientos constitucionales, como se mencionó en el apartado anterior, llevaron a crear al Consejo Nacional de Fomento Educativo en 1971, mediante Decreto Presidencial.

Adicionalmente, los programas operados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo, se fundamentan<sup>69</sup> en los artículos: 90 constitucional<sup>70</sup>; 3º, 38 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>71</sup>; 14 y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales<sup>72</sup>, 8o. de la Ley de Planeación<sup>73</sup>; 1o., 32, 33 y 34 de la Ley General de Educación<sup>74</sup>; 7 y 12 de la Ley Federal de

---

<sup>66</sup> **Honorable Congreso de la Unión**, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 3º, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

<sup>67</sup> **Ibidem**, Artículo 4º.

<sup>68</sup> **Ibidem**, Artículo 31.

<sup>69</sup> **CONAFE**, Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y Fomento Educativo que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Diciembre de 2005.

<sup>70</sup> Relativo a que la APF será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso.

<sup>71</sup> Art. 3º: Las entidades de la Administración Pública Paraestatal, de que se auxilia el Poder Ejecutivo Federal son: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos; Art. 38: Relativo a los asuntos que son despacho de la Secretaría de Educación Pública y; Art. 45: Se refiere a que son Organismos Descentralizados aquellos que son creados mediante Decreto del Congreso o Poder Ejecutivo y cuentan con personalidad jurídica y patrimonios propios.

<sup>72</sup> Art. 14: Se refiere a que los Organismos Descentralizados son los creados conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Art. 46: Relativo a que los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinadora Sectorial y, en todo caso, contemplarán: I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo; II. Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes; III. Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen; y IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece.

<sup>73</sup> Art. 8: Se refiere al deber de los Directores y Administradores de las entidades paraestatales de informar sobre el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas, al Congreso de la Unión.

<sup>74</sup> Art. 1º: Relativo a que la Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Art. 32: Se refiere a que las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a 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 efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos y que dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>75</sup>; 22 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales<sup>76</sup>; 1o., 3o. y 4o. del Reglamento para la Educación Comunitaria<sup>77</sup>.

La educación comunitaria, quedó formalmente incluida en el Sistema Educativo Nacional, el 21 de agosto de 1981 al haberse publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para la Educación Comunitaria. En dicho reglamento se establecía que para dar satisfacción a las necesidades de servicios de educación básica de la población que vivía en las pequeñas comunidades del país que por sus condiciones geográficas y demográficas no habían sido atendidas, se venían diseñando “estrategias educativas que permitan llevar a los niños, jóvenes y adultos de esas pequeñas localidades rurales, cursos comunitarios con el objeto de que estén en posibilidad de cursar varios grados en forma simultánea”.<sup>78</sup>

Por otro lado, la operación del CONAFE se rige por un Decreto publicado el 11 de febrero de 1982, el cual derogó al decreto de 1971 y amplió la definición de las actividades de la institución: “El Consejo Nacional de Fomento Educativo, para el debido cumplimiento de su objeto, tendrá las siguientes atribuciones: [...], III. Investigar, desarrollar, implantar, operar y evaluar nuevos modelos educativos que contribuyan a expandir o mejorar la educación y el nivel cultural en el país, de acuerdo con los lineamientos que al efecto determine la Secretaría de Educación Pública; V. Fomentar la corresponsabilidad y solidaridad social de los sectores organizados del país para la atención y resolución de los problemas educativos y culturales; VI. Crear y desarrollar medios de participación social destinados a

---

de desventaja. Art. 33: Relativo a las actividades que llevaran a cabo las autoridades educativas para cumplir con lo dispuesto en el Art. 32 de la misma Ley. Art. 34. Se refiere al apoyo a las Entidades Federativas en donde exista mayor rezago educativo, a través de Programas Compensatorios.

<sup>75</sup> Art. 7: Se refiere a la información que los sujetos obligados de la Administración Pública Federal deben hacer pública. Art. 12: El deber de los sujetos obligados, de hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

<sup>76</sup> Art. 22: Se refiere a que la operación de las entidades paraestatales deberá ajustarse a los programas sectoriales en cuya elaboración participen y, en su caso, por los programas institucionales que las mismas formulen y aprueben sus órganos de gobierno, que deberán estar alienados al Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>77</sup> Art. 1º: Relativo a que la educación comunitaria se impartirá en las comunidades dispersas en el país de escasa población o difícil acceso, podrá incluir los diferentes niveles de la educación básica y la difusión cultural y que forma parte del Sistema Educativo Nacional. Art. 3º: Para el conveniente aprovechamiento de los recursos de la comunidad, la educación activa de los padres de familia y de los demás miembros de la propia comunidad y en su impartición se aprovechara el servicio social de los estudiantes que se beneficien de los diversos programas educativos del país. Art. 4º: La secretaría de Educación Pública aprobará los planes, programas y materiales didácticos específicos aplicables a la educación comunitaria.

<sup>78</sup> **Secretaría de Educación Pública**, Reglamento para la Educación Comunitaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1981.

ampliar las oportunidades de educación de la población;”<sup>79</sup>, entre otras disposiciones.

En ese mismo decreto, se dispuso que la conducción del CONAFE estuviera depositada en una Junta Directiva, cómo máximo órgano, y una Dirección General, participando en la Junta Directiva los titulares de la Secretaría de Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, el Director General del organismo y miembros designados por el titular de la SEP.

De acuerdo con el artículo tercero transitorio del decreto del 11 de febrero de 1982, fue expedido en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de noviembre de 1982, el Reglamento Interior del Consejo, que normó su organización y funcionamiento hasta el 28 de julio de 2000, fecha en que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Fomento Educativo, mismo que hasta la fecha está en vigor.

El 11 de noviembre de 1982 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo 85 por el cual se autorizó el programa de estudios contenido en el Manual del Instructor Comunitario que se aplicaba en los cursos comunitarios en los niveles I, II y III, como modalidad de la educación comunitaria. El anterior acuerdo, fue modificado y adicionado el 25 de abril de 1994, a través del acuerdo 195. En dicho acuerdo se autorizó al CONAFE para otorgar certificados a sus alumnos y se redefinieron las equivalencias entre los niveles de cursos comunitarios y las primarias generales.

Durante el período 2001-2005, se han realizado diversas acciones que buscan actualizar la normativa que rige la implementación. Dichas acciones de actualización se han orientado al Manual General de Organización del Consejo, Manuales de Operación y Manuales de Procedimientos.

#### d) Tiempos

Los tiempos de implementación en la educación comunitaria, obedecen a dos calendarios: por un lado, y de acuerdo a lo que establecen las Reglas de

---

<sup>79</sup> **Poder Ejecutivo Federal**, Decreto que rige al Consejo Nacional de Fomento Educativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1982.

Operación, la prestación de los servicios educativos se ofrece de conformidad con el Calendario Escolar establecido por la SEP.

Por otro lado, la implementación de la educación comunitaria se sujeta al año fiscal que se desprende de la programación contenida en el PEF. A partir de la definición del PEF, la SEP elabora el Anuncio Programático Presupuestario en donde define los montos autorizados para el CONAFE y todas las demás Unidades Responsables (UR's) del Sector.

Definido el escenario presupuestal en el Anuncio Programático Presupuestario de la SEP, el CONAFE ajusta su Programa Presupuesto y, con base en los recursos autorizados, asigna los recursos económicos a las Unidades Administrativas y Delegaciones Estatales del Consejo.

Es importante mencionar que la radicación de los recursos económicos también se sujeta en términos de temporalidad, al calendario de asignación que se define en el documento "Monto asignado y distribución de la población objetivo por entidad federativa", mismo que se elabora de conformidad con los lineamientos establecidos en el PEF en el capítulo de Reglas de Operación.

e) Recursos disponibles (de todo tipo).

Los recursos con que el CONAFE cuenta, se integran por una gama heterogénea de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos.

En cuanto a los recursos humanos, el CONAFE desarrolla sus actividades *"con 1,290 plazas de estructura, de las cuales el 75% se distribuyeron entre las delegaciones estatales, conservándose el 25% para la atención de las actividades que se desarrollan en las oficinas centrales del Consejo. Asimismo, se contó con la autorización de 651 contrataciones bajo el régimen de honorarios"*.<sup>80</sup>

En lo respectivo a los recursos financieros, *"los Programas de educación comunitaria registraron un presupuesto programado autorizado de 1,923 millones 641 mil pesos, de los cuales se ejercieron y comprometieron 1,919 millones 220 mil pesos"*.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> CONAFE, Informe correspondiente a la 118ª Sesión Ordinaria de la Junta Directiva, marzo 2005. La información corresponde al ejercicio 2004.

<sup>81</sup> *Idem.*

Dentro de los recursos materiales que se consideran para la implementación de la educación comunitaria, se puede mencionar que se cuenta tanto en las oficinas centrales como en las delegaciones estatales con: bienes inmuebles, automóviles, equipo y mobiliario de oficina, equipos de cómputo, etc.

En el caso de los recursos materiales que son necesarios para la prestación del servicio se considera un paquete que *“las figuras docentes [...], durante la fase de Servicio Social Educativo, reciben artículos varios para facilitarles su estancia en la comunidad, según las condiciones climatológicas de la región donde prestan sus servicios. Algunos de los artículos son resguardados por la comunidad, éstos últimos son considerados como el equipamiento para comunidad.”*<sup>82</sup>

Además, *“al inicio de cada ciclo escolar, todos los cursos comunitarios [...] reciben un paquete de material escolar, que incluye, entre otros artículos: bolígrafos, cuadernos, juegos de geometría, lápices, etc. Los cursos comunitarios que se incorporan por primera vez reciben una biblioteca comunitaria conformada por libros, audiocasetes y juegos didácticos de la producción editorial del CONAFE y lotes de mobiliario escolar que constan de un pizarrón, mesa y silla para el (la) Instructor (a) Comunitario(a), mesas y sillas para los (las) alumnos(as)”*.<sup>83</sup>

A través del Programa General de Obra, se construyen y rehabilitan aulas, sanitarios, letrinas, espacios cívico deportivos, cercas perimetrales, bibliotecas y espacios técnico-administrativos.

En lo que respecta a los recursos tecnológicos, actualmente se analizan, revisan y rediseñan materiales con el fin de fortalecer el uso didáctico de la televisión en los servicios de educación comunitaria.

f) Estrategias de Medición y Evaluación que se aplicarán para determinar resultados.

Las principales estrategias de medición y evaluación que se aplican para determinar resultados son las siguientes:

---

<sup>82</sup> CONAFE, Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo..., op cit.

<sup>83</sup> Ídem.



- Informes de Junta Directiva: Estos informes son generados para que el Director General informe a la Junta Directiva sobre el estado general que guarda el Consejo, así como los esfuerzos institucionales realizados para alcanzar los Objetivos y Metas trazadas. Cada año se presentan cuatro Informes a la Junta Directiva, siendo el primero de ellos un examen de auto evaluación del ejercicio próximo pasado.
- Informes trimestrales del cumplimiento del presupuesto e indicadores de resultados: Este informe se desprende de los lineamientos establecidos en el PEF y da cuenta a la Cámara de Diputados, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP). Para la presentación de estos informes se consideran los indicadores definidos en las Reglas de Operación del Programa.
- Informe de resultados que se envía a la Cámara de Diputados. Este informe, también se desprende de los lineamientos establecidos en el PEF, y se realiza a través de la contratación de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados. El informe busca conocer los recursos entregados a los beneficiarios e incorpora un apartado específico sobre el impacto y los resultados de los programas en términos de bienestar, equidad, igualdad y la no discriminación a las mujeres, jóvenes e indígenas. Este informe es insumo fundamental para el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Informes de avances físicos y financieros. Estos informes se formulan mensualmente y dan cuenta sobre los avances físicos y financiero de las obras y acciones bajo responsabilidad del CONAFE, así como de la explicación de las variaciones entre el presupuesto autorizado, modificado y ejercido. En este contexto se elaboran el Informe del Sistema Integral de Información (SII), que se entrega a la SHCP, el informe del Sistema de Indicadores de Gestión (SIG), que es para la SFP y el informe para el Sistema de Seguimiento y Evaluación (SISEVAL) que es para la SEP.
- Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Este informe busca presentar resultados en el avance del logro de los objetivos y metas

planteadas en el documento rector de planeación en la Administración Pública Federal.

- Informe de Gobierno del Presidente e Informe de Labores. Ambos informes se elaboran anualmente y presentan un balance de los objetivos y metas alcanzados anualmente. Estos informes se presentan a la cabeza de sector para ser integrados en los documentos sectoriales respectivos.
- Informe Estadístico. Este informe es elaborado por la Dirección de Planeación del Consejo y presenta la información relativa a la cobertura y avance en la atención en cuanto a servicios instalados, comunidades que cuentan con el servicio, alumnos atendidos, figuras docentes que participan en los programas educativos del CONAFE y jóvenes que reciben las becas a que se hicieron acreedores por haber participado en el Servicio Social Educativo.

#### g) Procedimientos.

Atendiendo los lineamientos establecidos en el PEF, en el capítulo respectivo a las Reglas de Operación, el CONAFE elabora las Reglas de Operación a las que debe sujetarse la implementación y operación de la educación comunitaria. Dicho documento debe apegarse a los lineamientos establecidos por la SHCP, la SFP y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) en el documento *“Criterios Generales para la elaboración de Reglas de Operación de Programas”*.<sup>84</sup>

El documento define la estructura bajo la que deberá elaborarse el documento; el numeral 4 corresponde a la operación y el numeral 4.1 al proceso.

De acuerdo con los Criterios Generales para la elaboración de Reglas de Operación de Programas, el proceso es *“la descripción cronológica y genérica de las etapas que se deben seguir en la ejecución del programa identificando actores y tiempos”*.<sup>85</sup> Bajo este enfoque, y considerando el documento de Reglas de

---

<sup>84</sup> [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/Criterios\\_Generales\\_Reglas\\_de\\_Operación\\_2005.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/Criterios_Generales_Reglas_de_Operación_2005.pdf).

<sup>85</sup> *Idem.*

Operación respectivo a los programas de educación comunitaria<sup>86</sup>, se presentarán los procedimientos y el proceso general para la implementación de la educación comunitaria.

g.1) Detección de necesidades de servicio.

En esta etapa se detectan las comunidades susceptibles de brindarles el servicio educativo. Los esquemas de detección pueden ser: a través del proceso de microplaneación de servicios educativos que realiza el CONAFE; en respuesta a solicitud expresa de autoridades municipales o comunales o; por la solicitud de los beneficiarios.

g.2) Difusión y promoción.

Esta etapa tiene como finalidad, la de captar a los aspirantes a Instructores Comunitarios, quienes serán los responsables de prestar el servicio social educativo en las comunidades donde se instale el servicio. Esta etapa, se realiza mediante la utilización de medios de comunicación nacionales, estatales y locales, además de visitas a escuelas de nivel secundaria y nivel medio superior.

g.3) Captación y capacitación.

Los aspirantes a participar como Instructores Comunitarios, se presentan en las sedes estatales o regionales indicadas, llenan su solicitud de ingreso al servicio social educativo, presentan su documentación personal, acuden a una entrevista y realizan una evaluación. Posteriormente, participan en un proceso de capacitación durante seis semanas entre los meses de julio y agosto en donde adquieren los conocimientos relativos a la educación comunitaria.

g.4) Selección y asignación de las figuras docentes.

De acuerdo con las necesidades de los servicios de cada delegación estatal, se realiza la selección de los jóvenes que participarán como Instructores Comunitarios. Posteriormente, y con base en las particularidades de las

---

<sup>86</sup> CONAFE, Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo..., **op cit.**

comunidades y de los propios instructores comunitarios, se realiza la asignación figura docente – comunidad.

Para poder incorporarse como instructor comunitario, el interesado debe firmar con el CONAFE un convenio en el cual se establecen los derechos y obligaciones a los que se comprometen las partes para la prestación del servicio. Una vez firmado el convenio, el Instructor recibe instrucciones de cómo llegar a la comunidad que atenderá y emprende su viaje.

Durante su participación en el Servicio Social Educativo (S.S.E), los jóvenes tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

<b>Figuras docentes Derechos y obligaciones</b>	<b>Instructor(a) comunitario(a)</b>	<b>Agente educativo</b>	<b>Capacitador(a)- tutor(a)</b>	<b>Asistente educativo</b>
<b>DERECHOS</b>				
1. Recibir un apoyo económico mensual con base en el tabulador autorizado, por su Servicio Social Educativo	X	X	X	X
2. Recibir un apoyo económico mensual para traslado, hospedaje y alimentación por asistir a la sede de capacitación.	X	X	X	X
3. Recibir asesoría y apoyo técnico pedagógico para el desarrollo de sus actividades.	X	X	X	X
4. Recibir el material necesario para su actividad docente	X	X	X	X
5. Recibir un apoyo económico para la atención médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, en caso de accidente, enfermedad o incapacidad, hasta por la cantidad que determine EL CONAFE.	X	X	X	X
6. Recibir sus beneficiarios(a) un apoyo económico para gastos de defunción por la cantidad que determine el CONAFE.	X	X	X	X
7. Recibir una constancia de cumplimiento del Servicio Social Educativo	X	X	X	X
8. Recibir un apoyo económico en el caso de que realice estudios de nivelación académica o en el sistema educativo, durante su segundo año de servicio	X	X	X	X
9. Recibir apoyo económico mensual por realizar visitas a las comunidades atendidas.			X	X
10. Recibir un equipamiento básico.	X	X	X	X
<b>OBLIGACIONES</b>				
1. Realizar el Servicio Social Educativo durante el ciclo escolar.	X	X	X	X

<b>Figuras docentes</b>	<b>Instructor(a) comunitario(a)</b>	<b>Agente educativo</b>	<b>Capacitador(a)-tutor(a)</b>	<b>Asistente educativo</b>
<b>Derechos y obligaciones</b>				
2. Permanecer en la comunidad los sábados, domingos o días festivos, cuando las necesidades del servicio social y la labor educativa que desempeña así lo requieran.	X	X	X	X
3. Cumplir con la Modalidad Educativa correspondiente, de acuerdo con los lineamientos técnicos, pedagógicos y operativos establecidos.	X	X	X	X
4. Realizar las actividades docentes y apoyar a los miembros de la comunidad en aquellas tendientes a elevar el desarrollo cultural, recreativo y de salud.	X	X		
5. Realizar el inventario físico del material didáctico, escolar, bibliográfico, mobiliario y equipo, existente en el aula, al inicio y término del ciclo escolar.	X	X		
6. Cuidar y conservar en buen estado los manuales proporcionados por el CONAFE y entregarlos al finalizar su Servicio Social Educativo.	X	X	X	X
7. Rendir los informes periódicos que le requiera el CONAFE.	X	X	X	X
8. Asistir a las reuniones de capacitación, en el lugar, fecha y horario que el CONAFE determine.	X	X	X	X
9. Entregar al(la) Capacitador Tutor(a) los documentos que acrediten el número de alumnos(as) atendidos(as) y la situación pedagógica de cada uno, mediante los cuadernillos de seguimiento y evaluación de competencias y sus expedientes, así como el Diario de Campo.	X	X		
10. Realizar una entrega formal y material a el(la) Presidente(a) de la APEC: del aula, de los materiales didácticos y escolares, así como del mobiliario y equipo que existen en el Curso Comunitario.	X	X		
11. Orientar a los(las) Capacitadores(as) Tutores(as) para la atención de instructores(as) y miembros de la Asociación Promotora de la educación comunitaria				X
12. Apoyar, asesorar y participar en las diferentes acciones de capacitación dirigidas a las figuras docentes.			X	X
13. Apoyar a los(las) Coordinadores(as) Académicos(as) en el seguimiento de los servicios educativos, y en la integración de informes estadísticos.			X	X
14. Apoyar en el análisis y verificación de los informes de control escolar, visitas a comunidad, y reuniones microrregionales.				X
15. Preparar e impartir los cursos de capacitación inicial y permanente a los(las) Instructores(as) Comunitarios(as), en la fecha, horario y lugar que determine CONAFE.			X	

<b>Figuras docentes</b>	<b>Instructor(a) comunitario(a)</b>	<b>Agente educativo</b>	<b>Capacitador(a)-tutor(a)</b>	<b>Asistente educativo</b>
<b>Derechos y obligaciones</b>				
16. Proporcionar asesoría técnica y pedagógica a los(las) Instructores(as) Comunitarios(as) de su microrregión, mediante visitas a comunidad.			X	
17. Participar en las reuniones preparatorias y evaluatorias de las reuniones de capacitación			X	X

Los anteriores lineamientos permiten observar una cantidad mínima de prerrogativas para los instructores comunitarios y una serie de obligaciones que entre otras cosas señalan que las figuras docentes deberán permanecer en la comunidad asignada, incluso los fines de semana y los días festivos si así lo requieren las necesidades del servicio. Otra obligación que se considera importante de mencionar, es la que señala que los Capacitadores Tutores y los Agentes Educativos, deberán impartir la capacitación a los instructores comunitarios, lo cual podría ser un factor que incida en los resultados educativos de los alumnos.

Por último, es importante mencionar que la relación existente entre la institución y el instructor comunitario no se considera como laboral, toda vez que se rige a través del artículo 55 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional, relativo al ejercicio de la Profesiones en el Distrito Federal, lo cual se manifiesta explícitamente en los contratos que regulan la prestación del S.S.E.

En dicho artículo se señala que como parte de los requisitos que exigen los planes de preparación profesional, para otorgarse un título profesional deberá prestarse un servicio social. Sin embargo, la prestación del S.S.E. no asegura que los jóvenes docentes, se incorporarán a estudios profesionales por lo que no debiera aplicarse dicha normatividad.

e) Instalación del servicio educativo.

Para instalar los servicios educativos, los habitantes interesados deben organizarse y constituir una Asociación Promotora de educación comunitaria para después firmar con el CONAFE, representado por el titular de la Delegación Estatal, un convenio de colaboración en el cual se establecen las obligaciones para ambas partes para que el servicio pueda ser instalado y operado.

En este punto es importante mencionar las actividades que realizan los Instructores Comunitarios, durante la realización del Servicio Social Educativo, es decir, la forma en que se presta el servicio educativo en la comunidad.

*"El instructor encuentra mayor apoyo a su labor en unas comunidades que en otras. En algunas se gana de inmediato la confianza de los habitantes; en otras, toma más tiempo. En unas establece pronto relación con sus alumnos, mientras que en otras los niños son más desconfiados; [...], el instructor, al llegar a la comunidad, se presenta con la autoridad que, según la forma de organización, puede ser un comisariado, un juez o bien el presidente de la asociación del año anterior".<sup>87</sup>*

Las personas de una comunidad que ya ha tenido servicio, indican al instructor donde habrá de dar las clases, dormir y comer. También le informan, las cosas que les gustan y las que no les gustan, por lo que orientan al instructor en su labor.

La primera actividad del instructor, deberá ser una asamblea inicial a la que deberá asistir el mayor número de personas, sobretodo los padres de familia de los niños que asistirán al curso comunitario: *"a veces es necesario conocer a las personas y preparar bien la junta para que todos asistan. Esto puede tomar tiempo, aunque no puede retrasarse mucho, porque es en esa primera asamblea donde se aprueban los compromisos entre el instructor y la comunidad".<sup>88</sup>*

En la asamblea, se explica como funciona el sistema de cursos comunitarios, los horarios del servicio y los acuerdos se ponen por escrito y se firman.

Para comenzar el ciclo escolar, el instructor comunitario, deberá inscribir a los alumnos, apuntando su nombre, apellidos, edad y antecedentes escolares. Las escuelas de primara de cursos comunitarios, se caracterizan por ser multigrado, es decir, que un instructor atiende a diversos alumnos de distintos niveles educativos.

Para desarrollar los contenidos educativos, el instructor cuenta con libros de texto que se otorgan a los alumnos de forma gratuita.

---

<sup>87</sup> CONAFE, *Dialogar y descubrir: La experiencia de ser instructor*, CONAFE – Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1ª Edición, 5ª Reimpresión, México, 1999, pág. 25-26.

<sup>88</sup> *Ibidem*, pág. 27.

El local en donde se desarrollan las clases, depende de las personas de la comunidad y las condiciones de éstas: *“en algunas existe un aula escolar destinada al Curso Comunitario con mobiliario completo. En otras, el instructor debe acomodarse, al menos durante un tiempo, en el lugar que la comunidad preste para el Curso. Puede ser un cuarto desocupado, una bodega o un patio”*.<sup>89</sup>

Durante el desarrollo del ciclo escolar, el instructor deberá realizar juntas con los padres de familia para informarles acerca de los aspectos relevantes en el aprendizaje de los alumnos. *“La preparación de las juntas a veces requiere paciencia, para lograr que todos asistan y opinen. Sólo de esta forma se contará con el apoyo y respaldo de toso para sostener el curso”*.<sup>90</sup>

Como en cualquier otra modalidad del nivel primaria, los alumnos de cursos comunitarios tienen asignadas tareas para casa y tienen clases de educación artística y educación física.

La evaluación de los alumnos, depende del progreso que el instructor observa en cada uno de los alumnos y del resultado de la evaluación de la unidad, en donde se presenta un examen que incluye actividades escritas y orales. El promedio final, se obtiene con los resultados parciales y el resultado de una evaluación final.

#### g.5) Entrega de los apoyos.

En los primeros meses del ciclo escolar, la delegación estatal entrega a la APEC el material escolar y didáctico para la prestación del servicio educativo. Adicionalmente, entrega mensualmente a los instructores comunitarios los apoyos económicos por la prestación del servicio social educativo, durante las reuniones de tutoría que se realizan con la finalidad de atender y resolver las problemáticas a las que se enfrentan los instructores comunitarios.

#### g.6) Inscripción y reinscripción de alumnos.

Para poder asistir a los cursos comunitarios, los alumnos deben ser inscritos por sus padres directamente con el instructor comunitario, quien posteriormente informa a la delegación estatal, para realizar el cómputo de

---

<sup>89</sup> *Íbidem*, pág. 66.

<sup>90</sup> *Íbidem*, pág. 30



alumnos atendidos. Los alumnos se inscriben al nivel correspondiente de acuerdo a su edad y estudios anteriores.

En caso de que los padres no cuenten con la documentación requisito por completo, se inscribe al alumno y posteriormente se presenta la documentación faltante.

#### g.7) Evaluación, acreditación, promoción y certificación de los estudios.

Como se mencionó, durante todo el ciclo escolar, se realizan evaluaciones parciales que se promedian con la calificación de una evaluación final. Si se obtiene una calificación aprobatoria, de 6 a 10, el alumno acreditará el nivel escolar y será promovido al siguiente nivel escolar; al haber completado los tres niveles de la educación comunitaria, se obtiene el Certificado de Terminación de Estudios de Educación Primaria, el cual es válido y reconocido en el Sistema Educativo Nacional.

En cuanto a los procedimientos, se considera oportuno mencionar, los procesos de planeación y presupuestación del CONAFE.

El documento rector de la planeación en la Institución es el Programa Institucional de Mediano Plazo (PIMP). El objetivo de éste es *“Establecer las directrices e integrar un instrumento Institucional que contenga los objetivos, líneas de acción y compromisos que marcan el rumbo del CONAFE por medio de las diversas áreas participantes”*.<sup>91</sup>

En este documento, se definen las prioridades, políticas y objetivos de operación de los programas de educación comunitaria, Programas Compensatorios y de otros proyectos de la institución. El PIMP, es un documento de mediano plazo, al tener, aproximadamente, una vigencia de 6 años.

El Programa Operativo Anual (POA), es el instrumento en el que se determinan los lineamientos de planeación institucional, se definen los objetivos, estrategias y metas del CONAFE en el corto plazo. En este sentido es oportuno mencionar que, de acuerdo con lo estipulado en el Manual de Procedimientos de la Subdirección de Planeación y Proyectos Especiales, el POA se realizan en dos ejercicios: 1. se integra un documento para dar respuesta a la solicitud de la

---

<sup>91</sup> CONAFE, Manual de Procedimientos de la Subdirección de Planeación y Proyectos Especiales, 2ª Versión, México, 2005, pág. 13.

Coordinadora Sectorial (SEP-Dirección General de Programación y Presupuesto) y; 2. se integra un documento de carácter interno, mismo que se realiza hasta que se anuncia el presupuesto autorizado para cada unidad administrativa<sup>92</sup> y en el cual, de acuerdo con lo estipulado en el diagrama de flujo del procedimiento, solo participan las áreas y unidades de oficinas centrales.

Otro de los instrumentos de planeación del CONAFE, es el Programa de Trabajo, el cual tiene el objetivo de *“Aplicar un instrumento que integre, cohesione y organice las actividades institucionales anuales, describa los procesos operativos sustanciales, desagregados al nivel de detalle necesario para el seguimiento y conducción de las tareas institucionales, expresados en términos de cantidad y periodo de realización”*.<sup>93</sup> Al igual que en el Programa Operativo Anual, en la conformación del Programa de Trabajo, sólo participan las unidades y áreas de oficinas centrales.

El proceso de Microplaneación Educativa de los Servicios que brinda el Consejo, tiene el objetivo de *“realizar un diagnóstico integral de la educación comunitaria (cobertura y calidad) y contar con la propuesta para operar servicios educativos, en comunidades susceptibles de atenderse, y aquellas que requieran de atención por presentar mayor rezago educativo”*.<sup>94</sup>

En este ejercicio de planeación, participan las Delegaciones Estatales, quienes son las encargadas de definir, a través de la investigación documental y de campo, los servicios que deben ser instalados.

Un instrumento intermedio entre la planeación y la presupuestación, es la Concertación de Estructuras Programáticas (CEP). El instrumento, tiene el propósito de *“alinear los elementos programáticos, objetivos, metas e indicadores con los recursos presupuestales, con base en los lineamientos establecidos”*.<sup>95</sup>

Los lineamientos mencionados, se refieren a las directrices definidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se hacen llegar al CONAFE a través de la Coordinadora Sectorial. De acuerdo con lo estipulado en el Manual de

---

<sup>92</sup> En el citado Manual de Procedimientos, se observa una Nota que dice: después de que la Coordinadora de Sector realiza el Anuncio del Programa Presupuesto para el periodo fiscal correspondiente y que la Dirección de Planeación, a través de la Subdirección de Programación y Seguimiento anuncia el Presupuesto Autorizado por Unidad Administrativa, se realiza el Programa Operativo Anual (POA). *Íbidem*, pág. 31.

<sup>93</sup> *Íbidem*, pág. 46.

<sup>94</sup> *Íbidem*, pág. 84.

<sup>95</sup> *Íbidem*, pág. 21.

Procedimientos respectivo, en la integración de la CEP solo participan áreas de la Dirección de Planeación.

Por último, se tienen dos procedimientos: el Anteproyecto de Programa Presupuesto y el Programa Presupuesto.

El primero, tiene el propósito de *“Estimar los recursos presupuestales requeridos para el cumplimiento de las metas institucionales anuales, previamente definidas, para presentarlos ante la Coordinadora de Sector”*.<sup>96</sup>

El Programa Presupuesto tiene la finalidad de *“Distribuir el presupuesto autorizado al CONAFE, tomando como referencia los planteamientos de metas y requerimientos presupuestarios de cada Unidad Administrativa, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los contratos de préstamo de crédito externo y de los programas y proyectos que opera el Consejo”*.<sup>97</sup>

Se considera oportuno mencionar que el anterior procedimiento se encuentra supeditado a la emisión por parte de la SEP, del Anuncio Programático Presupuestario. Una vez que es emitido dicho documento, se ajustan los escenarios, las metas y los montos asignados para poder realizar el Anuncio del Programa Presupuesto y con ello se liberen los recursos asignados por parte de la Dirección de Administración y Finanzas.

Cabe resaltar, como se mencionó anteriormente, que hasta que se realice el Anuncio del Programa Presupuesto, comenzarán diseñarse el Programa Operativo Anual y el Programa de Trabajo de la institución. Además, mientras que en el documento para la definición de metas y objetivos, no participan las Delegaciones Estatales, es decir en el POA, para la integración del Programa Presupuesto, en la definición de los recursos necesarios, si participan las Delegaciones Estatales.

## II.2 Evaluación de la Educación Comunitaria

En las políticas públicas, y en general en todas las acciones de gobierno, la evaluación debe ser:

---

<sup>96</sup> CONAFE, Manual de Procedimientos de la Subdirección de Programación y Seguimiento, 2ª Versión, México, 2005, pág. 9.

<sup>97</sup> *Ibidem*, pág. 18.

*“un modo de razonamiento cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean éstos previstos o no, y donde existan referencias o valores para determinar lo positivo o negativo de las acciones, [...], se requieren procesos continuos y constantes de juicio sobre decisiones, acciones y resultados; [...], en las políticas públicas la evaluación requiere considerar los múltiples aspectos y los distintos momentos que cubre”.*<sup>98</sup>

Bajo el argumento anterior, la evaluación que se realice en y de una política pública, deberá obedecer a una serie de procedimientos que enmarcan, en una escala de valores y a través de diversos criterios, los efectos o resultados que se obtienen con la acción de la política.

No obstante, aun y cuando la evaluación sea un ejercicio en el que se empleen diversos procedimientos, quiere decir que se está evaluando integralmente a la política.

Las evaluaciones que realiza el CONAFE de la operación de programas para implementar la educación comunitaria, se dirigen principalmente a analizar la cobertura de sus programas, la eficiencia del ejercicio presupuestal, el seguimiento a los avances físicos y financieros de las obras, el cumplimiento cuantitativo de los objetivos definidos en documentos rectores como ProNaE y PIMP, entre otras.

En el desarrollo de este apartado, se presentará información estadística relacionada con la situación en la prestación de los servicios educativos de cursos comunitarios del nivel primaria en cuanto a alumnos atendidos, instructores comunitarios y escuelas instaladas; además se realizarán análisis relativos a: la atención por Delegaciones, la planeación para la instalación de los servicios educativos (Microplaneación); los resultados de los indicadores de evaluación de Reglas de Operación; la evaluación del aprendizaje realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); la situación de los instructores comunitarios durante su participación en el Servicio Social Educativo y su incorporación en el Sistema de Estudios a Docentes; la eficiencia del ejercicio presupuestal y; los recursos humanos con que cuenta la institución.

---

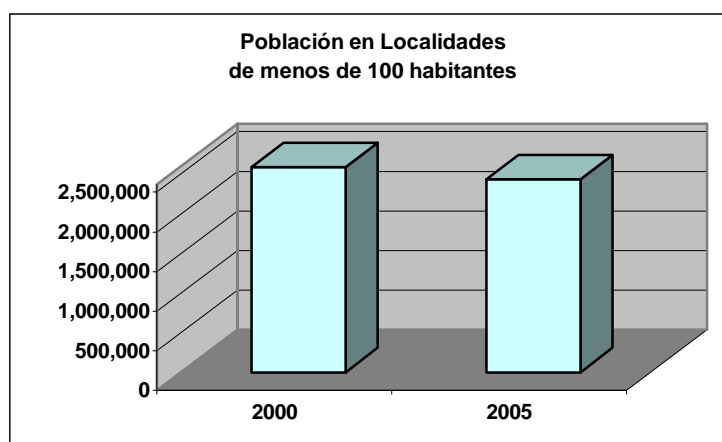
<sup>98</sup> Mejía, Lira José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Editores, 1ª edición, México, 2003, págs. 14-15.

Tomando en consideración, la importancia que tienen para una política pública, los contextos económicos y sociales, se presentará un apartado breve en el que se abordarán dichos contextos.

Es necesario comentar que el periodo de análisis es el comprendido entre el 2000-2005, aunque en algunos casos, cuando la información disponible así lo permite, se muestran datos anteriores, únicamente como referencia.

## El contexto social y económico de los Cursos Comunitarios

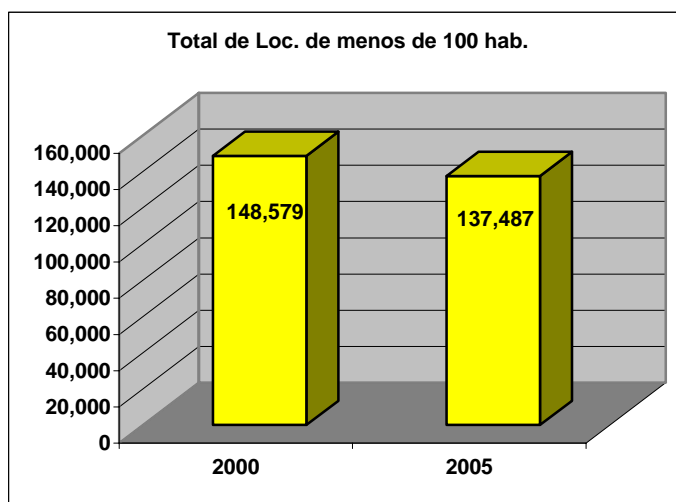
En este apartado, se presenta un breve diagnóstico que ayuda a comprender el contexto de la población a la que se dirigen los cursos comunitarios de nivel primaria. Las fuentes de donde se recopila la información son el XII Censo General de Población y Vivienda, realizado en el año 2000, y el II Censo de población y vivienda, realizado en el 2005.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000, e INEGI, II Censo de población y vivienda, México, 2005.

De acuerdo con la información de la gráfica anterior (“Población en Localidades de menos de 100 habitantes”), se observa un decrecimiento en el número total de la población habitante en comunidades de menos de 100 habitantes al pasar de 2,588,619 habitantes en el año 2000, a 2,437,140 habitantes en el año 2005, lo que representa un decrecimiento de poco menos de 6 puntos porcentuales.

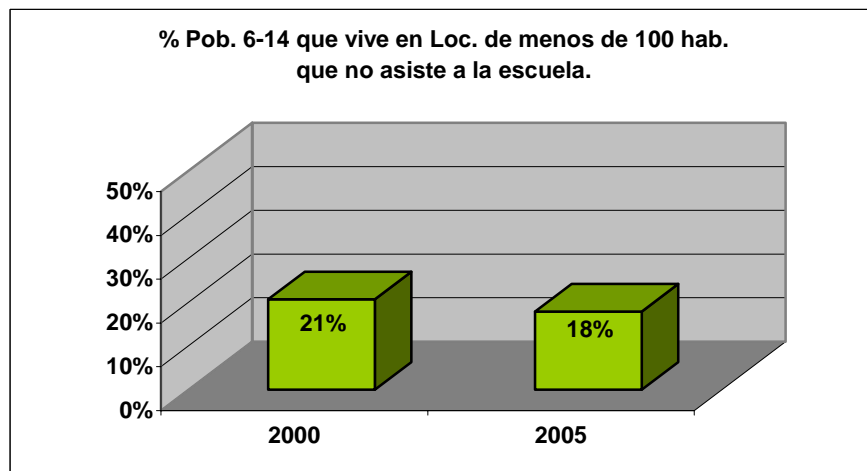
De igual manera, el número total de localidades de menos de 100 habitantes también disminuyó (véase gráfica “Total de Loc. de menos de 100 hab.”) al pasar de 148,579 localidades en el año 2000, a 137,487 localidades en el año 2005, lo que representa una disminución porcentual de casi 7.5%.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000, e INEGI, II Conteo de población y vivienda, México, 2005.

En lo que respecta a la población en edad 6 a 14 años, que habita en localidades de menos de 100 habitantes, se observa una disminución porcentual de menos de 10% al pasar de 591,919 niños en edad 6-14, en el año 2000, a 533,305 niños en edad 6-14 en el año 2005.

De acuerdo con la información anterior, del total de población en segmento 6-14, se observa la siguiente gráfica que indica el porcentaje de estos niños que no asiste a la escuela.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000, e INEGI, II Conteo de población y vivienda, México, 2005.

Como se puede observar, entre los años 2000 y 2005, el total de población en el segmento 6-14 que no asiste a la escuela ha disminuido en 3 puntos porcentuales.

Por lo que respecta a las características educativas de la población de 5 y más años que habita en localidades de menos de 100 habitantes, de acuerdo con la información del II Censo de Población y vivienda, realizado en 2005, se observa un nivel de escolaridad muy bajo: el 77.4% de la población no tiene estudios, tiene estudios de preescolar, de primaria incompleta o de primaria. En el caso de los jefes de familia este dato aumenta a poco más de 85%.

<b>Características Educativas de la Pob. que habita en Loc. de menos de 100 habitantes.</b>			
<b>Escolaridad de la Población</b>		<b>Escolaridad de los Jefes de Familia</b>	
Sin escolaridad	18.7%	Sin escolaridad y preescolar	28.1%
Preescolar	3.9%	Primaria incompleta	37.7%
Primaria incompleta	35.9%	Primaria completa	19.3%
Primaria completa	18.9%	Estudios técnicos o comerciales con primaria terminada	0.0%
Estudios técnicos o comerciales con primaria terminada	0.0%	Secundaria incompleta	2.0%
Secundaria incompleta	5.3%	Secundaria completa	7.4%
Secundaria completa	9.5%	Preparatoria incompleta	0.7%
Estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada	0.3%	Preparatoria completa	1.6%
Preparatoria o bachillerato	3.8%	Profesional	1.3%
Normal básica	0.0%	Posgrado	0.1%
Profesional	1.3%	No especificado	1.8%
Maestría y Doctorado	0.1%		
No especificado	2.2%		

Fuente: INEGI, II Censo de población y vivienda, México, 2005.

Otro dato que permite dimensionar las características de la población objetivo de los cursos comunitarios de nivel primaria, es la actividad económica de la población de 12 y más años ocupada. De acuerdo con datos del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, el 71% de la población de las localidades de menos de 100 habitantes se dedica a la Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y/o caza, mientras que en localidades de hasta



2,499 habitantes esta cifra es de 16% y en ciudades de más de 100,000 habitantes, esta cifra es de tan sólo 1%.

Actividad Económica de la Población ocupada de 12 y más años, según tamaño de localidad.					
Actividad Económica	1 a 99 habitantes	100 a 2,499 habitantes	2,500 a 14,999 habitantes	15,000 a 99,999 habitantes	100,000 y más habitantes
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	71%	16%	23%	7%	1%
Construcción	8%	8%	10%	9%	7%
Industria extractiva, de transformación y electricidad	8%	20%	20%	22%	22%
Comercio	5%	17%	15%	20%	20%
Comunicaciones y transportes	4%	5%	4%	5%	7%
Servicios	1%	28%	22%	30%	34%
Actividades del gobierno	1%	4%	4%	4%	5%
No especificado	1%	3%	2%	3%	4%

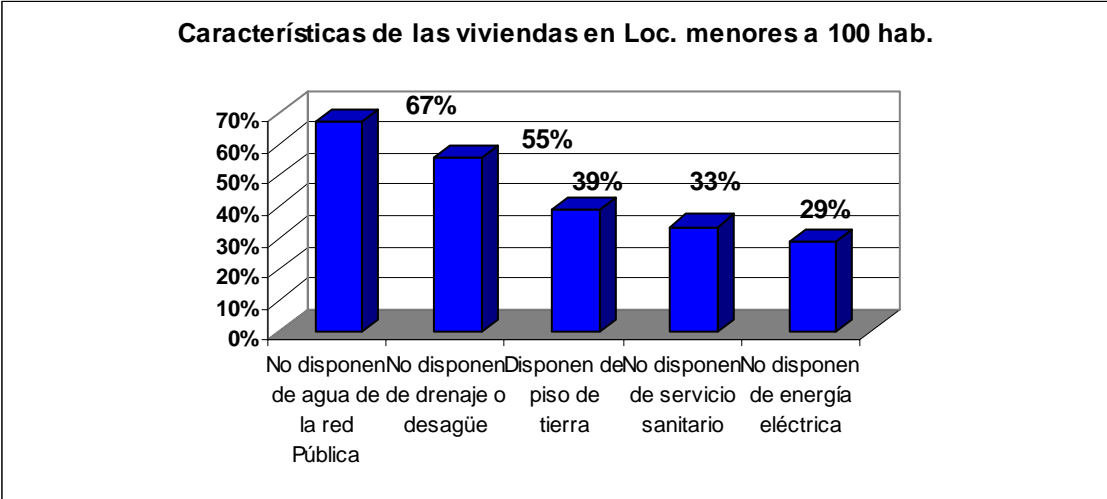
Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Por otro lado, la percepción salarial de la población objetivo de la primaria comunitaria del CONAFE, indica deficiencias; en el 2000, el 30% de las personas que habitan en localidades menores de 100 habitantes, no percibía ningún ingreso y el 20% subsistía con la mitad de un salario mínimo y hasta un salario.

Percepción económica de Población ocupada de 12 y más años, según tamaño de localidad					
Percepción en Salarios Mínimos	1 a 99 habitantes	100 a 2,499 habitantes	2,500 a 14,999 habitantes	15,000 a 99,999 habitantes	100,000 y más habitantes
No recibe ingresos	30%	25%	11%	4%	2%
Hasta el 50% de un Salario Mínimo	5%	7%	5%	4%	2%
Más del 50% hasta un Salario Mínimo	14%	16%	12%	9%	5%
Más de 1 hasta 1.5 Salarios Mínimos	19%	19%	19%	17%	13%
Más de 1.5 hasta 2 Salarios Mínimos	12%	11%	14%	15%	16%
Más de 2 hasta 3 Salarios Mínimos	9%	10%	15%	18%	21%
Más de 3 hasta 5 Salarios Mínimos	4%	6%	11%	16%	18%
Más de 5 hasta 10 Salarios Mínimos	1%	2%	5%	8%	11%
Más de 10 Salarios Mínimos	1%	1%	2%	3%	6%
No especificado	5%	4%	5%	6%	6%

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Finalmente, dentro de esta contextualización, es importante repasar las características de las viviendas de las localidades menores de 100 habitantes; al respecto, se sugiere revisar la gráfica siguiente.



Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005

## **Operación de los Cursos Comunitarios.**

### **Alumnos atendidos.**

Como se mencionó, la operación de los cursos comunitarios de nivel primaria comenzó en 1973; en menos de 10 años, el programa logró aumentar su cobertura hasta llegar, en el ciclo escolar 1980-1981, a la cifra de 250,538 alumnos atendidos (Véase Gráfica “Alumnos Atendidos en Cursos Comunitarios (Serie histórica 1973-1974 al 2004-2005)”). La cifra de ese ciclo escolar, apenas representó el 1.70% de atención del total de alumnos del nivel primaria del Sistema Educativo Nacional (SEN).

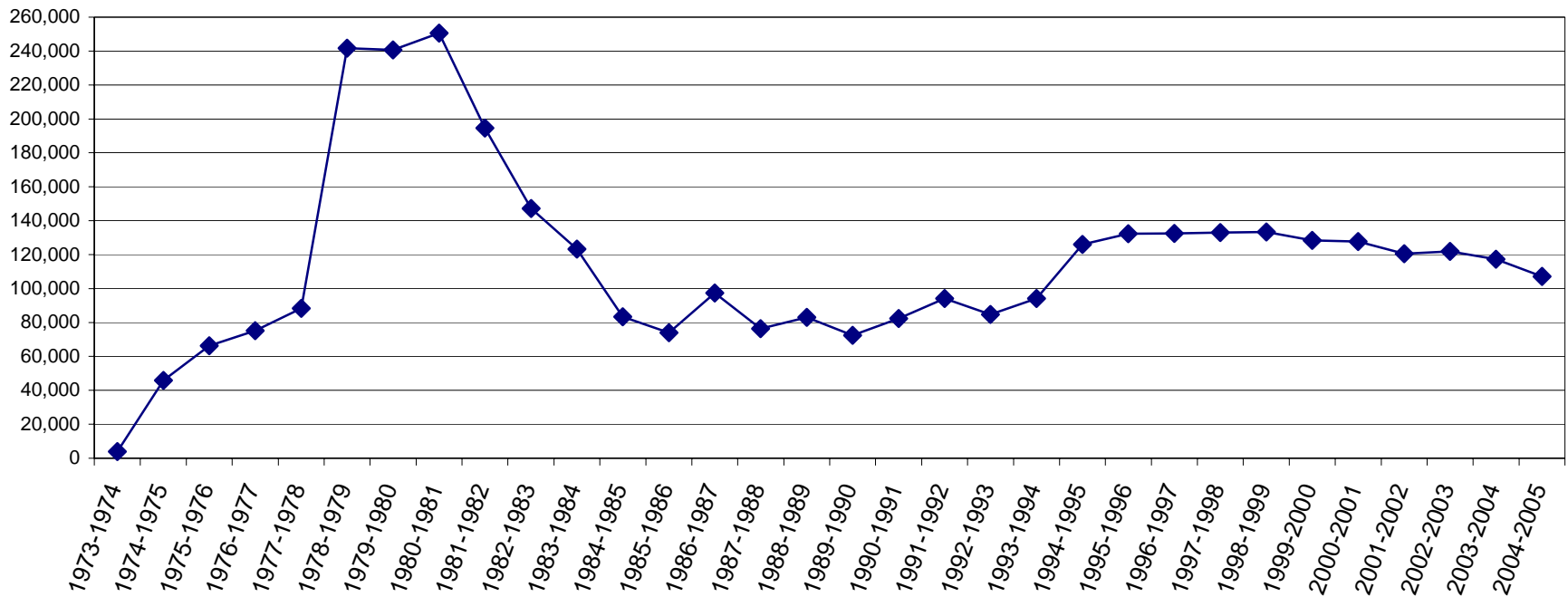
Cinco años después de observarse el máximo histórico en la atención, la cobertura de los cursos comunitarios cayó a la cifra de 73,998 alumnos atendidos, es decir, 176,540 alumnos menos.

En el ciclo escolar 2004-2005, se atendieron a 107,221 alumnos, atención que tan sólo representa el 0.73% del total de alumnos atendidos en el nivel primaria en el SEN.

La atención en el presente sexenio, ha continuado con una tendencia de decrecimiento, registrándose en el ciclo escolar 2004-2005, una disminución porcentual de 16.51% con respecto a lo alcanzado en el ciclo escolar 1999-2000. Este comportamiento de disminución, también se ha presenciado en el nivel primaria del SEN aunque en menor medida, registrándose una disminución porcentual, en el ciclo escolar 2004-2005 de 0.76%, con respecto a lo logrado en el ciclo escolar 1999-2000.

De acuerdo con información proporcionada por CONAFE, no se tiene un registro de la edad de los alumnos al momento de inscribirse al primer nivel de cursos comunitarios ni tampoco se cuenta con información relativa a la edad de los alumnos al momento de recibir su certificado de terminación de estudios.

### Alumnos Atendidos en Cursos Comunitarios (Serie histórica 1973-1974 al 2004-2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, SEP, en:  
<http://www.sep.gob.mx/work/appsite/nacional/index.htm>

## **Instructores Comunitarios.**

En los cursos comunitarios los encargados de la transmisión de conocimientos y en términos generales, de la operación del servicio educativo en las comunidades, son los instructores comunitarios.

En el ciclo escolar 1973-1974, cuando comenzaron los cursos comunitarios, se contó con la participación de 100 instructores. (Véase Gráfica “Instructores Comunitarios en Cursos Comunitarios de nivel primaria (Serie histórica 1973-1974 al 2004-2005)”).

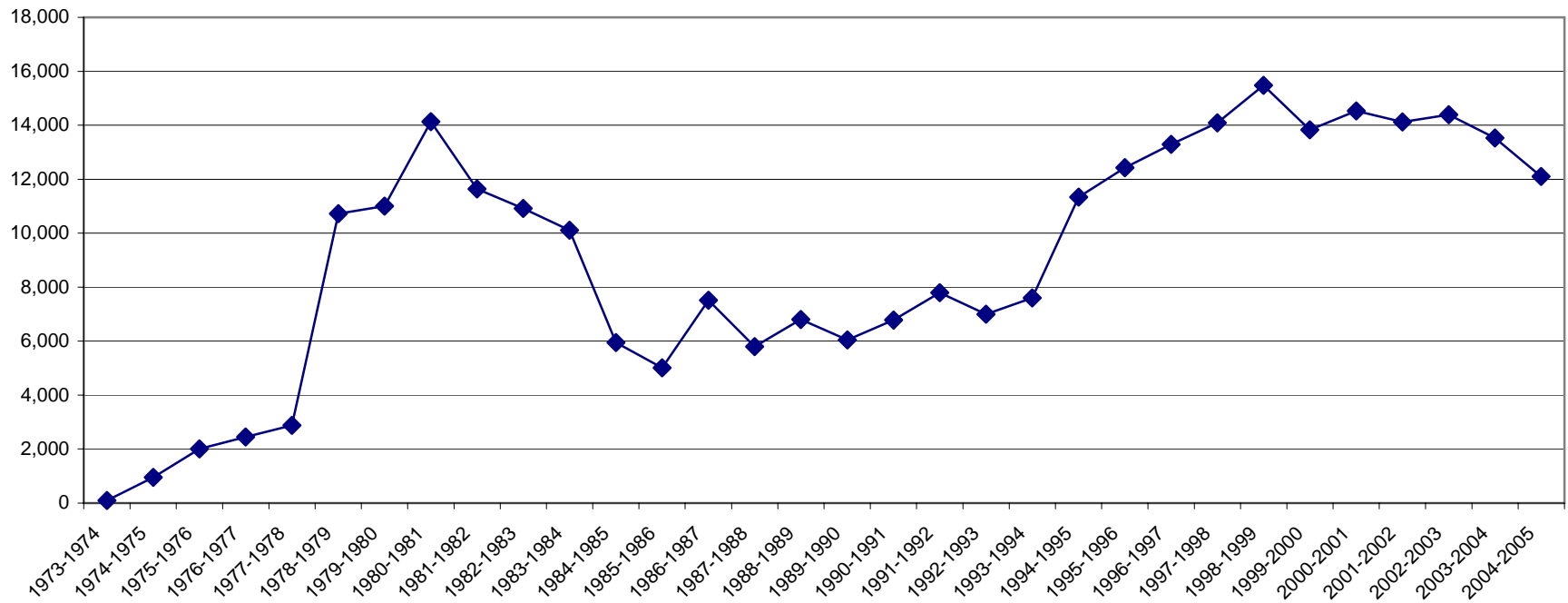
Para el ciclo escolar 1980-1981, a menos de 10 años del comienzo de la operación, el número de instructores había aumentado a 14,508, lo que representó casi 3.77% del total de profesores del SEN de Nivel Primaria. Sin embargo, el máximo histórico de instructores se registra en el ciclo escolar 1998-1999, cuando se cuenta con la participación de 15,479 jóvenes, cifra que representa el 2.86% del total del profesores de nivel primaria en el SEN.

En el ciclo escolar 2004-2005, se contó con la participación de 12,103 instructores comunitarios, lo que representa casi el 2.17% del total de profesores del SEN en el nivel primaria.

Durante el presente sexenio, se registra una disminución porcentual de 12.51% en el número de instructores; es decir, en el ciclo escolar 2004-2005 se cuenta con 1,731 instructores menos, en comparación con el ciclo escolar 1999-2000.

Sin embargo, el número de profesores de nivel primaria en el SEN, durante el presente sexenio ha registrado un crecimiento de casi 3%, lo cual matiza aún más el comportamiento del número de instructores comunitarios de nivel primaria.

## Instructores Comunitarios en Cursos Comunitarios de nivel primaria (Serie histórica 1973-1974 al 2004-2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, SEP, en:  
<http://www.sep.gob.mx/work/appsite/nacional/index.htm>

## **Escuelas en operación.**

Para operar los cursos comunitarios, es necesaria la instalación de los servicios educativos, actividad en la que participan los miembros de la comunidad.

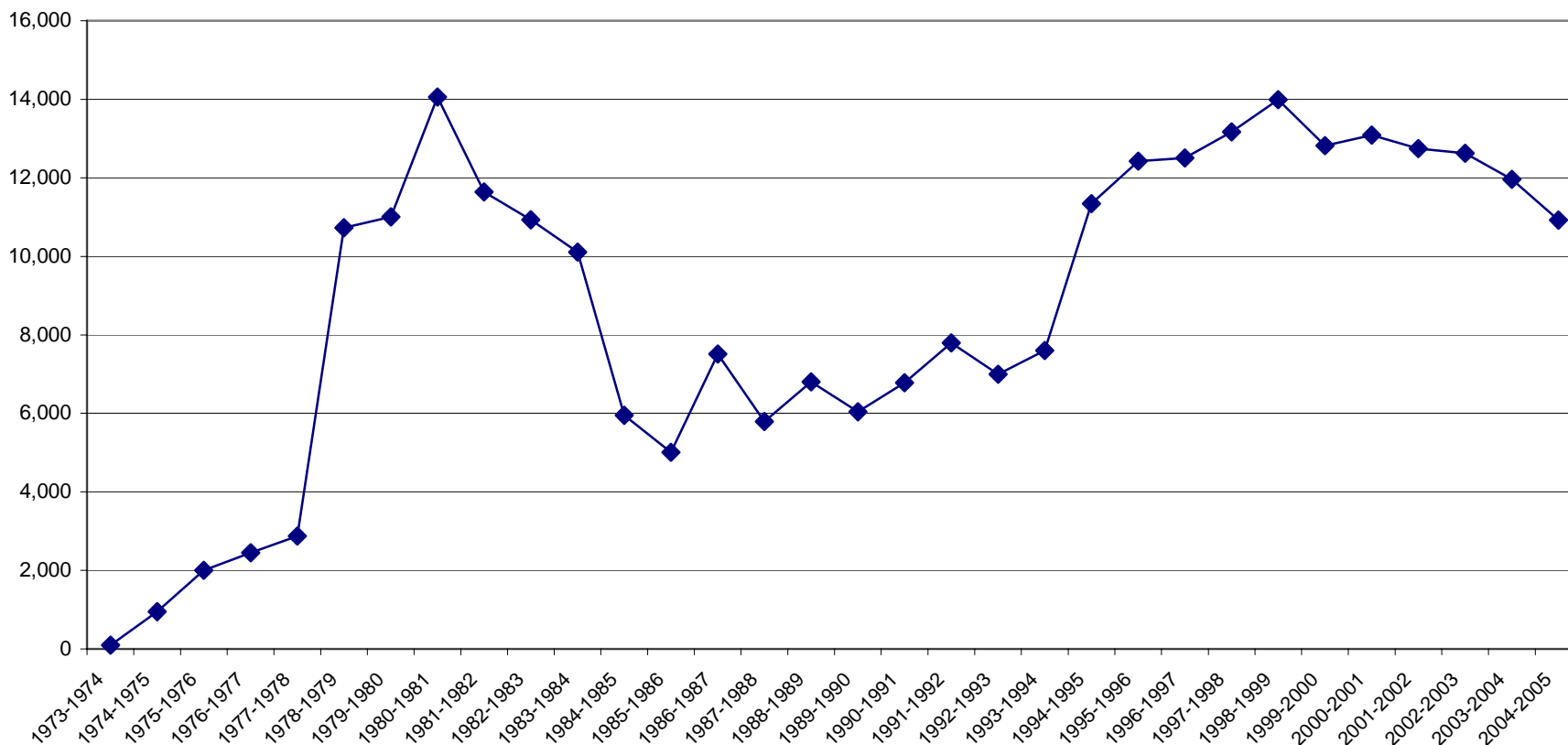
En su comienzo, los cursos comunitarios únicamente operaron en 100 localidades del Estado de Guerrero. El número de localidades atendidas, coincide con el número de instructores que participaron. (Véase Gráfica “Escuelas de Comunitarios en Cursos Comunitarios de nivel primaria (Serie histórica 1973-1974 al 2004-2005)”).

Al igual que el número de alumnos atendidos e instructores comunitarios, el número de servicios educativos presentó un acelerado crecimiento en el periodo comprendido entre el ciclo escolar 1973-1974 y el ciclo 1980-1981, cuando se lograron establecer 14,508 escuelas de cursos comunitarios, cifra que representa el máximo histórico.

En el presente sexenio el establecimiento de las escuelas de cursos comunitarios, presenta una tendencia a la baja. En comparación con el ciclo escolar 1999-2000, en el ciclo 2004-2005 se cuenta con 1,902 escuelas menos, lo que representa una disminución porcentual del 14.83%.

En el contexto nacional, en el presente sexenio se ha registrado una ligera disminución de 0.11%; dicho en otras palabras, entre los ciclos escolares 1999-2000 y 2004-2005, existen 108 escuelas menos en nivel primaria, en el SEN.

### Escuelas de Cursos Comunitarios, Nivel Primaria (Serie Histórica 1973-1974 al 2004-2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, SEP, en:  
<http://www.sep.gob.mx/work/appsite/nacional/index.htm>



## Atención por Delegaciones Estatales

El análisis de la atención por Delegaciones Estatales, se vuelve crucial en este estudio toda vez que en cada Delegación se debe mantener una estructura ocupacional predefinida que, por obvias razones, genera costos de operación.

Alumnos de educación preescolar y primaria para población mestiza e indígena  
(Serie Histórica 2000-2005)

ENTIDAD	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AGUASCALIENTES	1,726	1,604	1,703	1,898	2,076	2,304
BAJA CALIF.	1,604	1,242	1,579	2,341	2,489	2,589
BAJA CALIF. SUR	1,310	833	747	840	769	754
CAMPECHE	2,412	2,433	2,629	2,430	2,310	2,249
COAHUILA	3,781	5,034	6,456	6,040	6,222	6,342
COLIMA	1,390	1,281	1,237	1,283	1,228	1,237
CHIAPAS	42,307	41,145	39,237	38,487	38,153	40,515
CHIHUAHUA	4,984	5,194	5,686	6,601	5,759	6,534
DISTRITO FEDERAL	0	200	106	117	125	134
DURANGO	5,400	5,937	5,804	6,438	6,313	5,718
GUANAJUATO	10,277	10,447	10,420	11,820	11,476	11,854
GUERRERO	19,316	17,531	15,439	16,722	16,985	14,775
HIDALGO	15,502	17,099	16,633	16,586	17,058	18,518
JALISCO	8,747	8,390	7,993	9,298	10,833	9,534
MEXICO	8,173	7,897	8,061	8,643	9,372	10,000
MICHOACAN	22,706	22,885	21,234	22,262	21,265	20,062
MORELOS	1,756	1,784	1,837	1,746	1,832	1,722
NAYARIT	3,701	3,353	2,929	2,831	2,857	2,749
NUEVO LEON	2,908	2,936	3,008	3,599	3,773	3,916
OAXACA	15,310	14,588	15,269	14,764	14,480	14,552
PUEBLA	10,707	11,449	11,017	10,721	11,020	11,493
QUERETARO	6,796	7,857	7,432	7,703	8,678	9,298
QUINTANA ROO	1,227	1,407	1,460	1,510	2,023	1,356
SAN LUIS POTOSI	10,334	10,054	9,614	9,707	9,883	9,873
SINALOA	11,180	10,615	10,348	10,356	9,565	9,390
SONORA	4,257	3,482	3,540	3,666	3,443	3,364
TABASCO	4,987	5,110	5,061	5,426	5,504	5,720
TAMAULIPAS	6,161	5,971	5,949	6,093	6,558	6,843
TLAXCALA	2,589	2,915	3,174	3,396	3,498	3,655
VERACRUZ	32,290	28,284	27,773	27,392	27,645	29,199
YUCATAN	3,830	3,688	3,526	3,692	3,659	3,564
ZACATECAS	3,953	4,617	4,336	4,156	4,172	3,877
NACIONAL	271,621	267,262	261,237	268,564	271,023	273,690

Fuente: Elaboración propia con información de CONAFE, Informes estadísticos correspondientes a los años 2000-2005, cifras al mes de junio.

De acuerdo con la información contenida en la gráfica anterior, se puede obtener el porcentaje de participación por entidad federativa.

**Porcentaje de participación estatal, respecto al total de servicios educativos de preescolar y primaria para población mestiza e indígena (Serie Histórica 2000-2005)**

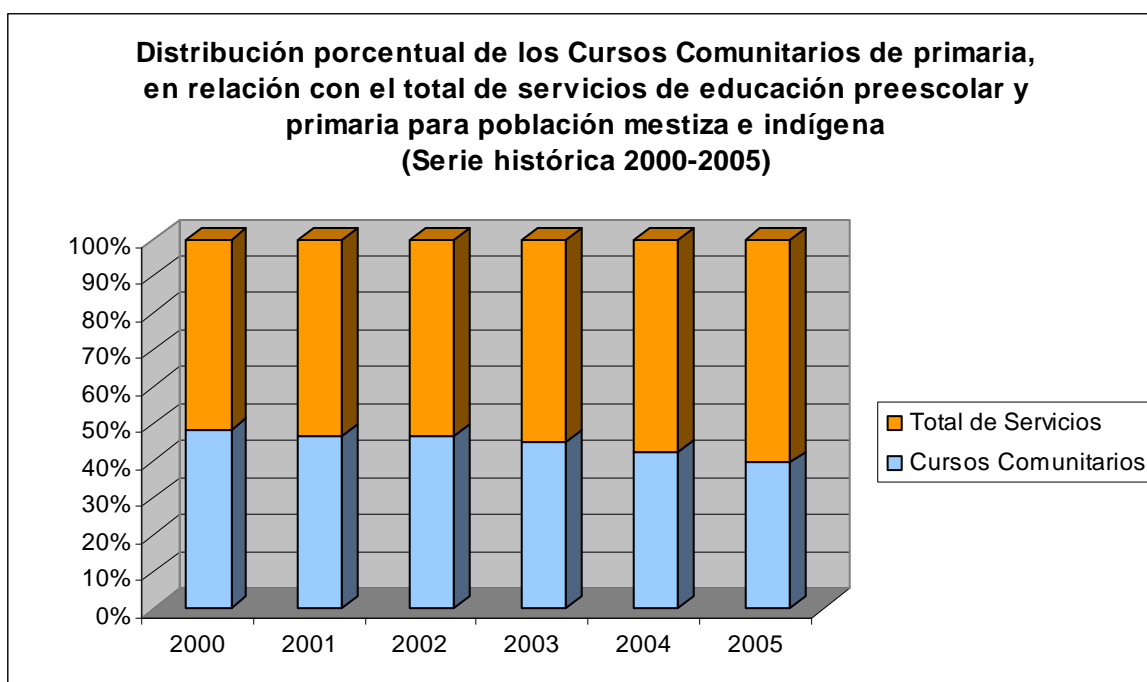
ENTIDAD	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AGUASCALIENTES	0.64%	0.60%	0.65%	0.71%	0.77%	0.84%
BAJA CALIF.	0.59%	0.46%	0.60%	0.87%	0.92%	0.95%
BAJA CALIF. SUR	0.48%	0.31%	0.29%	0.31%	0.28%	0.28%
CAMPECHE	0.89%	0.91%	1.01%	0.90%	0.85%	0.82%
COAHUILA	1.39%	1.88%	2.47%	2.25%	2.30%	2.32%
COLIMA	0.51%	0.48%	0.47%	0.48%	0.45%	0.45%
CHIAPAS	15.58%	15.40%	15.02%	14.33%	14.08%	14.80%
CHIHUAHUA	1.83%	1.94%	2.18%	2.46%	2.12%	2.39%
DISTRITO FEDERAL	0.00%	0.07%	0.04%	0.04%	0.05%	0.05%
DURANGO	1.99%	2.22%	2.22%	2.40%	2.33%	2.09%
GUANAJUATO	3.78%	3.91%	3.99%	4.40%	4.23%	4.33%
GUERRERO	7.11%	6.56%	5.91%	6.23%	6.27%	5.40%
HIDALGO	5.71%	6.40%	6.37%	6.18%	6.29%	6.77%
JALISCO	3.22%	3.14%	3.06%	3.46%	4.00%	3.48%
MEXICO	3.01%	2.95%	3.09%	3.22%	3.46%	3.65%
MICHOACAN	8.36%	8.56%	8.13%	8.29%	7.85%	7.33%
MORELOS	0.65%	0.67%	0.70%	0.65%	0.68%	0.63%
NAYARIT	1.36%	1.25%	1.12%	1.05%	1.05%	1.00%
NUEVO LEON	1.07%	1.10%	1.15%	1.34%	1.39%	1.43%
OAXACA	5.64%	5.46%	5.84%	5.50%	5.34%	5.32%
PUEBLA	3.94%	4.28%	4.22%	3.99%	4.07%	4.20%
QUERETARO	2.50%	2.94%	2.84%	2.87%	3.20%	3.40%
QUINTANA ROO	0.45%	0.53%	0.56%	0.56%	0.75%	0.50%
SAN LUIS POTOSI	3.80%	3.76%	3.68%	3.61%	3.65%	3.61%
SINALOA	4.12%	3.97%	3.96%	3.86%	3.53%	3.43%
SONORA	1.57%	1.30%	1.36%	1.37%	1.27%	1.23%
TABASCO	1.84%	1.91%	1.94%	2.02%	2.03%	2.09%
TAMAULIPAS	2.27%	2.23%	2.28%	2.27%	2.42%	2.50%
TLAXCALA	0.95%	1.09%	1.21%	1.26%	1.29%	1.34%
VERACRUZ	11.89%	10.58%	10.63%	10.20%	10.20%	10.67%
YUCATAN	1.41%	1.38%	1.35%	1.37%	1.35%	1.30%
ZACATECAS	1.46%	1.73%	1.66%	1.55%	1.54%	1.42%
NACIONAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

	Atención menor a 1%
	Atención mayor a 1% y menor a 5%
	Atención mayor a 5%

Fuente: Elaboración propia con información de CONAFE, Informes estadísticos correspondientes a los años 2000-2005, cifras al mes de junio.

De acuerdo con los datos contenidos en la tabla anterior, en el periodo 2000-2005, el promedio de atención de ocho Entidades Federativas (Aguascalientes, Baja California, Baja Calif. Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Morelos y Quintana Roo) es poco mayor al 4%; por su parte, 18 Entidades (Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas), atienden aproximadamente al 44% y; finalmente se observa que entre seis Entidades (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Veracruz) se ofrecen casi el 52% del total de servicios de educación preescolar y primaria para población mestiza e indígena.

Los servicios de cursos comunitarios de nivel primaria para población mestiza, han representado en promedio, en el transcurso del periodo 2000-2005, casi el 45% del total de servicios de preescolar y primaria para población mestiza e indígena; la participación anual se presenta en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con información de **CONAFE**, Informes estadísticos correspondientes a los años 2000-2005, cifras al mes de junio.

Otro dato relevante es el promedio de alumnos por escuela en los cursos comunitarios.

Tanto en los servicios de preescolar como de primaria, se observa un promedio nacional de 9 alumnos por escuela. A continuación se presenta el promedio de alumnos por escuela en los servicios de preescolar y primaria para población mestiza e indígena, en el periodo 2000-2005, por entidad federativa.

**Promedio de Alumnos por Escuela en Educación Preescolar y Primaria, para población mestiza e indígena, periodo 2000-2005, CONAFE**

ENTIDAD	ALUMNOS/ESCUELA	ENTIDAD	ALUMNOS/ESCUELA
BAJA CALIF.	15	HIDALGO	9
MORELOS	13	CHIAPAS	9
TLAXCALA	11	SINALOA	8
PUEBLA	11	MICHOACAN	8
GUANAJUATO	10	SONORA	8
QUERETARO	10	DURANGO	8
TABASCO	10	CHIHUAHUA	8
GUERRERO	10	CAMPECHE	8
COAHUILA	10	SAN LUIS POTOSI	7
VERACRUZ	10	TAMAULIPAS	7
QUINTANA ROO	10	YUCATAN	7
AGUASCALIENTES	9	ZACATECAS	7
MEXICO	9	BAJA CALIF. SUR	7
OAXACA	9	NUEVO LEON	7
NACIONAL	9	COLIMA	7
JALISCO	9	NAYARIT	6

Fuente: Elaboración propia con información de **CONAFE**, Informes estadísticos correspondientes a los años 2000-2005, cifras al mes de junio.

El promedio de alumnos por escuela a nivel nacional, en el periodo 2000-2005, en los cursos comunitarios del nivel primaria es de 10 alumnos, siendo el mayor promedio Baja California con 15 alumnos por escuela, mientras que Nayarit tiene el promedio más bajo: 6 alumnos por escuela.

### **Microplaneación de los Servicios Educativos.**

En páginas anteriores se hizo referencia a la Microplaneación, como la actividad coordinada entre unidades centrales y delegaciones del CONAFE, para conocer los servicios que deben continuar operando y los que son necesarios de ser instalados. La metodología de la Microplaneación Educativa, contempla 6 etapas: 1. Trabajo de gabinete; 2. Investigación de campo; 3. Diagnóstico de la

educación comunitaria; 4. Análisis, priorización y determinación de propuestas de necesidades de atención educativa (demanda potencial); 5. Integración de la Programación Detallada (PRODET) de los servicios educativos del CONAFE y determinación de la meta de atención (demanda factible de atención); 6. Actualización y seguimiento de la propuesta de atención de los servicios educativos del CONAFE, Programación Detallada (PRODET).<sup>99</sup>

La clasificación de los servicios definidos en la PRODET, considera los servicios que continúan en operación, los que son reabiertos (es decir, en una comunidad el servicio estaba instalado, dejó de funcionar y tiempo después existe la necesidad, o las condiciones, de dar el servicio) y los servicios de nueva creación.

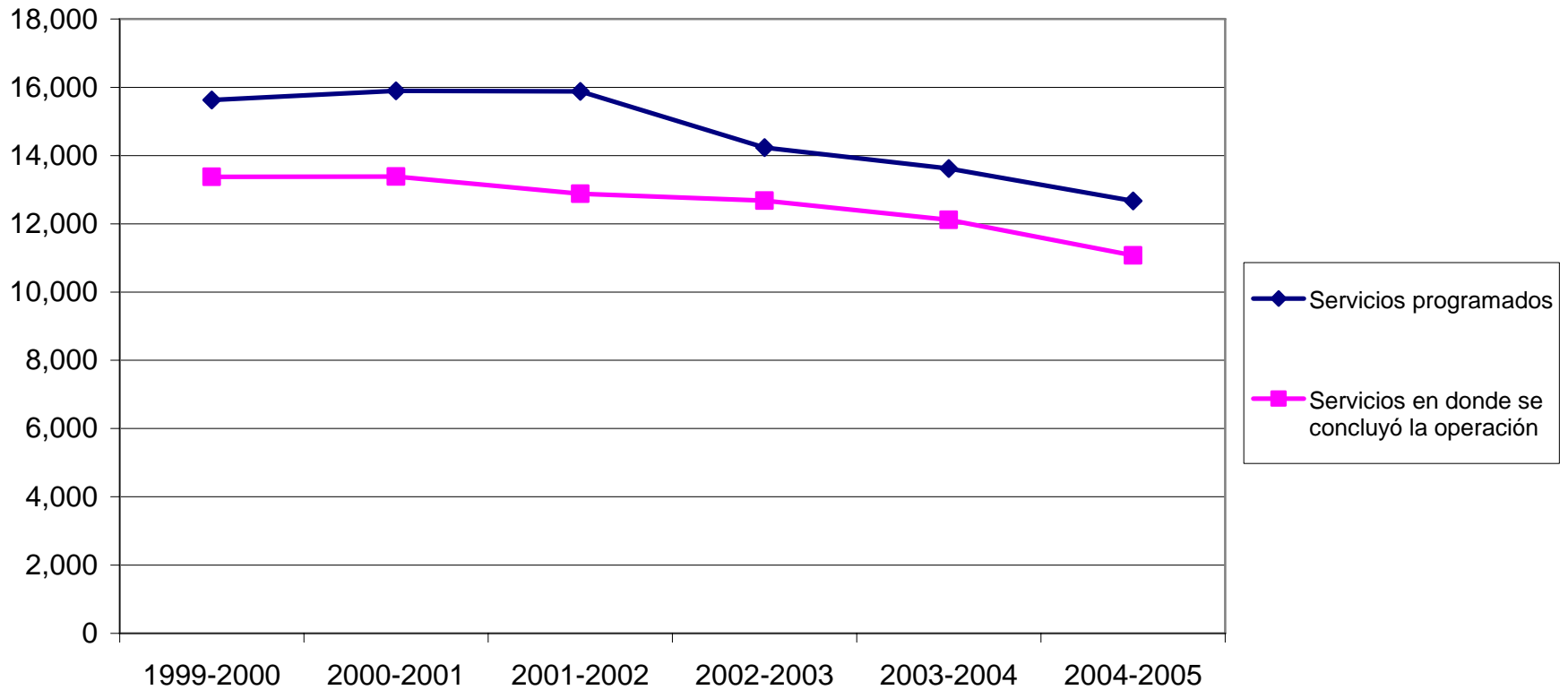
En el periodo comprendido entre los ciclos escolares 1999-2000 y 2004-2005, se observa que la programación de servicios de cursos comunitarios de nivel primaria (Ver gráfica “Comportamiento de los servicios programados en la Microplaneación Educativa (Serie histórica 1999-2000 al 2004-2005)”), han disminuido casi 32%, es decir en el ciclo escolar 2004-2005 se programaron 12,671, lo que representa 3,777 servicios menos en comparación con el ciclo 1999-2000.

Además se puede observar que los servicios en donde se concluye la operación, han registrado una disminución porcentual de más de 17%, dato que no coincide con la estadística que maneja la SEP, pues como se mencionó en el apartado “Escuelas en operación”, en el periodo de análisis la disminución porcentual que se registra es de casi 15%.

---

<sup>99</sup> **CONAFE**, Guía de apoyo para la Microplaneación de los Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, Ciclo Escolar 2006-2007, CONAFE, México, 2006, pág. 12.

**Comportamiento de los servicios programados en la Microplaneación Educativa  
(Serie histórica 1999-2000 al 2004-2005)**



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CONAFE, en respuesta a la Solicitud de Información 1115000001606, realizada a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

## Indicadores de Evaluación de Reglas de Operación

Como se mencionó anteriormente, en el documento Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo, son el eje rector y normativo de la operación de los cursos comunitarios.

Para dar seguimiento a los logros y avances de los programas, trimestralmente se envían informes de evaluación los cuales se basan en la obtención de diferentes indicadores.

En el caso de los cursos comunitarios de nivel primaria, se encuentran los indicadores: Promedio de ciclos para acreditar el nivel, Aprobación, Retención Intracurricular, Egresión y Egresión Anticipada, Cobertura e Indicadores Programático Presupuestales.

A continuación, se presentará una breve definición de cada uno de los indicadores.

- Promedio de ciclos para acreditar el nivel: número promedio de ciclos que requieren las y los estudiantes para pasar de un nivel al siguiente.<sup>100</sup>
- Aprobación: estudiantes que aprueban la evaluación después de cursar dos o más ciclos de un nivel determinado.<sup>101</sup>
- Retención intracurricular: permite conocer y valorar en qué medida el subsistema educativo CONAFE logra que las y los estudiantes inscritos permanezcan y concluyan el ciclo escolar.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> CONAFE, Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo..., **op cit.**

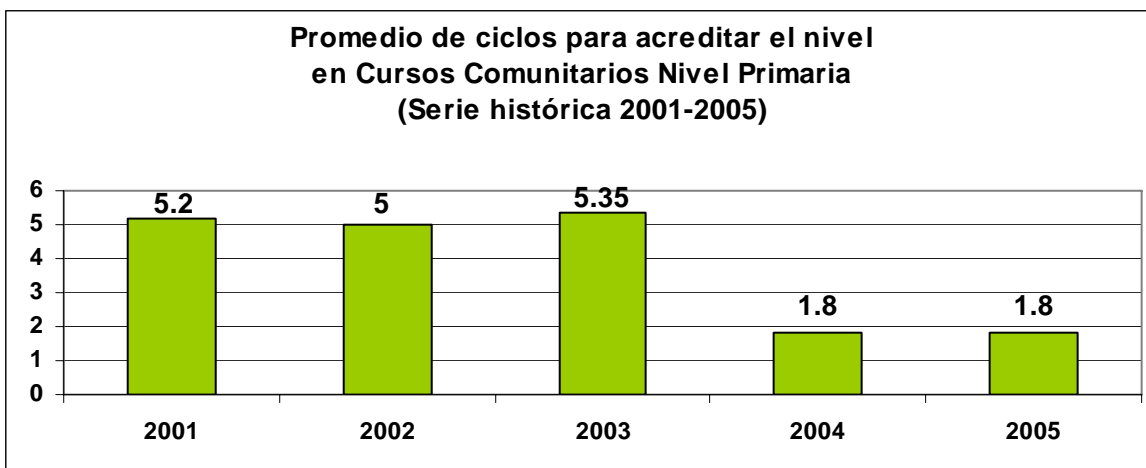
<sup>101</sup> **ídem.**

<sup>102</sup> **ídem.**

- Egresión: número de estudiantes que concluyen satisfactoriamente los tres niveles de la primaria comunitaria, demostrando haber logrado las competencias necesarias en la evaluación y tienen la edad requerida para pasar al nivel de secundaria.<sup>103</sup>
- Egresión anticipada: Se refiere al número de alumnos que concluyen los tres niveles de primaria y sólo tuvieron que cursar un año el tercer nivel.
- Cobertura: porcentaje de alumnos atendidos en un nivel educativo, con respecto a la población que representa la edad para cursar dicho nivel.<sup>104</sup>
- Indicadores programático presupuestales: Estos indicadores pretenden conocer la eficiencia con que son utilizados los recursos presupuestales otorgados a la institución para la operación de un programa.

A continuación se presentan una serie de gráficas que permiten visualizar los resultados observados a través de los indicadores del programa cursos comunitarios de nivel primaria.

Promedio de ciclos para acreditar el nivel<sup>105</sup>



<sup>103</sup> **CONAFE**, Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo..., op cit.

<sup>104</sup> **Secretaría de Educación Pública**, IndiSep – Sistemas para el análisis de la estadística educativa, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Dirección General de Planeación y Programación, 2005.

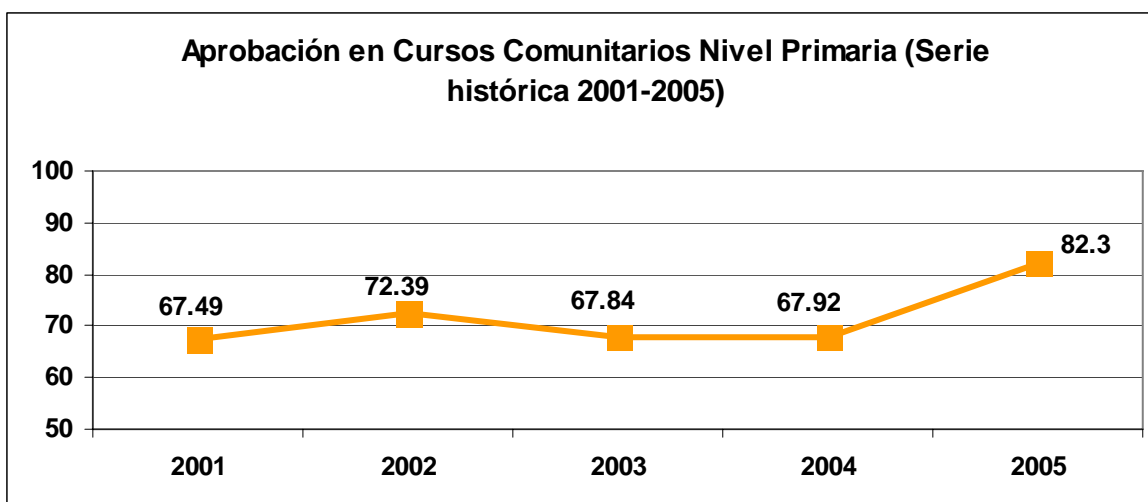
<sup>105</sup> Fuente: Elaboración propia con datos de **CONAFE**, Reglas de Operación de los Programas Operados, Indicadores de Evaluación y de Gestión, Informe Trimestral correspondiente al Periodo Octubre-Diciembre, años 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.



La tendencia que presentan los alumnos de cursos comunitarios de nivel primaria es razonable, toda vez que un Nivel de esta modalidad, equivale a un Grado de las demás modalidades en el SEN.

Se considera oportuno señalar, que entre los años en estudio, se registran modificaciones en las fórmulas de los indicadores, motivo por el cual se logran disminuir, considerablemente, los valores para 2004 y 2005.

Aprobación.<sup>106</sup>

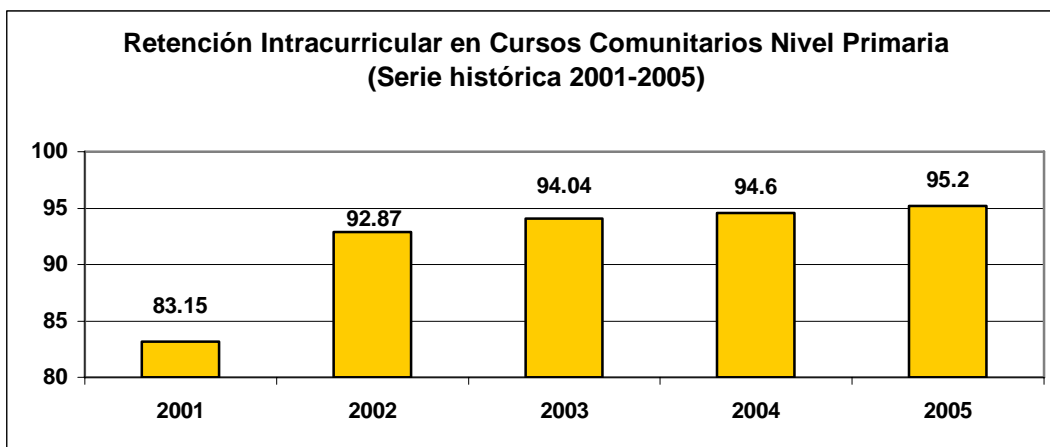


De acuerdo con la gráfica, el promedio de aprobación en cursos comunitarios de nivel primaria oscila entre 71% y 72%, registrándose un sensible crecimiento en el año 2005 debido a que fueron modificados los criterios en la fórmula al considerarse una condición aprobatoria cuando se obtienen calificaciones aprobatorias “en la evaluación” y antes del año 2005 la condición era obtener calificaciones aprobatorias “en el examen final”.

---

<sup>106</sup> Ídem.

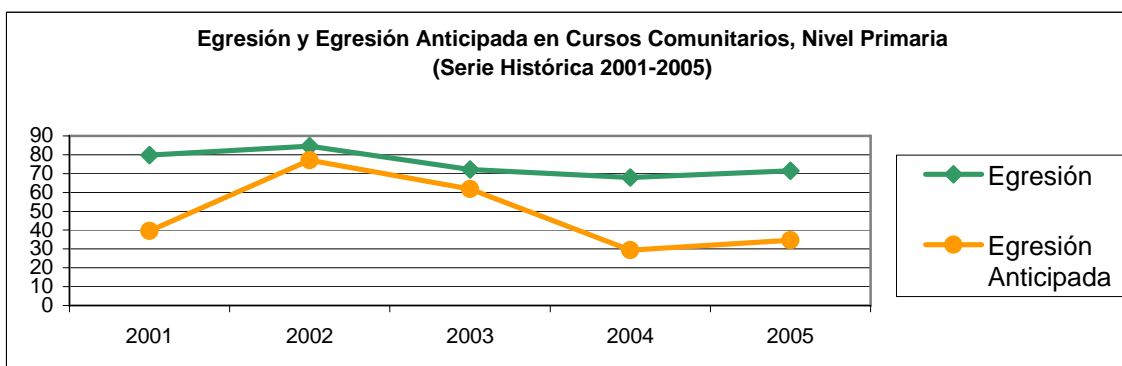
## Retención intracurricular.<sup>107</sup>



En el caso de este indicador, se observa una tendencia de crecimiento sostenido, con un crecimiento acelerado entre los años 2001 y 2002, registrándose una variación de casi 10 puntos porcentuales.

Resulta importante hacer notar que este indicador es la expresión positiva del indicador que se maneja en la estadística de la SEP, ya que el indicador “Deserción” presenta el total de alumnos que abandonan las actividades escolares antes de concluir algún grado o nivel educativo y la Retención intracurricular considera al número total que permanece hasta el final del ciclo escolar.

## Egresión y Egresión Anticipada.<sup>108</sup>

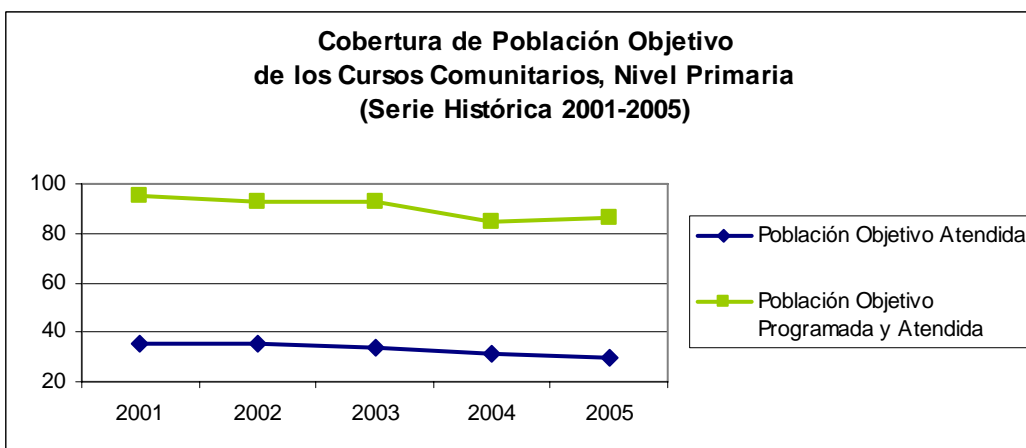
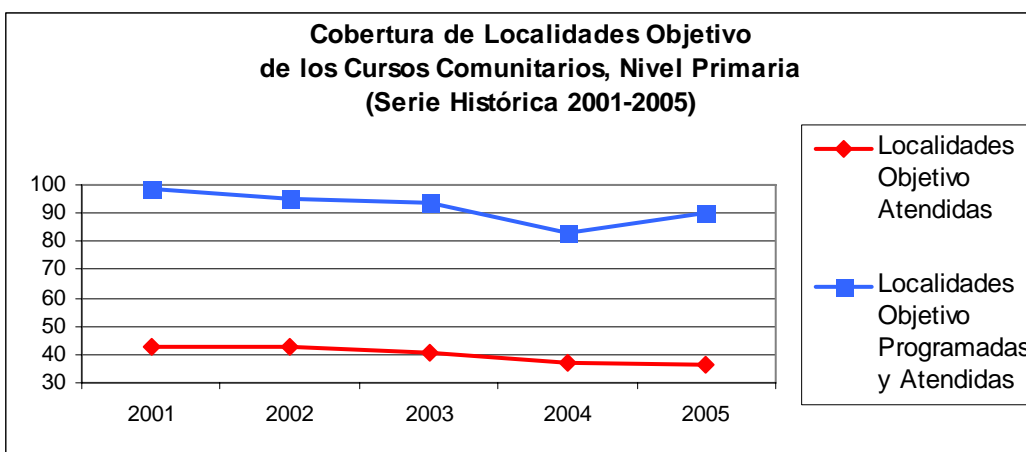


<sup>107</sup> ídem.  
<sup>108</sup> ídem.

De acuerdo con la gráfica, la Egresión y la Egresión Anticipada presentan una tendencia de decrecimiento, con una ligera recuperación para el año 2005.

Por otro lado, resulta oportuno hacer notar que en la estadística de la SEP, el indicador similar es presentado por la Eficiencia Terminal, es decir el número de alumnos que terminan satisfactoriamente el nivel.

Cobertura.<sup>109</sup>



El cálculo de la cobertura se realiza a partir de la definición de un universo de población susceptible de ser atendida a través de los programas que ofrece el CONAFE.

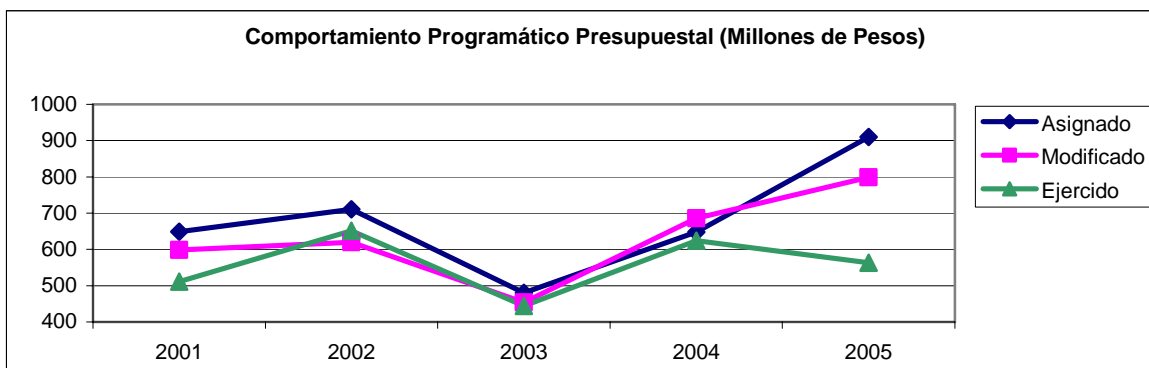
<sup>109</sup> ídem.

Al respecto, existen 36,110 localidades con las características necesarias para la instalación del servicio en donde habitan 430,073 niños que demandan el servicio de educación primaria.<sup>110</sup>

Es oportuno mencionar que los indicadores que CONAFE había elaborado durante los años 20001, 2002 y 2003 se habían elaborado sobre los datos de las localidades programadas de recibir el servicio y las localidades en donde se finalizaba satisfactoriamente el curso escolar, lo cual no correspondía a un cálculo preciso.

En las gráficas anteriores es posible observar que tanto la cobertura de localidades como la de alumnos se encuentran en índices bajos, ubicándose, para 2005, la cobertura de localidades en 36.5% y la de alumnos en 29.3%, lo cual corresponde a una tendencia constante desde 2001. Por otro lado, también es posible observar una tendencia de disminución entre las comunidades programadas y alumnos programados y lo realizado al final del ciclo escolar.

#### Indicadores Programáticos – Presupuestales.



En cuanto a los indicadores de tipo Programático – Presupuestal, es posible observar que a excepción del periodo 2002-2003, el presupuesto que ha sido asignado para la operación del Programa Cursos Comunitarios de nivel primaria, registra una tendencia de crecimiento. Sin embargo en todos los periodos se han realizado modificaciones al presupuesto asignado; estas modificaciones son muy

<sup>110</sup> CONAFE, Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo 2003, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23-07-2003.

evidentes en los periodos 2002 y 2005, ya que se ha modificado el presupuesto, en ambos ejercicios, en casi 100 millones de pesos.

Por otro lado, tenemos que el presupuesto ejercido, durante el periodo 2001-2005, ha presentado diferencias negativas, aun y cuando se han aplicado las modificaciones al presupuesto.

A lo largo de cinco ejercicios fiscales, se puede observar un sub-ejercicio de 362.9 millones de pesos, aproximadamente, lo cual, por ejemplo, equivale a poco más del 80% del presupuesto ejercido en el año 2003.

La diferencia acumulada a través de los ejercicios 2001 a 2005, entre el presupuesto asignado y el presupuesto ejercido, es de 604.2 millones de pesos, aproximadamente.

Como dato adicional se destacan las diferencias entre el presupuesto asignado y el ejercido y el presupuesto modificado y ejercido en el año 2005: 347 y 235.9 millones de pesos, respectivamente.

Es importante mencionar que de acuerdo con información proporcionada por el CONAFE, no se cuenta con un cálculo relativo al gasto promedio por alumno de escuelas de primaria comunitaria

### **Evaluación del aprendizaje realizada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)**

En 2005, se publicó el Informe Anual “La Calidad en la Educación Básica en México”, en el cual se presenta un panorama comparativo entre las evaluaciones de rendimiento escolar realizadas a los alumnos de las diversas modalidades de educación básica, en específico, las evaluaciones se dirigen a los alumnos de sexto grado de primaria y tercer grado de secundaria, a los que se les realizan pruebas estándares de lectura y matemáticas. De acuerdo con el citado Informe, se observa la siguiente situación:

**Medias Nacionales 2000-2005 en comprensión lectora de estudiantes  
de 6° de primaria, por estrato educativo**

Estrato	Media		Diferencia	Significancia
	2000	2005		
Urbanas públicas	510.44	541.11	30.67	*
Rurales públicas	480.76	503.10	22.34	*
Educación indígena	443.73	480.00	36.27	*
Cursos comunitarios	467.70	471.93	4.23	
Urbanas privadas	572.70	628.37	55.67	*

Fuente: **Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, La Calidad de la Educación Básica en México, Informe Anual 2005, INEE, México, 2005, pág. 115.

De acuerdo con la tabla anterior, para el año 2005 el desempeño de los alumnos de cursos comunitarios en las evaluaciones de comprensión de lectura, en comparación con el año 2000, perdió competitividad respecto de las demás ofertas educativas y en la actualidad se coloca como la oferta menos calificada. Por otro lado, en tanto que entre los cinco estratos evaluados, se observa un promedio de elevación de casi 30 puntos, los cursos comunitarios únicamente avanzaron 4.23 puntos en cinco años.

En el caso de la evaluación de matemáticas<sup>111</sup>, los cursos comunitarios avanzaron 3.72 puntos entre el 2000 y el 2005. La media nacional para cursos comunitarios es de 470.43, 2.39 puntos arriba de la media de escuelas indígenas que tienen un promedio de 468.04, pero que en cinco años aumentaron 26.61 puntos y el promedio de estratos aumentó en poco más de 22 puntos.

Los anteriores datos, colocan a los cursos comunitarios como la oferta educativa que menor avance logra en sus alumnos, lo cual es sin duda un elemento de evaluación y consideración para el rediseño de la política pública.

<sup>111</sup> Ver **Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, La Calidad de la Educación Básica en México, Informe Anual 2005, INEE, México, 2005, pág. 117.

## **Situación de los instructores comunitarios durante su participación en el Servicio Social Educativo y su incorporación en el Sistema de Estudios a Docentes.**

Como se ha mencionado, los encargados de llevar la educación a las zonas más pobres y marginadas del país, a través de los programas que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo, son los Instructores Comunitarios, jóvenes con edad entre 14 y 25 años, originarios preferentemente del medio rural, con estudios mínimos de secundaria completa y que han participado en un curso de capacitación intensiva que dura tan sólo 6 semanas.

Sin embargo, tal y como se ha mostrado en páginas anteriores, en los últimos ciclos escolares las escuelas de cursos comunitarios del nivel primaria que se han programado para operar, no concluyen al final del ciclo escolar y cada vez se programan menos escuelas para operar.

Entre los ciclos escolares 1999-2000 y 2004-2005, de un total de 87,931 servicios de cursos comunitarios de nivel primaria programados para operar, el 14.13% no han finalizado el ciclo escolar, es decir 12,425 servicios.

Aunque las causas que originan que un servicio de cursos comunitarios no concluya el ciclo escolar, puede deberse a las condiciones sociales o económicas de la población a la que se dirige la atención, un factor sustancial es la deserción de los Instructores Comunitarios.

De acuerdo con información proporcionada por CONAFE<sup>112</sup>, la deserción de los Instructores Comunitarios, presenta el siguiente comportamiento:

<b>Año</b>	<b>Instructores Incorporados</b>	<b>Desertaron</b>	<b>Porcentaje</b>
1999	39,482	6,147	15.56%
2000	36,061	7,687	21.31%
2001	42,714	10,033	23.78%
2002	38,960	9,055	23.24%
2003	41,742	7,092	16.99%
2004	42,275	10,070	23.82%
2005	37,790	6,309	16.69%

<sup>112</sup> En respuesta a la Solicitud de Información 1115000001606, realizada a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

Cabe aclarar que los datos presentados, corresponden a la totalidad de los servicios de educación comunitaria y no exclusivamente a la operación de primaria comunitaria. El promedio de deserción entre los años 1999 y 2005 es de 20.20%, lo cual significa que de cada 10 instructores que se incorporan a la educación comunitaria, solo 8 terminan el ciclo escolar.

Las principales causas<sup>113</sup> que originan que los instructores comunitarios abandonen el servicio social educativo son:

1. Por no haberse adaptado a la comunidad.
2. Conflictos con los miembros de la comunidad.
3. Considera insuficiente el apoyo económico por el servicio social que realiza.
4. Tiene problemas familiares.
5. Cambio de estado civil.
6. Falta de apoyo de los padres del docente para que realice su servicio social.
7. Falta de apoyo de la Asociación Promotora de educación comunitaria (APEC) al docente.
8. Incorporación al sector productivo.
9. Enfermedad.
10. Emigración de la persona fuera del país.
11. Cambios de lugar de la residencia en el país.
12. Continuidad de estudios.
13. Gravidéz.

Como se puede observar, muchas de las causas que originan la deserción se deben al ámbito privado de los instructores comunitarios. Sin embargo, la causa no. 3 señala que los instructores abandonan el servicio social educativo, por considerar insuficiente el apoyo económico. Lo anterior nos lleva a revisar la evolución de los apoyos económicos que son proporcionados a las figuras docentes, por el CONAFE.

---

<sup>113</sup> De acuerdo a información proporcionada por CONAFE en respuesta a la Solicitud de Información 1115000001606, realizada a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.



**Evolución de los Apoyos otorgados a Figuras Docentes**  
(Serie histórica 1999-2006)

	Primer Año de Servicio						Segundo Año de Servicio*					
	Capacitación			Servicio			Capacitación			Servicio		
	I.C.	C.T.	A.E.	I.C.	C.T.	A.E.	I.C.	C.T.	A.E.	I.C.	C.T.	A.E.
<b>1999</b>	581	826	N.D.	747	912	N.D.	661	912	N.D.	827	992	N.D.
<b>2000</b>	662	943	N.D.	852	1040	N.D.	754	1040	N.D.	943	1131	N.D.
<b>2001</b>	728	1037	1658	937	1144	1658	829	1144	1658	1037	1244	1658
<b>2002</b>	806	1145	1832	1035	1264	1832	916	1264	N.D.	1145	1374	N.D.
<b>2003</b>	806	1145	1832	1035	1264	1832	916	1264	N.D.	1145	1374	N.D.
<b>2004**</b>	1209	1264	1832	1035	1264	1832	916	N.D.	N.D.	1145	N.D.	N.D.
<b>2005**</b>	1209	1264	1832	1035	1264	1832	916	N.D.	N.D.	1145	N.D.	N.D.
<b>2006**</b>	1209	1264	1832	1035	1264	1832	916	N.D.	N.D.	1145	N.D.	N.D.

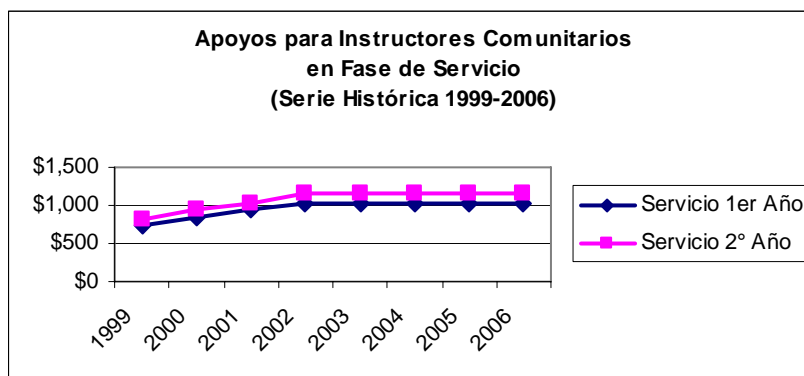
Fuente: Reglas de Operación e Indicadores de gestión y evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo, que opera el CONAFE, 1999-2003.

IC= Instructor Comunitario; CT= Capacitador Tutor; AE= Asistente Educativo.

\* A partir del año 2004, los Capacitadores Tutores y Asistentes Educativos que desean participar por un segundo año, es decir un tercer año en el S.S.E., lo hacen como Figuras Solidarias por lo que no se considera el segundo año de servicio para esas figuras docentes. La participación como Figura Solidaria, no genera meses de apoyo en el Sistema de Estudios a Docentes.

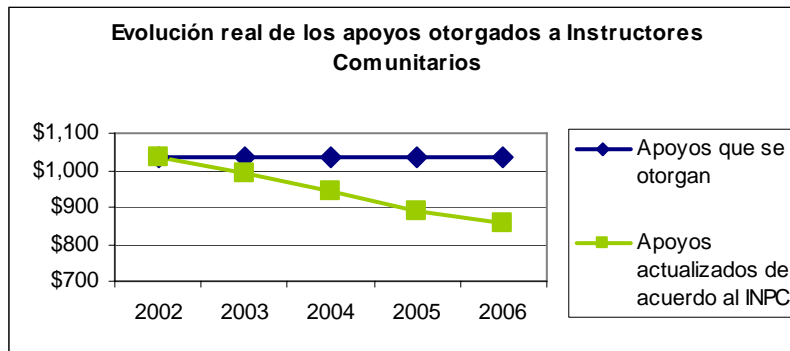
\*\*A partir del año 2004, en el mes de Agosto los apoyos se entregan en 2 exhibiciones, de las cuales una parte corresponde a Capacitación y la otra es el monto correspondiente a la prestación del S.S.E.

Como se ve en la tabla, los apoyos otorgados son bajos, toda vez que las labores realizadas por los instructores comunitarios son docentes, aun y cuando las actividades se consideren como un “Servicio Social Educativo”.



Fuente: Reglas de Operación e Indicadores de gestión y evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo, que opera el CONAFE, 1999-2003.

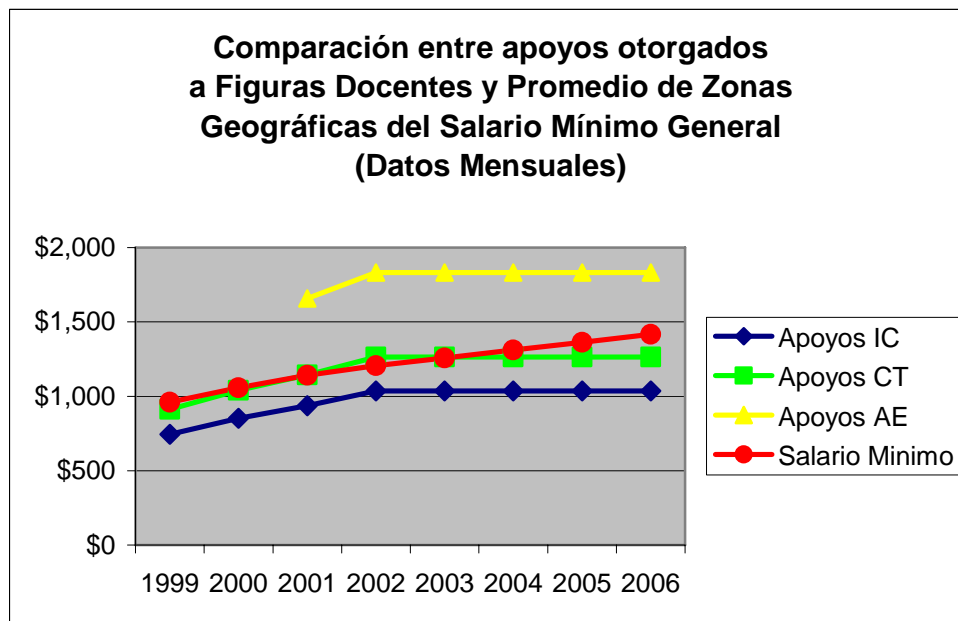
En la anterior gráfica “Apoyos para Instructores Comunitarios en Fase de Servicio (Serie Histórica 1999-2006)” pueden verse dos cosas: el ligero aumento en los apoyos cuando se permanece un segundo año en el S.S.E y el estancamiento en el crecimiento de los apoyos desde el año 2002. Al permanecer un año más como instructor comunitario, los jóvenes únicamente reciben un aumento de \$110 mensuales, sin embargo el monto que se otorga no ha variado desde el año 2002: \$1035 pesos.



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en las Reglas de Operación e Indicadores de gestión y evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo, que opera el CONAFE, 2002-2006 y; el Índice Nacional de Precios al Consumidor, datos correspondientes a los meses de julio 2003-2005 y abril 2006, publicados por el Banco de México, Base 100 2ª Qna. de Julio 2002, en <http://www.banxico.org.mx/iMapaSito/FSmapaSito.html>

Como se puede ver en la gráfica anterior, los \$1035 pesos que se otorgan como apoyos a las figuras docentes en su primer año de S.S.E., al no haber aumentado desde el año 2002, aplicando el Índice Nacional de Precios al Consumidor, tienen un valor actual de \$854.

Por otro lado, si se comparan con el promedio de salario mínimo general los apoyos que se otorgan a las figuras docentes en fase de servicio, se puede observar que los apoyos para instructor comunitario y capacitador tutor, han sido históricamente inferiores que el promedio de zonas geográficas del salario mínimo general, con la excepción del año 2002 cuando el apoyo para capacitadores tutores fue mayor que el salario mínimo. En el caso de los apoyos para asistentes educativos, éstos son casi 30% mayores que el salario mínimo.



Fuente: Elaboración propia con datos de datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, años 1999-2006, en <http://www.conasami.gob.mx/> y, Reglas de Operación e Indicadores de gestión y evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo, que opera el CONAFE, 1999-2006. Cálculo del Salario Mínimo: Promedio de Salarios Mínimos Generales de las Zonas A, B y C, multiplicado por 30 días.

El análisis comparativo con el salario mínimo es importante, dado que los jóvenes que participan en el S.S.E., encuentran más atractivo incorporarse a la actividad productiva en maquiladoras, industria de la construcción, etc.

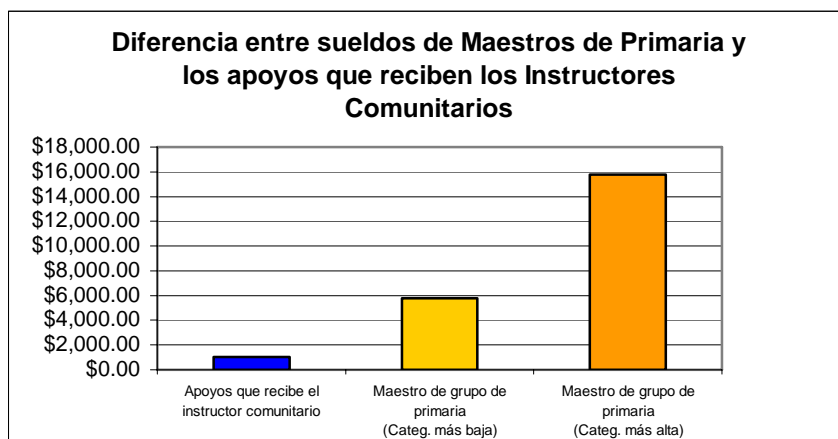
Otro dato que muestra la inferioridad de los apoyos que se otorgan a las figuras docentes de los cursos comunitarios, es la diferencia que existe con los salarios de los docentes de primaria de otras modalidades.

SUELDOS DEL PERSONAL DOCENTE DE EDUCACIÓN BÁSICA		
Puesto	Percepciones	
	Categoría más baja	Categoría más alta
Inspector de zona de enseñanza primaria	\$10,747.78	\$20,410.79
Jefe de enseñanza asistencial	\$5,569.52	\$14,702.35
Maestro de grupo de primaria	\$5,764.00	\$15,773.07

Fuente: Elaboración propia con datos de **Secretaría de Educación Pública**, Tabulador de Sueldos del Personal Docente de Educación Básica, 2005, en <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/69471/1/3ifai2006.pdf>

La anterior tabla permite observar los niveles salariales, mínimos y máximos, a los que tienen acceso el personal docente de educación primaria.

Cabe aclarar que se presentan la remuneración de Inspectores de zona de enseñanza primaria, Jefe de enseñanza asistencia y Maestro de grupo de primaria, por presentar, en sus funciones, alguna analogía con las figuras docentes de los cursos comunitarios.



Fuente: Elaboración propia con datos de **Secretaría de Educación Pública**, Tabulador de Sueldos del Personal Docente de Educación Básica, 2005, en <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/69471/1/3ifai2006.pdf> y **CONAFE**, Reglas de Operación e Indicadores de gestión y evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo, que opera el CONAFE, 2006.

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, la diferencia que existe entre los apoyos que reciben los instructores comunitarios y los maestros de grupo de primaria, es abismal. En comparación, un maestro de grupo de primaria de la categoría de salarial más baja, recibe 557% mejor percepción y el maestro de grupo de primaria de la categoría salarial más alta, recibe una percepción 1524% mayor que un instructor comunitario.

Una vez que se concluye(n) un año (o dos) de participación en el S.S.E., la figura educativa se hace acreedor a una beca por 30 o 60 meses, según corresponda al tiempo de su participación, para continuar con sus estudios.

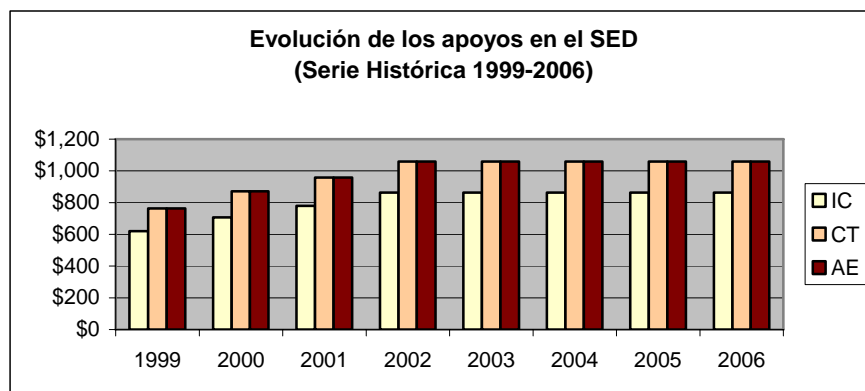
El joven que recibe la beca es conocido como beneficiario del Sistema de Estudios a Docentes (S.E.D.). La evolución del número de beneficiarios que se han incorporado al S.E.D. y que han desertado, se presenta en la siguiente tabla:

Numero de beneficiarios que desertaron durante el periodo 1999 al 2005			
Año	Total de Beneficiarios Incorporados	Total de Beneficiarios que Desertaron	Porcentaje
1999	31,307	1,136	3.62%
2000	31,669	1,350	4.26%
2001	28,160	1,439	5.11%
2002	44,123	1,161	2.63%
2003	56,154	2,319	4.13%
2004	66,358	3,132	4.72%
2005	62,226	3,175	5.10%

Fuente: Información proporcionada por CONAFE en respuesta a la Solicitud de Información 111500001606, realizada a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

Como se puede observar, existe un alto grado de incorporación de ex - figuras docentes al S.E.D y un bajo índice de deserción. Además, debe hacerse notar que de acuerdo con la información proporcionada por la institución, y que se presentó en páginas anteriores, entre los años 1999 y 2003 participaron en el S.S.E. 158,945 jóvenes; llama la atención, que entre los años 2001 y 2005 se hayan incorporado al S.E.D. 245,795 jóvenes, es decir 86,850 ex – docentes más de los que participaron en el S.S.E y que idealmente hubiesen permanecido 2 años como figuras docentes; existe una prorrogación en la incorporación al S.E.D. de hasta un año después de haber participado como figura docente, sin embargo la diferencia, aun con la consideración de prorrogación, parece ser muy alta, lo que deja un espacio abierto para pensar en conflictos serios de información.

En cuanto a la evolución de los apoyos que se otorgan en el S.E.D., se observa lo siguiente:



Fuente: **CONAFE**, Reglas de Operación e Indicadores de gestión y evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo, que opera el CONAFE, 1999-2006.

Los apoyos que se otorgan son de \$862 para instructores comunitarios y \$1,058 para capacitadores tutores y asistentes educativos. El monto de los apoyos no se ha modificado desde el año 2002.

Becas de Apoyo para Educación Media Superior		
No	Denominación de la Beca	Monto del Apoyo
1	CONAFE (SED) - CT	\$1,058
2	CONAFE (SED) - AE	\$1,058
3	Aprovechamiento Nivel 3	\$1,000
4	CONAFE (SED) - IC	\$862
5	Aprovechamiento Nivel 2	\$800
6	Incentivo Académico Nivel C	\$750
7	Aprovechamiento Nivel 1	\$750
8	Tercer Grado - Mujer	\$730
9	Segundo Grado - Mujer	\$685
10	Primer Grado - Mujer	\$645
11	Tercer Grado - Hombre	\$640
12	Incentivo Académico Nivel A	\$620
13	Incentivo Académico Nivel B	\$610
14	Incentivo Académico Nivel C	\$610
15	Segundo Grado - Hombre	\$605
16	Incentivo Académico Nivel A	\$600
17	Primer Grado - Hombre	\$560
18	Incentivo Académico Nivel B	\$500

CONAFE - Sistema de Estudios a Docentes	
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	
Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y el Aprovechamiento Escolar	
Formación para el Trabajo	

Fuente: Elaboración propia con información de [www.becanet.sep.gob.mx](http://www.becanet.sep.gob.mx)

Contrastando los montos de los apoyos otorgados por el CONAFE (Ver gráfica “Becas de Apoyo para Educación Media Superior”), con las diversas ofertas de becas educativas a las que pueden acceder los alumnos del nivel medio superior, se puede observar que de un total de 18 apoyos analizados, los apoyos del S.E.D. ocupan los primeros lugares en relación a los montos que se ofrecen.

Por otra parte, comparando los apoyos del S.E.D. con los apoyos otorgados en el nivel superior por el Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar, el Programa Nacional de Becas para la Educación

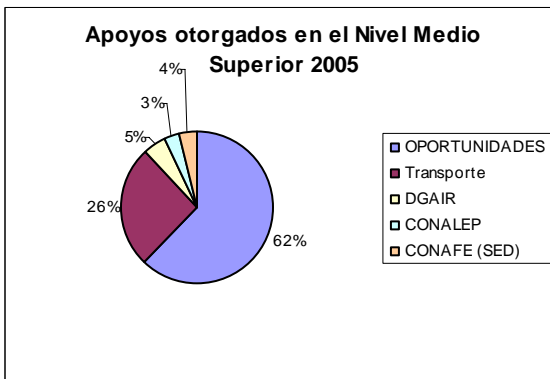
Superior (PRONABES) y por el Instituto Politécnico Nacional en coordinación con la Fundación Alfredo Harp Helú, en el caso del apoyo otorgado para I.C. se observa una diferencia negativa de 11.30% en relación con la media de apoyos analizados (\$971.87). Para el caso de los apoyos otorgados para CT y AE, se observa una diferencia positiva de casi 9 puntos porcentuales, en relación con la media de los apoyos.

La distribución en los distintos niveles educativos de los jóvenes ex – figuras docentes que reciben apoyos del S.E.D., se muestra en la tabla siguiente:

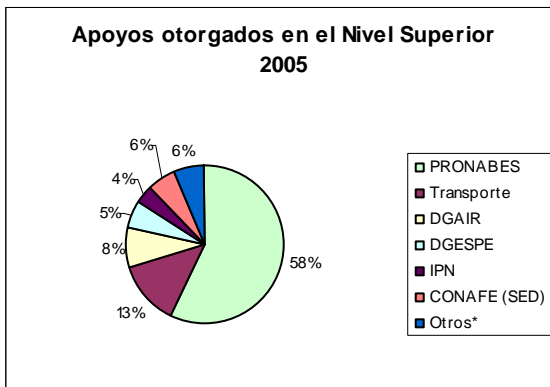
Niveles y Modalidades a las que se inscriben los Jóvenes Ex – Figuras Docentes				
Año	Capac. P/Trabajo	Medio Superior	Superior	Total
1999	1,199	20,860	9,248	31,307
2000	678	21,427	9,564	31,669
2001	1,712	16,933	9,515	28,160
2002	2,802	27,047	14,274	44,123
2003	4,920	31,414	19,820	56,154
2004	7,094	35,866	23,398	66,358
2005	5,340	40,770	16,116	62,226
<b>TOTAL</b>	<b>23,745</b>	<b>194,317</b>	<b>101,935</b>	<b>319,997</b>

Fuente: Información proporcionada por CONAFE en respuesta a la Solicitud de Información 1115000001606, realizada a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

Los apoyos otorgados por el CONAFE a través del S.E.D., permiten observar el siguiente panorama de cobertura, en el nivel nacional:



Fuente: Elaboración propia con información de [www.becanet.sep.gob.mx](http://www.becanet.sep.gob.mx). Adicionalmente en el 2005 se otorgaron 3,734 becas a través de los programas del IPN, COFAA, CETI y UNAM.



\* Incluye apoyos otorgados por los programas Ramo 33, COFFA, COSNET, UNAM, UPN y COLMEX.  
Fuente: Elaboración propia con información de [www.becanet.sep.gob.mx](http://www.becanet.sep.gob.mx).

La información anteriormente descrita, permite afirmar que los apoyos que otorga CONAFE, a través del S.E.D., ocupan una posición favorable en el contexto de los apoyos que se ofrecen a nivel nacional, para poder cursar estudios del nivel medio superior y del nivel superior. Durante el 2005, el 4% del total de las becas otorgadas en el nivel medio superior, fueron otorgadas por CONAFE y en el nivel superior, esta cifra se incrementa al 6% en el mismo periodo.

Finalmente en cuanto a la participación en el S.S.E. y el S.E.D. de los jóvenes del medio rural, se considera que existen sistemas de identificación y seguimiento débiles, por lo que no es posible conocer las características y evolución de los principales actores de la educación comunitaria: las figuras docentes.<sup>114</sup>

### **Eficiencia del ejercicio presupuestal.**

En el apartado correspondiente a los Indicadores de Evaluación de Reglas de Operación, se pudo observar que en términos generales existen deficiencias en el manejo del presupuesto, toda vez que para la operación del Programa Cursos Comunitarios en el nivel de primaria, a lo largo del presente sexenio se han otorgado más recursos económicos, a los que se han realizado modificaciones presupuestales y finalmente no se han logrado ejercer la totalidad de los recursos.

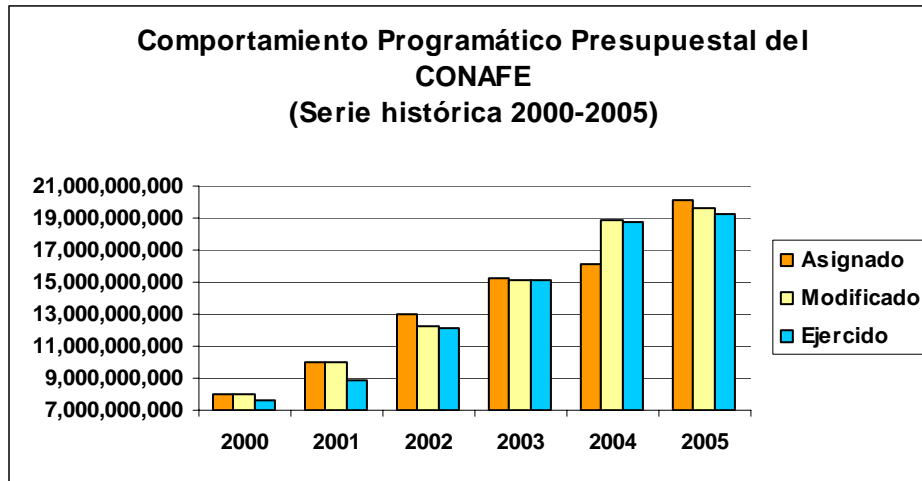
Después de revisar las cifras del Presupuesto Autorizado para la institución y las cifras finales de los ejercicios presupuestales, se logra observar que la tendencia registrada en el programa cursos comunitarios de nivel primaria, es un comportamiento generalizado en la institución.

Cabe señalar que en la siguiente gráfica se presenta la situación presupuestal de la institución, por lo cual se incluyen los montos presupuestales correspondientes a la operación de los Programas Compensatorios y las becas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

---

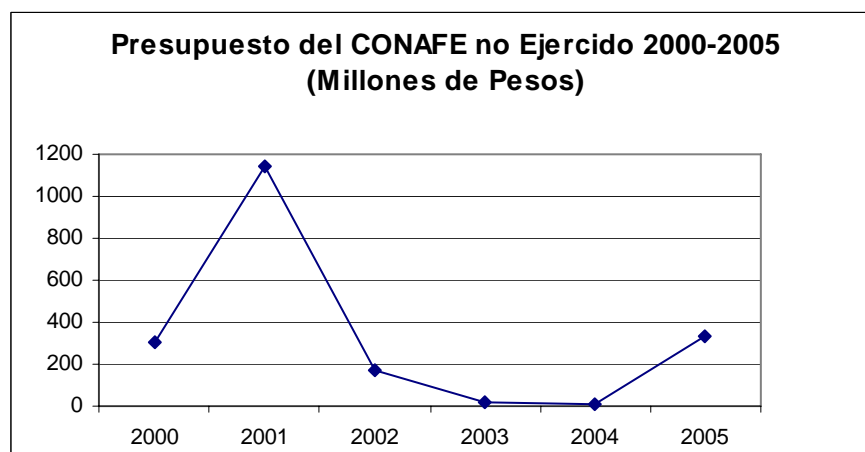
<sup>114</sup> De acuerdo con la información proporcionada por CONAFE en respuesta a la Solicitud de Información 1115000001606, realizada a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, no se cuentan con datos acerca de las características de las figuras docentes y los beneficiarios del S.E.D., tales como edad promedio al momento de incorporarse al S.S.E y edad promedio al momento de incorporarse al S.E.D., datos que se consideran sustanciales para examinar la implementación de los programas de educación comunitaria.





Fuente: Elaboración propia con datos de **CONAFE**, Informes de Junta Directiva de los años 2000 al 2005 y **SEP**, DGPP, Anuncio Programático Presupuestario de los años 2000 al 2005.

En la anterior gráfica es posible observar como a lo largo del presente sexenio el presupuesto que se asigna a CONAFE aumenta en cada ejercicio fiscal y se observa un promedio de crecimiento del presupuesto asignado de poco más del 20% anual; sin embargo, en cinco de seis años estudiados, el presupuesto ejercido evidencia un sub-ejercicio que, como se mostrará en la siguiente gráfica, ha alcanzado niveles mayores a los \$1000, 000, 000 (Mil millones de pesos) en un solo año de ejercicio fiscal.



Fuente: Elaboración propia con datos de **CONAFE**, Informes de Junta Directiva de los años 2000 al 2005.

Sumando los montos del presupuesto institucional, que no se han ejercido entre los ejercicios fiscales 2000 al 2005, se obtiene la cifra de 1,986 millones de pesos que no han sido gastados, monto suficiente para cubrir los apoyos económicos de aproximadamente 26,651 Instructores Comunitarios, durante seis años, que de acuerdo a la media nacional de atención por escuela, hubieran beneficiado, aproximadamente, a 239,859 alumnos de los programas de educación comunitaria; la anterior cifra de alumnos que pudieron haber sido atendidos, sumada a la atención actual hubiera permitido atender durante los seis años de estudio, a 508,759 alumnos de programas de educación comunitaria para población mestiza e indígena, en promedio, lo que representaría un incremento de 89.22%.

En el caso particular de los Programas de educación comunitaria, se observa la siguiente situación:

<b>Presupuesto no Ejercido en los Programas de Educación Comunitaria</b>		
<b>AÑO</b>	<b>Monto</b>	<b>% del Presupuesto Modificado</b>
2000	\$120,509,000	8.76%
2001	\$203,276,000	11.64%
2002	\$63,152,000	3.16%
2003	\$90,000	0.00%
2004	\$1,381,000	0.07%
2005	\$80,529,000	5.42%

Fuente: Elaboración propia con datos de **CONAFE**, Informes de Junta Directiva de los años 2000 al 2005.

Como se puede apreciar, a lo largo del sexenio no han sido gastados la totalidad de los recursos disponibles para la operación de los diferentes programas de educación comunitaria. A lo largo del sexenio se registra una cantidad acumulada de poco más \$468.9 millones de pesos que no han sido ejercidos, cantidad suficiente para el pago de los apoyos de 6,522 Instructores Comunitario, durante 6 años, que hubieran permitido atender a 65,220 alumnos, de acuerdo a la media nacional de atención de cursos comunitarios.

Tal aumento de alumnos beneficiados supone, por ejemplo, elevar la atención de la primaria comunitaria en poco más de 54% anualmente, que en términos absolutos equivale a atender a 185,712 alumnos anualmente, durante el presente sexenio.

### Recursos humanos con que cuenta la institución.

De acuerdo con información proporcionada por el CONAFE, desde hace 12 años se registra un promedio de 1296 trabajadores que participan en los programas de educación comunitaria, de los cuales aproximadamente el 73% se encuentra en las delegaciones estatales y el 27% restante labora en las oficinas centrales ubicadas en la Ciudad de México.

En la siguiente tabla, será posible observar la distribución del total del personal que labora en las delegaciones estatales del CONAFE.

RELACION DE PLAZAS EN LAS DELEGACIONES ESTATALES											
DELEGACION	DELEGADO	JEFE DE DEPTO	COORDINADOR	SEC. DEL DELEGADO	TECNICO MEDIO	SEC. DE APOYO	OFICIAL DE SERV. Y MANT.	ASIST. DE SERV. Y MANT.	HONORARIOS	TOTAL POR DELEGACION	VACANTES
AGUASCALIENTES	1	3	8	1	5	3	1	0	10	32	
BAJA CALIFORNIA	1	3	6	1	4	2	0	1	10	28	1
BAJA CALIFORNIA SUR	1	3	7	1	4	3	0	0	11	30	1
CAMPECHE	1	3	10	1	7	4	0	1	7	34	1
COAHUILA	1	3	8	1	9	4	0	1	7	34	
COLIMA	1	3	8	1	3	4	0	1	8	29	3
CHIAPAS	1	3	22	1	15	5	1	1	75	124	
CHIHUAHUA	1	3	9	1	11	4	2	0	12	43	
DURANGO	1	3	10	1	15	5	0	1	20	56	
GUANAJUATO	1	3	11	1	14	3	2	1	14	50	
GUERRERO	1	3	14	1	12	3	1	1	42	78	3
HIDALGO	1	3	16	1	6	3	2	0	17	49	
JALISCO	1	2	7	1	16	4	0	1	17	49	
MEXICO	1	3	9	1	8	4	1	1	18	46	
MICHOACAN	1	3	14	1	19	6	1	1	24	70	
MORELOS	1	3	5	1	4	2	2	0	9	27	

RELACION DE PLAZAS EN LAS DELEGACIONES ESTATALES											
DELEGACION	DELEGADO	JEFE DE DEPTO	COORDINADOR	SEC. DEL DELEGADO	TECNICO MEDIO	SEC. DE APOYO	OFICIAL DE SERV. Y MANT.	ASIST. DE SERV. Y MANT.	HONORARIOS	TOTAL POR DELEGACION	VACANTES
NAYARIT	1	3	9	1	5	2	1	1	22	45	
NUEVO LEON	1	3	8	1	8	3	2	0	8	34	
OAXACA	1	3	10	1	8	6	1	1	32	63	
PUEBLA	1	3	9	1	8	3	3	0	14	42	
QUERETARO	1	3	8	1	7	2	1	0	9	32	
QUINTANA ROO	1	3	6	1	5	3	1	0	7	27	
S.L.P.	1	3	12	1	7	4	2	0	23	53	1
SINALOA	1	3	16	1	19	6	0	2	23	71	3
SONORA	1	3	9	1	7	3	1	0	11	36	
TABASCO	1	3	9	1	6	3	3	0	11	37	
TAMAULIPAS	1	3	10	1	10	2	2	1	15	45	1
TLAXCALA	1	3	8	1	2	1	2	1	6	25	
VERACRUZ	1	3	35	1	16	3	2	0	42	103	
YUCATAN	1	3	10	1	5	4	1	0	21	46	2
ZACATECAS	1	3	9	1	12	4	1	1	17	49	1
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>92</b>	<b>332</b>	<b>31</b>	<b>277</b>	<b>108</b>	<b>36</b>	<b>18</b>	<b>562</b>	<b>1487</b>	<b>17</b>

Fuente: Fracción IV La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, del Apartado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del CONAFE, <http://sftp.conafe.edu.mx/mportal7/modules.php?name=Content&icveProg=12&config=OC>

Tabulador de Sueldos Delegaciones	
DELEGADO	\$35,425.92
JEFE DE DEPTO	\$14,175.48
COORDINADOR	\$5280.99
SEC. DEL DELEGADO	\$3621.17
TECNICO MEDIO	\$3621.17
SEC. DE APOYO	\$3545.66
OFICIAL DE SERV. Y MANT.	\$3545.66
ASIST. DE SERV. Y MANT.	\$3284.4
HONORARIOS-AUXILIAR DE TÉCNICO DE PROYECTO*	\$10102.29
HONORARIOS-COORDINADOR*	\$5449.72
HONORARIOS-AUXILIAR DE OPERACIÓN*	\$3214.38

\* Corresponde al promedio de niveles de salarios.

Fuente: CONAFE, Tabulador de Delegaciones Plaza Presupuestal y Tabulador de Delegaciones Honorarios, en <http://sftp.conafe.edu.mx/mportal7/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=%20397%20&%20icveProg=%2012&config=OC>.

En la tabla anterior, se pueden observar los diferentes salarios que recibe el personal que trabaja en las Delegaciones. El salario más bajo corresponde a los Auxiliares de Operación, contratados bajo el régimen de honorarios, y es mayor que el apoyo que reciben los Instructores Comunitarios, en \$2,179 pesos, aproximadamente.

Por otro lado y sobretodo en un contexto en donde los encargados de realizar la educación comunitaria, es decir los instructores comunitarios, capacitadores tutores y asistentes educativos, tienen una cantidad limitada de prerrogativas conocidas como derechos y no tienen ninguna prestación, se considera oportuno presentar parte del catálogo de prestaciones a las que tienen derecho los trabajadores de plaza presupuestal que laboran en oficinas centrales y delegaciones estatales.

<b>PRESTACIONES QUE SE OTORGAN AL PERSONAL OPERATIVO DE PLAZA PRESUPUESTAL DEL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO</b>	
<b>Prestación</b>	<b>Cantidad o monto</b>
Ayuda económica por pago de despensa mensual.	\$77.00
Ayuda por previsión social múltiple.	\$96.00 mensual
Apoyo económico para compra de juguetes del "Día de los Reyes" para cada hijo menor de 11 años de los trabajadores.	En especie o de \$250,00 hasta \$790.00 una vez al año
Ayuda económica al inicio del ciclo escolar para la adquisición de útiles escolares para los hijos de los trabajadores que estén cursando los niveles de preprimaria, primaria y secundaria.	En especie o de \$396,46 hasta \$629,18 una vez al año
Compensación para el desarrollo y capacitación.	\$300,00 mensual
Ayuda económica para el pago de guardería.	\$100.00 mensuales
Apoyo económico para la obtención de un juego de lentes una vez al año.	\$350.00
Pago de prima vacacional del 50% de sueldo básico a los trabajadores que disfruten de uno o dos períodos de vacaciones.	50% de 10 días por periodo
Pago de aguinaldo anual de 40 días de sueldo base, antes del 15 de diciembre y 50% a más tardar el 15 de enero	40 días de salario por año laborado
Pago de 10 días económicos en el caso de no hacer uso de ninguno de ellos.	Conforme al sueldo bruto del trabajador
10 días de licencia con goce de sueldo (días económicos), no más de 3 días en un mes.	10 días
Día de cumpleaños que se otorga de asueto.	1 día
Dos días de descanso a la semana.	Sábado y Domingo
Días de descanso obligatorio.	Días obligatorios
Dos períodos de vacaciones anuales de 10 días hábiles cada uno.	10 días cada periodo
Recompensa equivalente a una cantidad en efectivo y Diploma por evaluación del desempeño.	2ª lugar \$6,800,00 anual
Recompensa equivalente a una cantidad en efectivo por representar al Consejo en el concurso de premio Nacional de Administración Pública.	1er. Lugar \$13,700.00 anual
Justificación por escrito de retardos de asistencia por una ocasión al mes.	Justificación
1 hora al día durante 180 días naturales para madres, por período de lactancia.	1 hora/ 180 días
Fondo de Ahorro Capitalizable para los Trabajadores del Estado. Inscripción y liquidación del FONAC.	1.25% del sueldo bruto de cada trabajador

Fuente: Fracción IV La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, del Apartado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del CONAFE, <http://sftp.conafe.edu.mx/mportal7/modules.php?name=Content&icveProg=12&config=OC>

Por último, en lo que respecta a este apartado, se presentará la evolución de los montos del presupuesto que se destinan al capítulo 1000 Servicios Personales.

Presupuesto del CONAFE Autorizado en el Capítulo 1000 "Servicios Personales" (Serie Histórica 2001-2005)		
Año	Monto	% del Total del Presupuesto
2001	283,619,984	2.83%
2002	294,768,600	2.27%
2003	324,084,731	2.13%
2004	333,063,866	2.07%
2005	346,684,159	1.72%

Como se puede observar aunque el porcentaje sobre el total del presupuesto, registra una tendencia a la baja en todos los años analizados, el monto total registra un aumento constante que en promedio es poco mayor al 5% anual.

### **Capítulo III. Propuesta de transformación de la educación comunitaria.**

A partir de la descripción situacional descrita en el capítulo II, respecto de la educación comunitaria, en específico de la implementación de los cursos comunitarios de nivel primaria, es posible construir diversas líneas de actuación que deben realizarse para transformar la implementación actual y fortalecer los resultados alcanzados.

No se desconoce que existen elementos en los que institucionalmente el Consejo Nacional de Fomento Educativo no puede incidir, por ejemplo, las condiciones económicas y sociales de la población a la que se dirigen los esfuerzos. Sin embargo, es precisamente la educación el medio fundamental para tratar de disminuir los efectos negativos del rezago y la exclusión, sobretodo en un contexto nacional e internacional altamente competitivo.

Como lo marcan las estadísticas, el número de personas que habitan en comunidades de menos de 100 habitantes, presenta una tendencia a la baja; sin embargo, aun existe población objetivo sin atender y además de ello, la calidad educativa que ofrecen los servicios de educación comunitaria, la colocan como la opción menos eficaz en el contexto de otras ofertas educativas, tanto públicas como privadas.

De acuerdo con la revisión de la implementación de la educación comunitaria, la exploración de la estructura de CONAFE y el análisis de los resultados alcanzados en el presente sexenio, ha sido posible identificar algunas líneas de actuación que podrían corregir las desviaciones y con ello mejorar los resultados alcanzados. La identificación de líneas de actuación, únicamente considera las variables en las que, institucionalmente, el CONAFE puede actuar.

Las líneas de actuación identificadas se organizan en los siguientes apartados:

1. Propuestas generales de política pública.
2. Propuestas para mejorar la implementación y evaluación de la educación comunitaria.

### III.1. Propuestas generales de política pública.

A casi 35 años de vida, analizar la educación comunitaria desde la perspectiva de las políticas públicas, exige un recuento histórico para conocer el por qué de su existencia.

Como se mencionó, la educación comunitaria nació después de haber realizado un recuento de las prácticas educativas más exitosas en el medio rural a lo largo del siglo veinte; fue así como se recurrió a un factor fundamental en la historia de la educación mexicana: los maestros improvisados.

Los maestros improvisados tomaron las riendas de la educación en el medio rural desde la década de los 20's del siglo anterior y no se realizaron intentos por profesionalizarlos sino hasta dos décadas después con el establecimiento del Instituto Federal de Capacitación para el Magisterio.

El siguiente gran salto de la política educativa mexicana, comienza a manifestarse a finales de la década de los 70's y culmina en 1984 cuando se eleva a formación de nivel superior la preparación de los docentes.

Tomó a México casi un siglo, lograr la profesionalización de los docentes de educación básica; contrasta hoy una educación en la que los docentes cuentan únicamente con estudios de secundaria o educación media superior y que participan en un curso de preparación que sólo dura seis semanas; el contraste es mayor, si el objetivo nacional es lograr la superación de quienes viven en la marginación y la pobreza.

El argumento anterior, no tiene la pretensión de subestimar el potencial de los jóvenes instructores comunitarios; sin embargo, parece ser claro que una educación de este tipo ya no corresponde a un mundo globalizado, competitivo y neoliberal.

Más aun, parece poco promisorio un modelo en donde aquellos jóvenes que tengan un año de experiencia, se encarguen de desarrollar la capacitación para quienes desean ingresar como nuevos instructores comunitarios. En pocas palabras, la esperanza de resultados educativos de calidad en los alumnos que



viven en las localidades más pequeñas, pobres y marginadas del país, se basa en un modelo educativo que no responde a los estándares nacionales.

A continuación se desarrollaran diversos puntos y líneas de actuación que, en su conjunto buscan, desde la perspectiva de las políticas públicas, revitalizar la educación comunitaria.

### Reubicar la educación comunitaria en la agenda de políticas públicas.

Como toda política pública, la educación comunitaria ocupa un lugar dentro de los asuntos y problemas que el gobierno reconoce como públicos y que se decide atender.

La atención que se ponga a las diversas políticas públicas, en términos de recursos destinados, palabras en los discursos y prácticas innovadoras, depende de las preferencias que el grupo en el poder tenga.

Sin lugar a dudas, durante el último sexenio, la educación comunitaria, y en específico la operación de los cursos comunitarios de nivel primaria, no ocuparon un lugar prioritario en la agenda gubernamental. Independientemente de los resultados que se hayan obtenido, incluso en los informes de labores del sector educativo, la atención puesta en la educación comunitaria se vio disminuida e incluso en algunos años desaparece del discurso oficial.<sup>115</sup>

Para posicionar la educación comunitaria en un mejor lugar dentro de la agenda de políticas públicas, es necesario que se fomente la participación de los diversos actores involucrados: funcionarios de CONAFE, Instructores Comunitarios, miembros de las APEC's, habitantes de las comunidades, instituciones educativas e incluso se considera pertinente buscar los canales para que se incentive la participación de la sociedad civil.

En suma, debe buscarse la manera de que la educación comunitaria ocupe un lugar prioritario en la agenda de gobierno, sobretodo si consideramos que un nuevo gobierno está por comenzar y con ello se elaboran los documentos rectores: el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación para el próximo sexenio.

---

<sup>115</sup> Ver México, Secretaría de Educación Pública, Informe de Labores – SEP, correspondiente a los años 2001-2005, México, 2001-2005.

### Redimensionar el papel de un actor fundamental: el Instructor Comunitario.

En su Informe Anual 2005, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, señala que existen elementos que llevan “a pensar que el modelo basado en personal no profesional becado, debe dejar el lugar a otro basado en personal con condiciones laborales que permitan esperar un esfuerzo más productivo de los docentes, el cual se refleje en un mejor aprovechamiento de los alumnos”.<sup>116</sup> La afirmación anterior, parte de la revisión de los resultados obtenidos por los alumnos de cursos comunitarios en las pruebas de evaluación de los años 2000 y 2005: no existen avances significativos en comparación con las diversas ofertas educativas.

La reflexión del INEE en torno a la necesidad de un modelo que no esté basado en personal no profesional becado, para dar lugar a un modelo con mejores condiciones laborales que logre mejores resultados académicos, apoya la noción del agotamiento del modelo de cursos comunitarios. De la misma forma en que Jaime Torres Bodet, creó el Instituto Nacional de Capacitación del Magisterio para mejorar el desempeño de los maestros del sector rural en los años 40's, hoy es tiempo de que se busquen nuevas alternativas para mejorar la educación comunitaria.

En su estudio “Las primarias comunitarias y su desempeño”, el INEE señala que “parece fundamental analizar los ajustes que necesita, [...], un modelo que en sus inicios fue innovador y que ha mostrado sus bondades a lo largo de más de treinta años; [...], la preparación de los instructores y el apoyo que reciben puede ser el punto más débil del modelo”.<sup>117</sup>

La figura de los Instructores Comunitarios, no puede desaparecer porque históricamente se ha comprobado que los profesores egresados de escuelas normales, no permanecen en estas pequeñas comunidades rurales. Sin embargo, el mantener a los Instructores Comunitarios como los actores pilares de la política

---

<sup>116</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, La Calidad de la Educación Básica en México..., op cit, pág. 166.

<sup>117</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Las primarias comunitarias y su desempeño, INEE, México, 2006, págs. 24-25.

educativa, lleva a pensar en la necesidad de mejorar su perfil, la capacitación que se les brinda y los apoyos que se les otorgan.

En este sentido, una primera propuesta es elevar el requisito de escolaridad para participar como Instructor, pasando del requisito de secundaria a educación media superior.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Educación Pública<sup>118</sup>, mientras que existen 831,997 alumnos cursando el tercer grado (o sexto semestre) de la Educación Media Superior, únicamente se registran 565,374 alumnos de nuevo ingreso en la Educación Superior, lo que en principio supone, que si todos los alumnos de Media Superior concluyeran satisfactoriamente sus estudios, únicamente habría capacidad para el 67% de ellos, es decir, 266,623 alumnos no se incorporan a la Educación Superior. Es oportuno considerar que muchos alumnos que concluyen la Educación Media Superior, no se incorporan a la Educación Superior porque, dadas las condiciones económicas del país, deben incorporarse al sector laboral.

El argumento anterior, nos permite observar que probablemente existan alumnos que deseen cursar una carrera universitaria, pero que no lo logran ya sea por falta de cupo o por sus condiciones económicas. En este sentido, se puede decir que existen las condiciones para pensar en que los jóvenes instructores comunitarios sean, únicamente, los alumnos egresados del nivel medio superior.

Redimensionar el papel de los instructores comunitarios también supone, contar con elementos humanos con mayores capacidades para desarrollarse como figuras docentes. Dado que elevar el requisito de escolaridad, no es garantía de que los jóvenes que se incorporen tengan las capacidades suficientes para fungir como instructores comunitarios eficientes, se deberán establecer criterios que consideren el logro académico de los aspirantes.

Uno de los objetivos fundamentales de la escuela rural mexicana, era lograr el desarrollo social y económico de las comunidades. Actualmente, sin dejar de considerar las estrategias desarrolladas en la educación comunitaria como Educación para la Salud, Investigación y Recopilación de Tradiciones Orales

---

<sup>118</sup> Ver México, Secretaría de Educación Pública, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras, Ciclo Escolar 2003-2004, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto – SEP, México, 2004.

Populares, Radio Comunitaria, Caravanas culturales, Museos Comunitarios y Tele educación comunitaria, debiera pensarse en aprovechar la presencia de los Instructores Comunitarios en estas pequeñas comunidades, para apuntalar el desarrollo social y económico, para lograr una mayor inserción de estas micro-sociedades en la sociedad moderna y competitiva que tanto se anhela en el país.

Por lo tanto, redimensionar el papel del Instructor Comunitario, supone transformar a este actor en un agente social<sup>119</sup> de cambio, que sea responsable de impulsar proyectos de producción agropecuaria, pesca, tecnologías de alimentación, construcción de espacios comunitarios, reforestación, instrumentación de tecnologías ecológicas, etc.

En este sentido, los egresados de la modalidad Profesional Técnica, de Educación Media Superior, podrían cumplir satisfactoriamente con el perfil que se busca, ya que cuentan con una formación académica de bachillerato y además tienen una formación técnica, indispensable para desarrollar proyectos en las comunidades en las que se implementa la educación comunitaria.

#### Fortalecer la imagen de la educación comunitaria.

Como se mencionó, estadísticamente para los ojos del INEE el modelo de educación comunitaria, es la oferta menos atractiva entre las diversas modalidades de educación básica.

En este sentido, cabe hacerse algunas preguntas: ¿qué opinión tiene la población beneficiaria de la educación comunitaria, en relación con el servicio que se les ofrece?; ¿el servicio que se les ofrece, corresponde a sus expectativas?; los beneficiarios de las escuelas de cursos comunitarios, ¿ven en esta opción educativa un medio para aprender a leer, escribir y hacer cuentas, o ven un modelo educativo sólido que realmente es un escalón para ascender a la

---

<sup>119</sup> "El agente social o promotor comunitario es el elemento humano básico para el contacto, inserción y convivencia entre los niveles de gobierno, las políticas públicas, el proceso de globalización, otras visiones del mundo y en general de múltiples aspectos con lo que puede denominarse la intimidad espacial, económica, política, orgánica, de transformación y resistencia que poseen las comunidades marginadas y grupos comunitarios", Casillas, José, La formación de capital social y humano a través de la capacitación de promotores y dirigentes comunitarios, citado en **Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia DIF, Comunidad DIFerente**, Revista Electrónica, 2005, en <http://www.google.com.mx/search?hl=es&lr=&q=related:www.dif.gob.mx/desarrollocomunitario/media/REVISTAELECTRONICA/CAFIN.pdf>

modernidad?, ¿realmente desean entrar a la modernidad?; ¿qué es lo que desean los beneficiarios de la educación comunitaria?.

Sin tratar de adentrarse en propuestas de evaluación, que se aterrizarán en el tercer apartado de este capítulo, cabe preguntarse ¿qué significa la educación comunitaria para la población a la que se dirige?.

Anteriormente se explicó que la educación comunitaria, nació como una propuesta de educación no formal ante los efectos negativos que fomentaba una política que buscaba establecer un sistema formal y generalizado en todo el país.

De acuerdo con el recuento histórico del nacimiento de la educación comunitaria, la población objetivo ve esta modalidad educativa con buenos ojos porque prácticamente es su única oportunidad de contar con servicios de educación pública.

Sin embargo, en un ambiente eminentemente pobre y marginado, en donde los solicitantes del servicio educativo, es decir la población habitante de estas pequeñas comunidades, aporta los escasos e incluso improvisados, recursos materiales para construir los espacios educativos, ¿en qué medida las escuelas de los cursos comunitarios son la imagen de una sociedad moderna a la que se accederá a través de las puertas de la educación?.

Es por lo tanto, que se considera pertinente que el modelo de educación comunitaria contemple un programa ambicioso de construcción, edificación, mantenimiento y equipamiento de espacios educativos. La larga tradición en la que los miembros de la comunidad, en específico las Asociaciones Promotoras de educación comunitaria, se hacían cargo de la habilitación de los espacios educativos, debe dejar su lugar a una estrategia de inversión gubernamental que se encargue de la instalación de espacios educativos que sean reflejo de la sociedad moderna en la que se trata de incluir a los ciudadanos que viven en la exclusión de estas pequeñas, marginadas y alejadas comunidades.

Las escuelas de educación comunitaria, deben ser construcciones y espacios en las se haga uso de tecnologías de la sociedad moderna.

Lo anterior no quiere decir, únicamente, que deban existir computadoras o medios informáticos; quiere decir que en las escuelas de educación comunitaria

deberá fomentarse el uso de tecnologías de producción alimenticia, agropecuaria, textil, etc., no solo para los alumnos, sino también para los miembros de la comunidad.

Las escuelas de educación comunitaria, deben convertirse en el centro alrededor del cual debe girar el micro-cosmos que significa la comunidad.

Darle este sentido a la educación comunitaria, supone que la figura docente se encargue también de desarrollar capacitación para el trabajo, con el apoyo de las herramientas, máquinas, etc., que permitan a los miembros de la comunidad dominar algún oficio para posteriormente emplearse.

Lo anterior puede fomentar el establecimiento de fábricas regionales, a las que acudan los habitantes de diversas comunidades, o en su caso el establecimiento de pequeños talleres que realicen diversas producciones a escala. Por citar tan sólo un ejemplo: economías de Asia (China, India, Pakistán, Indonesia, Tailandia, Filipinas, Malasia, Corea, Taiwán, Hong Kong, entre otros países), muestran un acelerado crecimiento<sup>120</sup> y aunque aun se registra un alto grado de pobreza y marginación en la población de estos países, los habitantes de las comunidades pobres se emplean para trabajar en la fabricación de ropa deportiva de marcas internacionales,<sup>121</sup> lo cual en un contexto económica y socialmente justo, podría ser un incentivo de atracción para la población de las minúsculas comunidades mexicanas a la economía de mercado competitiva hacia la cual transita el país.

Por otro lado, reposicionar la imagen de la educación comunitaria significa una mayor presencia del personal de CONAFE en la apertura y durante la operación del servicio educativo; en el capítulo II, se explicaba que en ocasiones son los Instructores Comunitarios quienes 'inauguran' la operación del servicio cuando se presentan por primera vez en la comunidad y explican a la población los términos y condiciones de la operación.

Una mayor formalización en la apertura y operación de los cursos comunitarios, supone que el público ciudadano será testigo ocular de los

---

<sup>120</sup> Ver Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la economía mundial. Globalización e inflación, FMI, Estados Unidos de Norteamérica, 2006, págs. 38-43.

<sup>121</sup> Ver Oxfam International, Labour rights and sportswear production in Asia, Oxfam Australia, Australia, 2006.

esfuerzos gubernamentales y la dedicación y calidez que empeñan los servidores públicos en el cumplimiento de su labor.

Mejorar la presencia del personal de las delegaciones estatales en las comunidades, también motivará y fomentará canales de comunicación que permitan retroalimentar la implementación de la política pública. La presencia de servidores públicos de CONAFE en el nivel más bajo de implementación de la política, detectará desviaciones, errores y áreas de oportunidad, lo que a su vez permitirá aplicar ajustes para alcanzar los objetivos y metas planteadas.

Si CONAFE no tuviera la suficiencia de personal para estar presente en las comunidades, un camino eficaz para aumentar la presencia de personal capacitado que monitoree el nivel más bajo de implementación, sería el apoyo en jóvenes de servicio social de universidades, escuelas de educación normal y organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, debe mencionarse que la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en los quehaceres del Estado, es una realidad emergente en México. Así lo demuestran, los diversos proyectos apoyados por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Por lo tanto, podría pensarse en nuevos horizontes de Coordinación Interinstitucional que apoyen el desarrollo de la educación comunitaria.

Otra línea de acción importante, en torno al fortalecimiento de la imagen de la educación comunitaria, debe desarrollarse a través de mejores relaciones con los miembros de las Asociaciones Promotoras de la educación comunitaria (APEC's). Los miembros de las comunidades que conforman las APEC's, son sin duda ciudadanos interesados en mejorar su entorno y sobretodo en el desarrollo de su sociedad.

Como actores de la política pública, tienen intereses y deben involucrarse y sentirse involucrados en la implementación; en la educación comunitaria, son los actores con mayor peso en la comunidad y su acompañamiento es indispensable para el éxito de la implementación.

### III.2. Propuestas para mejorar la implementación y evaluación de la educación comunitaria

Como en toda actividad humana, la capacidad para resolver problemas se encuentra ligada íntimamente a la forma en la que se realizan las cosas.

Después de haber revisado el esquema de operación y la estructuración de los recursos de CONAFE, se han identificado diversos elementos en los que pueden realizarse diversas modificaciones y correcciones a fin de mejorar los resultados alcanzados en la educación comunitaria, en específico, en los cursos comunitarios. A continuación se plantean propuestas relativas a la implementación y la evaluación.

#### Redefinir la capacitación de las figuras docentes.

Como se mencionó anteriormente, en México pasó casi un siglo para establecer el sistema de formación y preparación de los docentes de educación básica.

Actualmente, para ser profesor es necesario que los aspirantes cursen una Licenciatura en las escuelas Normales de Profesores. Sin embargo, como ya se ha mencionado, los profesionales de la educación no permanecen en las escuelas rurales que están alejadas y marginadas.

Redefinir los procesos de capacitación de la educación comunitaria, obliga a pensar, en primer lugar, en un proceso que brinde mayores y mejores elementos a los aspirantes a figuras docentes. Sin duda alguna el proceso de capacitación actual de la educación comunitaria, que tan sólo dura seis semanas, no puede enfrentar los estándares de calidad educativa que logran profesores que cursaron durante 5 años una carrera universitaria.

Por lo tanto, sería aconsejable pensar en una capacitación que durara por lo menos 6 meses y que pudiera cursarse de manera alterna con el último semestre de estudios de la educación media superior.

En este sentido, se observan cuatro estrategias de capacitación que podrían ser desarrolladas:



1. Una estrategia de formación no presencial, en el cual se proporcionarían contenidos de estudio a los aspirantes, mismos que tendrían la opción de acudir a reuniones de apoyo estudiantil, tal y como ocurre con los sistemas de educación abierta. Los espacios para las reuniones de apoyo estudiantil serían las instalaciones de las Delegaciones Estatales y las Coordinaciones Regionales.
2. Otra estrategia de formación de figuras docentes, a través de un sistema informático en línea, recurriendo a herramientas tecnológicas como Internet. Una vez que un aspirante a figura docente realiza su proceso de registro, deberá recibir una clave de acceso al sistema en línea, a través del cual desarrollará los contenidos de formación. A pesar de que este método conlleva la necesidad de disponer de recursos computacionales, por otro lado permite realizar evaluaciones continuas a los aspirantes y procesar con mayor detalle la información del avance en su formación, mismo que puede ser monitoreado no únicamente desde las delegaciones estatales de CONAFE, sino también desde las oficinas centrales.

Por otro lado, esta estrategia no implicaría que los jóvenes dejaran su domicilio para acudir a la capacitación, lo cual no generaría costos de traslado, alimentación y hospedaje, mismos que actualmente el CONAFE se compromete a cubrir. En apoyo a esta estrategia, podría pensarse en la firma de Convenios con Instituciones de Educación Media Superior y Educación Superior, que se encontraran en ambientes rurales y que contaran con equipo de cómputo, para desarrollar las actividades de capacitación.

3. Como se mencionó en el capítulo II, los actuales responsables de llevar a cabo la capacitación para aspirantes a instructores comunitarios, son los capacitadores tutores y los asistentes educativos, jóvenes que tienen por lo menos un año de experiencia; sin embargo, se considera necesario que personal con mayores aptitudes, sea quien lleve a cabo la capacitación. En este sentido, en caso de que se mantuviera una

capacitación de tipo presencial y, tomando en cuenta que las delegaciones estatales de CONAFE no cuentan con el personal suficiente para realizar las tareas de capacitación, podría contratarse personal bajo el régimen de honorarios que exclusivamente interviniera en el proceso de capacitación.

4. Otra estrategia a considerarse, en la búsqueda de nuevas formas de capacitación, puede ser el establecimiento de Convenios con Instituciones de Educación Superior, para que los jóvenes que están a punto de egresar, realicen el Servicio Social a través de un esquema en el que lleven a cabo la capacitación de los aspirantes a instructores comunitarios. En este sentido, los alumnos egresados de las Educación Normal, podrían ser los candidatos más aptos para desarrollar esta labor.

Las estrategias propuestas se basan en el reconocimiento de que para que una política pública tenga éxito es necesario que los operadores del nivel más bajo, conozcan con exactitud los objetivos, procedimientos, normas, etc., de implementación de la política.

En el modelo actual de capacitación, los contenidos de capacitación se determinan en las oficinas centrales, se transmiten al personal de las delegaciones éstos a su vez los multiplican a las figuras docentes. Y además debe considerarse que de acuerdo con las Reglas de Operación, los Capacitadores Tutores y los Asistentes Educativos, también imparte capacitación a los aspirantes a Instructores Comunitarios. En esta larga cadena, es altamente probable que en el último eslabón, no se logre transmitir con fidelidad lo que se espera a través de la implementación de la política.

Finalmente, se considera pertinente que los contenidos de los procesos de capacitación, sean objeto de una metodología de reingeniería para actualizar su vigencia. Toda vez que las estadísticas en los resultados educativos de la educación comunitaria reflejan un rezago en comparación con la media nacional de educación básica, la actualización de los contenidos de capacitación debe buscar que el modelo educativo responda a los estándares nacionales.

### Mejorar los apoyos y repensar las obligaciones de las figuras docentes.

Después de haber analizado los apoyos que se otorgan a las figuras docentes, así como los derechos y obligaciones que les corresponden, se puede decir que quizás sea ésta una de las partes más débiles de la política pública.

Como se mencionó en el capítulo II, los apoyos que se otorgan a las figuras docentes representan una oferta poco mayor a un salario mínimo por día. Por otro lado, en comparación con los docentes de educación primaria de la SEP, los Instructores Comunitarios reciben un apoyo que es inferior en más de \$5,000 pesos.

Además, los apoyos económicos que se entregan a las figuras docentes, no se han incrementado en los últimos 5 ciclos escolares y como se explicó en el capítulo II, la elevación en los precios del mercado, ha depreciado considerablemente dichos apoyos.

Otro punto de reflexión, es que las figuras docentes reciben las menores remuneraciones que CONAFE ofrece para quienes laboran en la institución. Si bien, las figuras docentes no son personal contratado, son los elementos que en la cadena de implementación hacen realidad el servicio educativo.

Mejorar los apoyos que se otorgan, haría posible que quienes participan como figuras docentes, no tuvieran que desertar del Servicio Social Educativo para incorporarse al mercado laboral y posteriormente podrían continuar con sus estudios de educación superior.

En apoyo a la idea anterior, se considera oportuna la creación de un apoyo económico que genere el arraigo de las figuras docentes. Esta estrategia podría implementarse a través del otorgamiento de apoyos económicos entregados en exhibiciones compactadas (por ejemplo, los apoyos de arraigo para los meses de octubre, noviembre y diciembre, se entregarían en un solo pago); para hacer más efectiva esta estrategia, los pagos podrían entregarse en los meses siguientes a los periodos en donde más se presenta la deserción, para incentivar a las figuras docentes a permanecer.

En contraste con apoyos económicos bajos, durante la prestación del Servicio Social Educativo, las figuras docentes son responsables de una diversidad de obligaciones relativas con la prestación del servicio educativo.

Es oportuno mencionar que algunas obligaciones se consideran excesivas, por ejemplo las relativas con la permanencia de las figuras docentes en las comunidades atendidas los fines de semana y días festivos cuando, así lo requieran las actividades; la responsabilidad que se deja a los capacitadores tutores de impartir los cursos de capacitación inicial y permanente para instructores comunitarios; la obligación de los capacitadores tutores y los asistentes educativos de realizar el seguimiento de los servicios educativos y la integración de informes estadísticos.

Es posible que el diseño de las obligaciones de las figuras docentes, se haya pensado en eliminar cargas de trabajo para el personal de las Delegaciones Estatales, comprendiendo la dificultad que implica trasladarse continuamente a las comunidades donde se presta el servicio. Sin embargo, habría que revisar si las diversas obligaciones que se dejan a las figuras docentes, son un motivo para dejar el servicio, más aun cuando la retribución económica es austera.

Sería justo pensar en un esquema que nivelara las obligaciones que se ofrecen a las figuras docentes con respecto a las actividades que realiza el personal de las Delegaciones Estatales.

Por otro lado, se considera importante revisar los apoyos que se brindan a los jóvenes que ya han prestado el servicio social educativo.

El esquema de implementación de la educación comunitaria, no sólo debe ser considerado como un programa que ofrece servicios educativos a alumnos de comunidades rurales en desventaja social. La educación comunitaria, también permite fomentar la continuidad de estudios de los jóvenes que participan como figuras docentes.

En este sentido, se considera oportuno revisar las estrategias que se desarrollan para apoyar a los jóvenes que ya han prestado el SSE. Si bien se otorgan los apoyos (becas) del Sistema de Estudios a Docentes durante 30 o 60

meses, deberán buscarse los canales y estrategias que aseguren la permanencia de estos jóvenes en la matrícula del Sistema Educativo Nacional.

El compromiso de CONAFE con estos jóvenes, parece cumplirse con entregar oportunamente los apoyos económicos; sin embargo, el Consejo podría desarrollar estrategias y convenios con instituciones de educación media superior y superior que apoyaran a los jóvenes exinstructores.

Una propuesta que se considera oportuna para el modelo de educación comunitaria, buscando contar con mejores jóvenes en el SSE, es el establecimiento de convenios que reglamenten el paso automático hacia carreras universitarias. Lo anterior, sería una oferta promisorio para los jóvenes que tuvieran un buen historial académico en la educación media superior y deseos de continuar estudiando, pero que sus condiciones económicas así no lo permitieran.

La anterior propuesta haría más atractiva la incorporación como figuras docentes y al mismo tiempo, aseguraría que los jóvenes con buen desempeño académico y condiciones económicas adversas, continuaran sus estudios de educación superior.

#### Otorgar estímulos por resultados a las figuras docentes y personal de la institución.

Considerando los niveles de cobertura, la disminución en las proyecciones de metas, la deserción de figuras docentes, la cantidad monetaria de los apoyos que se ofrecen a las figuras docentes y la existencia constante de recursos presupuestales que no son ejercidos, es posible pensar en una estrategia de estímulos a la productividad dirigida a las figuras docentes y el personal a cargo del cumplimiento de las metas y los objetivos de la implementación de la educación comunitaria.

Los estímulos a la productividad, son apoyos económicos que se entregan a quienes intervienen en los procesos de capacitación, prestación del servicio educativo, asesoría y seguimiento, de acuerdo con los niveles de los resultados alcanzados. Para entregar dichos apoyos económicos, se utiliza un sistema de indicadores que mide entre otras cosas: usuarios incorporados, usuarios

reincorporados, módulos educativos aprobados, evaluaciones presentadas, exámenes acreditados, calificaciones alcanzadas, conclusión de niveles educativos, retención de educandos, continuidad educativa hacia siguientes niveles educativos.<sup>122</sup> De acuerdo con los resultados alcanzados en cada uno de los indicadores, se determinan los incentivos a entregar.

Por otro lado, también existen los estímulos a la productividad para los actores que participan en la cadena de implementación de programas educativos.<sup>123</sup> Estos estímulos, se entregan al personal operativo (no se considera a mandos medios ni de dirección), que trabaja en la dependencia encargada de la implementación de la política y que es responsable institucional sobre el logro de las metas y el cumplimiento de los objetivos de planeación.

En el caso específico de CONAFE, la caída en el último sexenio del índice de cobertura y los recursos no ejercidos observados, son la base para proponer un esquema de estímulos e incentivos, toda vez que destinar recursos económicos que no son ejercidos para aumentar la atención, es un gasto justificable dentro de una política que busca erradicar el rezago educativo, la marginación y la pobreza. Por otro lado, dicha estrategia no requiere ampliaciones presupuestales puesto que actualmente existen recursos sin ejercer.

En el marco de la implementación de la educación comunitaria y la operación de los cursos comunitarios, otorgar estímulos a las figuras docentes y a los actores institucionales, supone establecer vínculos de resultados entre los diversos niveles de participación de los actores.

En este sentido, los instructores comunitarios podrían recibir estímulos porque los alumnos permanezcan en los cursos comunitarios, por la obtención de calificaciones aprobatorias, por la incorporación de nuevos alumnos y por la permanencia del instructor en la comunidad.

---

<sup>122</sup> El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), en la implementación de sus programas educativos desarrolla una estrategia que otorga estímulos a la productividad y gratificaciones a figuras institucionales y figuras educativas, de acuerdo con parámetros específicos que son establecidos en cada Estado de la República, de acuerdo con sus posibilidades presupuestales. Los estímulos y gratificaciones, se entregan de acuerdo con los resultados observados a través de diversos indicadores. **Ver INEA, Reglas de Operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo para el año 2006**, en <http://www.inea.gob.mx>.

<sup>123</sup> **Ver Ídem.**

Por otro lado, los capacitadores tutores podrían recibir estímulos por fomentar que el total de los instructores a su cargo, concluyeran satisfactoriamente los objetivos y metas de la micro región que les corresponda, realizara un número creciente de visitas de asesoría a los instructores su cargo, puesto que el seguimiento al abandono reduce el abandono y deserción de los instructores comunitarios.

En el caso de los asistentes educativos, a éstos podrían ofrecerse estímulos por el logro de los capacitadores tutores a su cargo y por la oportunidad y puntualidad con que realizan el procesamiento de información correspondiente a la operación de los programas de educación comunitaria.

En el caso de los estímulos económicos para el personal de la institución a cargo de la implementación, es decir al personal de las delegaciones, se considera de suma importancia constreñir la entrega de dichos apoyos, a la definición de metas en un documento de planeación como lo es el Programa Operativo Anual, mismo que deberá elaborarse en consenso con el personal de planeación de las oficinas centrales, a fin de que la definición de metas sea creciente en sus ambiciones.

Los montos a entregar podrían ser adecuados a la proporción en el logro de las metas, lo que obligaría a los responsables a alcanzar el mayor logro, buscando la percepción de un estímulo mayor.

Por otro lado, existe la posibilidad de ofrecer estímulos en bienes como equipos informáticos, materiales de trabajo, capacitación, así como también estímulos para viáticos, hospedaje y transporte para el personal de las delegaciones encargado de dar seguimiento a la implementación y operación de cursos comunitarios.

Otra de línea de acción que podría desarrollarse para estimular la productividad, es que las delegaciones presenten proyectos de prácticas tecnológicas que mejoren los esquemas de información y evaluación en la implementación de la educación comunitaria. La entrega de los apoyos se sujetaría a una revisión y evaluación técnica de los proyectos, y a partir de esto

podría definirse el número de delegaciones que se apoyarían con recursos económicos.

Otro punto importante de reflexionar es que al otorgar estímulos económicos que tiendan a aumentar la cobertura, se generarían gastos de operación.

Por ejemplo, de acuerdo con el presupuesto ejercido en primaria comunitaria en el año 2005 y el total de alumnos atendidos, el costo promedio anual por alumno es de \$5,254. Restando los apoyos que se pagan a las figuras docentes el costo por alumno es de aproximadamente \$4,074. Por lo tanto, aumentar la atención implica los siguientes gastos de operación:

<b>Costo de aumentar la atención</b>	
Aumento en la atención	Costo Económico
10%	\$43,680,924.19
20%	\$87,361,848.38
30%	\$131,042,772.56
40%	\$174,723,696.75
50%	\$218,404,620.94

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CONAFE.

Aumentar los niveles de atención en los niveles presentados en el cuadro anterior, permitiría contar con los siguientes recursos económicos para desarrollar una estrategia de estímulos e incentivos económicos.

<b>Montos disponibles para Estímulos e Incentivos Económicos*</b>		
Aumento de la Atención	Presupuesto disponible	Monto disponible por alumno para estímulos
10%	\$192,219,076	\$1,630
20%	\$148,538,152	\$1,154
30%	\$104,857,227	\$752
40%	\$61,176,303	\$408
50%	\$17,495,379	\$109

\* Considerando el presupuesto no ejercido en el año 2005

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CONAFE.



Aumentar la atención educativa, generaría mayores costos de operación, pero paralelamente disminuiría el costo de atención por alumno, toda vez que aumentaría el promedio de atención de alumnos por instructor comunitario, lo que significa una mejor forma de aumentar la atención, en lugar de aumentar la atención a partir de crear nuevas escuelas que implicaría aumentar el número de figuras docentes y sus respectivos pagos.

Por lo tanto, es necesario reflexionar en una estrategia de estímulos económicos que beneficie a los encargados de la implementación de la educación comunitaria, no sólo a las figuras docentes, sino también a los responsables institucionales en las Delegaciones Estatales de CONAFE.

Revisar el esquema de implementación y operación de la educación comunitaria desde una perspectiva “bottom-up”.

Como se ha mencionado, el diseño de la educación comunitaria, partió una revisión de estrategias que habían sido útiles en la atención de la población que vivían en comunidades pequeñas del medio rural.

Con la participación de expertos, se diseñó una propuesta educativa, en su momento novedosa, con la intención de cubrir una parte de la demanda de servicios educativos aun insatisfecha; sin embargo, la revisión histórica de la política indica que fue diseñada desde el escritorio.

Considerando la disminución en los logros de la educación comunitaria, es necesario revisar el esquema de implementación y operación, desde la perspectiva de los actores centrales del nivel operacional más bajo. Revisar la educación comunitaria, desde un enfoque “bottom-up”, seguramente proveerá a los decisores de la política, de elementos importantes para comprender las actuales y nuevas formas de interacción que suceden entre las figuras docentes, los miembros de las Asociaciones Promotoras de la educación comunitaria, los miembros de la comunidad, autoridades comunales, municipales, etc.

Además, es necesario saber con exactitud los intereses que cada uno de los actores que se sitúan alrededor del problema, tienen para permanecer en la

política. Una revisión “bottom-up” podría aportar elementos que sirvan para justificar la continuidad o terminación de la política. Si la política aún genera los impactos positivos para la cual fue creada, seguramente deberá continuar.

#### Incorporar tecnologías y sistemas de información modernos en la implementación y operación.

Como se comentó en el capítulo II, la información es un recurso fundamental para la toma de decisiones. La información es sin duda, el insumo fundamental para reorientar los cursos de acción y corregir las decisiones; redefinir los esquemas de actuación, sobre la misma implementación, es un medio valioso para lograr los objetivos y metas planteadas.

A través de la revisión de la implementación de la educación comunitaria, fue posible constatar que son utilizadas diversas herramientas y tecnologías informáticas; sin embargo, no logró identificarse un sistema de información que actualice “en tiempo real”, la información relativa a la operación de los cursos comunitarios.

La estadística producida en CONAFE, da cuenta del número de alumnos inscritos, las figuras docentes que participan en el servicio educativo, las comunidades que cuentan con servicio educativo, entre otra información. Sin embargo, esta estadística únicamente es producida trimestralmente.

Adicionalmente, en CONAFE se produce información relativa a: las diversas acciones en el marco de programas y proyectos que se operan; administración de los recursos financieros, humanos y materiales; las solicitudes de información (informes) de diversas entidades y dependencias de la APF; el avance en las metas comprometidas; etc.

Es por tanto, que puede considerarse que en CONAFE se produce información acerca de la implementación y operación de la educación comunitaria, sin embargo, su análisis y administración requiere del manejo de diversos instrumentos y fuentes de información, por lo que la generación de expectativas y escenarios para la toma de decisiones se ve afectada.

En este sentido Eugenio Lahera, señala que “dado el carácter de flujo de información de las políticas públicas, una condición necesaria para que el Estado tenga éxito en las tareas que se le encomiendan es la de que éste disponga de una adecuada informatización de procesos, de interconexión vía redes y de acceso a base de datos. [...] Los sistemas de manejo de la información se refieren a: 1. Las transacciones de los sistemas de procesamiento de la información: contabilidad, planillas, adquisiciones; 2. Sistemas operacionales de control: planificación de inventarios, manejo de personal, control presupuestario; 3. Sistemas de control de la gestión: clasificación de puestos, desempeño financiero, monitoreo, sistemas de apoyo a la decisión y; 4. Sistemas de planificación estratégica: asignación de recursos, sistemas de proyecciones”.<sup>124</sup>

En este sentido, las propuestas serían dos:

1. Desarrollar un sistema de información que pudiera consultarse desde plataformas en línea para el manejo, captura y consulta de información relacionada con la prestación de los servicios educativos (cobertura, información de aprovechamiento escolar, características de la población atendida, etc.). Toda vez que la fluidez de la información desde las comunidades hasta las delegaciones estatales y posteriormente a las oficinas centrales, supone tiempos de recolección de información, traslado y captura, se considera pertinente recurrir a formularios que puedan ser procesados a través de un lector óptico, tal y como se realizan algunos exámenes en las Escuelas y Facultades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Adicionalmente, podría pensarse en solicitar, a través de un Convenio, la asesoría de personal de la UNAM, para implantar dicha tecnología en la educación comunitaria.
2. Además, se considera oportuno desarrollar un sistema de información que concentre las diversas fuentes información que se generan en CONAFE. Lo anterior con la pretensión, como se mencionó, de contar con información accesible y útil para la toma de decisiones.

---

<sup>124</sup> Lahera, Eugenio, Introducción a las políticas públicas, *op cit*, págs. 221 – 222.

Ambas propuestas, son pertinentes porque permiten ahorrar recursos y tiempo en el manejo de la información, toda vez que se disminuye la reproducción física de documentos y los tiempos de búsqueda de información.

Por otro lado, la generación de un sistema informático permitiría dar un seguimiento puntual a los individuos beneficiarios de la política. Toda vez que la dispersión de las comunidades, imposibilita la examinación continua de los sujetos beneficiarios de la política, se cree que sería conveniente realizar un registro personalizado de los individuos beneficiados con la implementación de la política, tanto alumnos, docentes y miembros de las APEC's.

Un sistema que dé seguimiento individual a los beneficiarios de la política, no significa crear un padrón de beneficiarios. Por el contrario, sería una herramienta técnica que permitiría conocer elementos más precisos acerca del impacto que logra la implementación de la política. Un sistema de este tipo, debería ser manejado en cada una de las Delegaciones y concentrado en una base de datos a nivel nacional, para que los analistas de la política y los decisores, tuvieran información más detallada acerca de los actores que intervienen en el nivel operacional más bajo.

Por otro lado, si se cuenta con la información detallada de los individuos, podrían diseñarse auditorias de seguimiento y evaluación de la política desde las oficinas centrales, eligiendo las muestras de estudio desde las oficinas centrales, lo que disminuiría o por lo menos desalentaría la generación falsa de centros educativos e individuos beneficiarios, en caso de que esta situación se estuviera presentando.

#### Redistribuir y mejorar el manejo de los recursos que se destinan a las entidades federativas para la implementación de la política.

De acuerdo con la información presentada en el capítulo II en cuanto a Alumnos Atendidos y Personal con que cuentan las Delegaciones, se puede observar que mientras la media en la proporción "Alumnos Atendidos/Personal de Delegaciones" es de 160 alumnos, en las Delegaciones de los Estados más pobres, el promedio de esta proporción se incrementa hasta más de 250 alumnos

y en 11 Delegaciones, el promedio de esta proporción es menor a 100, bajando en algunos casos hasta 25.

Lo anterior, demuestra que los esfuerzos y las capacidades no son las mismas en todas las Delegaciones Estatales. Un ejemplo concreto indica que mientras que en Hidalgo se cuenta con un total de 49 trabajadores, se atienden a 18,518 alumnos de preescolar y primaria, y en Baja California Sur con 30 trabajadores, tan sólo se atienden a 754 alumnos.

Es por lo tanto que deben disminuirse las nóminas en algunas Delegaciones para poder contratar mayor personal en otras. En todas las Delegaciones permanece una estructura ocupacional predefinida, como lo es Delegado, tres Jefes de Departamento y varios Coordinadores para el desarrollo de los diversos proyectos, además de personal de apoyo y secretarías. Lo anterior debe llevar a reasignar las funciones de los Jefes de Departamento en Delegaciones con poca atención.

Redistribuir los recursos humanos con que cuentan las Delegaciones, generaría que los gastos de oficina, bienes inmuebles, comunicaciones, tecnología, transporte, mantenimiento, etc., se aplicaran con mayor utilidad en las Delegaciones con mayor demanda.

Redistribuir los recursos significa mejorar la productividad del gasto, para mejorar los acuerdos programáticos y los objetivos de la política.

En los tiempos presentes, la austeridad económica y las restricciones presupuestales son factores decisivos en la implementación de las políticas públicas y la operación de los programas, por lo que el gasto eficaz y la asignación racional de los recursos son factores determinantes en el éxito de la política.

Una estrategia de redistribución de recursos, seguramente generará reacciones entre los actores de la política, sin embargo orillará a estos actores a mejorar el manejo de los recursos y mejorar su desempeño, lo cual deberá constatarse con una mejor atención y el aumento en la población beneficiada.

Sin lugar a dudas, un punto fundamental en el éxito de la política está en las capacidades del componente humano. Mejorar la gestión con menor

presupuesto, supone que los trabajadores tienen las capacidades, herramientas, habilidad y creatividad, para mejorar la implementación.

Sin embargo, no debe dejarse de lado la necesidad de capacitar continuamente y profesionalizar a los trabajadores de la institución.

Además, deben desarrollarse los canales que permitan una comunicación efectiva en la Institución. Los canales de comunicación entre los decisores, actores centrales y demás personal involucrado en la política, deben asegurar una alta calidad en la comunicación interna.

El éxito en la implementación de la política, deberá basarse en una Gestión Directiva eficiente en la que deberá incluirse una definición de perfiles profesionales. Lo anterior exige el desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el cual deberá promover el ascenso y acceso a diversos puestos, a quienes comprueben sus capacidades, conocimientos y habilidades.

En el marco de las políticas públicas, se busca que quienes tomen las decisiones sean los individuos con los conocimientos y las capacidades técnicas necesarias. El perfil idóneo que deberán cubrir los Delegados y Jefes de Departamento de las Delegaciones, deberá considerar áreas de estudio en Ciencias Sociales y Administrativas. De acuerdo con información del CONAFE, de un total de 30 Delegados analizados, nueve tienen una preparación de Docentes de Educación Básica y/o Pedagogía, seis son Ingenieros, ocho tienen diversas profesiones (Contaduría, Sociología, Derecho, Arquitectura, entre otros) y ocho han estudiado áreas de conocimiento con un perfil de especialidad en educación: Licenciatura en Administración en Instituciones Educativas, Maestrías en Administración de la Educación, Gestión Educativa, Investigación Educativa, entre otros.<sup>125</sup>

Como se observa, el perfil actual de los Servidores Públicos que se encuentran al frente de las Delegaciones Estatales, no concuerda con las necesidades de implementación de la política, pues si bien algunos actores se han

---

<sup>125</sup> CONAFE, Respuesta a la solicitud de información 111500002205\_065 realizada a través del IFAI, [http://www.sisi.org.mx/jsp/si/documentos/2005/seguimiento/11150/111500002205\\_065.doc](http://www.sisi.org.mx/jsp/si/documentos/2005/seguimiento/11150/111500002205_065.doc).

especializado en tópicos educativos, la mayoría no cubre un perfil socio-administrativo.

### Regionalizar la implementación de la educación comunitaria.

De acuerdo con la información analizada en el capítulo II, en cuanto a la atención por Delegaciones y la operación regional de los servicios de educación comunitaria en algunas entidades federativas, una propuesta de transformación es la de regionalizar los servicios que se prestan en algunas Delegaciones para ser atendidos por Delegaciones con mayor atención.

Aunque debe reconocerse que la extensiones geográficas y territoriales imposibilitan la instalación de servicios de educación comunitaria, la atención de algunas delegaciones es mínima, pues como fue señalado, Aguascalientes, Baja California, Baja Calif. Sur, Campeche, Colima, Morelos y Quintana Roo, atienden a poco más del 4% del total nacional.

Por lo tanto, debería pensarse en encargar la atención de los estados citados en el párrafo anterior, a Delegaciones vecinas que demuestran un mejor desempeño. Una medida de este tipo reduciría los costos de operación al eliminarse siete oficinas delegaciones con una estructura ocupacional definida que, como se ha mencionado anteriormente, genera costos de nómina, gastos de oficina, comunicaciones, transporte, etc.

Por ejemplificar, eliminando los sueldos de siete delegados y 21 jefes de departamento, se obtendría un ahorro mensual de \$247,981.44 y \$297,685.08, respectivamente; anualmente se generaría un ahorro de \$6, 547,998.24, cantidad monetaria suficiente para sostener el pago de apoyos económicos de 632 Instructores Comunitarios durante un ciclo escolar, aproximadamente.

En este sentido, la regionalización de las delegaciones fomentaría no sólo la desaparición de oficinas estatales, sino también la ubicación estratégica de otras que brindan una mejor atención. Por lo tanto, en la regionalización de las siete delegaciones arriba citadas, se propone lo siguiente:

Delegación que desaparece  
Aguascalientes  
Baja California y Baja California Sur

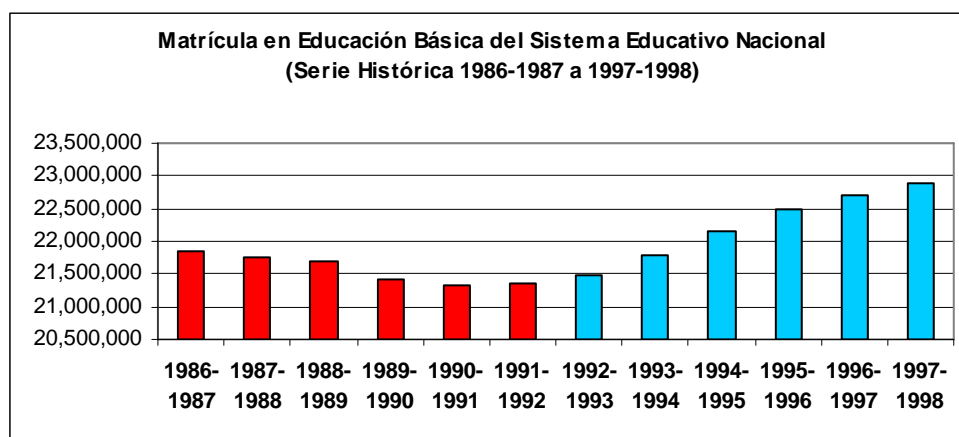
Propuesta  
Esta delegación deberá ser absorbida por Zacatecas.  
Fusionar las 2 delegaciones y ubicar estratégicamente una oficina que

Delegación que desaparece	Propuesta
Campeche y Quintana Roo	atienda la demanda de las dos entidades. Estas delegaciones deberán ser absorbidas por Yucatán y ésta deberá ser reubicada.
Colima	Esta delegación deberá ser absorbida por Jalisco.
Morelos	Esta delegación deberá dividir su territorio con las delegaciones de México y Puebla.

### Descentralizar la educación comunitaria.

En 1992, vio su fin la estructura operativa del sistema educativo que se implementó durante casi todo el siglo pasado: la centralización educativa.

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se logró la federalización de la educación básica y se descentralizaron las responsabilidades educativas hacia los gobiernos de los estados. La mejoría en la atención educativa, parece constatarse desde el ciclo escolar siguiente a la firma del acuerdo:



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP, Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, en <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/nacional/index.htm>

Como se puede apreciar, la matrícula de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) comenzó a elevarse desde la firma del ANMEB, tendencia que se ha mantenido hasta el último ciclo escolar (2004-2005).

Los esquemas de implementación de políticas públicas, plantean la necesidad de que exista cercanía entre los decisores y los ciudadanos demandantes de una respuesta por parte de las autoridades gubernamentales.



La constante disminución en la cobertura de la educación comunitaria, representa, en analogía, el comportamiento que presentaba la educación básica antes del proceso de descentralización de 1992.

En este sentido, un proceso de descentralización de la educación comunitaria involucraría a actores e instancias que históricamente no han participado satisfactoriamente en la implementación de la política, como lo son los Gobiernos de los Estados y los Municipios. Federalizando la educación comunitaria, se podría dar mayor certidumbre a los tiempos de respuesta y capacidad de atención a las demandas de la ciudadanía y los usuarios de la educación comunitaria.

Por otro lado, la descentralización de responsabilidades fomentaría el desarrollo estatal y desarrollos regionales, de acuerdo con las necesidades identificadas en los Programas de Desarrollo Social y Educativo de los Estados. La definición de metas de atención, se basaría en las capacidades conjuntas de Estados y Municipios y no sólo de una institución, como actualmente sucede.

Los procesos de formación de las figuras docentes, seguramente se verían favorecidos por la capacidad de organización que puede fomentarse en los estados, ya que podrían desarrollarse esquemas mediante los cuales, personal comisionado de las Secretarías de Educación Estatal desarrollarían los procesos de capacitación, además de que las escuelas de educación básica estatales, podrían ser ocupadas como sedes de capacitación en los periodos vacacionales.

Una mayor disposición de infraestructura para realizar las actividades de capacitación, reduciría los costos que se generan por transportación, hospedaje y alimentación que deben cubrir y ser cubiertos a las figuras docentes.

En cuanto al desarrollo de los programas educativos, éstos podrían ser enriquecidos de acuerdo con las necesidades regionales.

La participación de las figuras docentes como agentes sociales de cambio (propuesta realizada en un apartado anterior), sería mayor si se contemplaran la experiencia y el conocimiento de las autoridades estatales y municipales.

Al estar la educación comunitaria, en manos de la autoridad estatal, se fomentaría de mejor manera la integración de los individuos que se localizan en

las localidades dispersas y aisladas, hacia centros rurales y urbanos en donde pudieran encontrar mejores posibilidades de desarrollo individual y social.

En síntesis, las actividades de planeación, programación, presupuestación, seguimiento estadístico, evaluación, acreditación y certificación de estudios, y las relativas con la delimitación de la política de educación comunitaria, deberán estar a cargo de un órgano central.

Por su parte, los gobiernos estatales deberán asumir la responsabilidad de las actividades de organización, asesoría, control y operación de los servicios de educación comunitaria. Para el efecto, deberán establecerse Institutos de educación comunitaria Estatales, mismos que deberán depender directamente de las Secretarías de Educación Pública Estatales.

#### Rediseñar los procesos de planeación.

Como se mencionó en el capítulo II, los documentos rectores de la planeación institucional del CONAFE (Programa Institucional de Mediano Plazo, Programa Operativo Anual y Programa de Trabajo), son ejercicios elaborados, mayoritariamente, por los funcionarios de las oficinas centrales.

La participación de los actores de las oficinas en los estados, se ve limitada de acuerdo con los lineamientos que se establecen en los procedimientos normativos de dichos procesos. Por lo tanto, la toma de decisiones incorpora, prioritariamente, la visión de los funcionarios de escritorio y deja de lado a los ejecutores de la implementación y la operación.

Por lo anterior, se considera necesario ampliar las responsabilidades en la definición de los documentos rectores de planeación hacia los diferentes actores que intervienen en el proceso de la política.

La revisión bottom-up de la educación comunitaria, no solo debe realizarse en términos de la operación de la política, sino también en lo relativo a los esquemas de planeación.

Por otro lado, los procesos de planeación en CONAFE, deben ser revisados bajo una lógica de costo-beneficio.

Ante la eminente caída en los resultados de atención en la educación comunitaria, los procesos de planeación deben realizarse a través de ejercicios que ponderen, eficientemente, los beneficios que se producen a la sociedad y los costos que se generan con la implementación de la política.

Dotar a la educación comunitaria de un enfoque de políticas públicas, deberá impulsar a los actores a redescubrir las formas a través de las cuales se realizan los procesos de planeación.

Los ejercicios de planeación unilaterales, o por los menos de participación limitada, deben reemplazarse por prácticas en las que se establezcan métodos para la definición de escenarios enfocados al valor que se genera a la sociedad y no sólo en términos cuantitativos.

El establecimiento de criterios a través de los cuales se toman las decisiones, deben hacerse presente en los ejercicios de planeación a fin de asegurar la elección de las metas correctas.

En suma, los procesos de planeación deberán ser ejercicios para la proyección y producción de resultados ambiciosos, deliberados a través de métodos y criterios específicos, a los que deberán sumarse los diferentes actores que participan en la implementación.

La planeación en la educación comunitaria, deberá ser capaz de pronosticar con exactitud los resultados esperados, mismos que deberán tender a la solución del problema y no a la disminución de la atención.

Adicionalmente se considera pertinente, incorporar las tecnologías de la información en el proceso de planeación a fin de disminuir los costos que se generan en reuniones nacionales. Los sistemas de información deberán tener la capacidad de desarrollar un sistema de planeación confiable y a través del cual se pueda monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas planeadas.

#### Dar integralidad a los procesos de planeación y programación.

De acuerdo con la información de los manuales de procedimientos de la elaboración del Programa Operativo Anual y la elaboración del Programa Presupuesto, en el CONAFE la planeación de acciones y actividades, es posterior

a la programación de recursos económicos. Además en la elaboración del Programa Operativo Anual, no intervienen las Delegaciones Estatales.

Lo anterior, sujeta el establecimiento de cursos de acción ambiciosos y creativos a la disponibilidad de recursos, desde una perspectiva centralista. El establecimiento de metas y la proyección de resultados, se basa en las posibilidades económicas de los actores y no en su capacidad administrativa y su ingenio para lograr eficientemente compromisos establecidos.

Por lo tanto, se cree que uno de los factores endógenos que ha impactado negativamente en la atención educativa de la educación comunitaria, es la realización disociada, centralista y en orden inverso, de los procesos de planeación y programación.

Por lo tanto una propuesta de transformación es unir ambos procedimientos e invertir el orden de elaboración para que los actores definan sus horizontes de actuación, compromisos y metas atención, incluyendo en primer lugar, a los responsables de la operación de las Delegaciones Estatales.

Si bien el procedimiento de Microplaneación de los servicios educativos, se realiza antes que el Programa Operativo Anual y el Programa Presupuesto, la Microplaneación obtiene como producto el catálogo de servicios a atender en el siguiente ciclo escolar y no se asocia con las acciones y actividades necesarias para lograr la atención educativa.

Por lo tanto, el Programa Operativo Anual y el Programa Presupuesto, deben ser las herramientas formales para el establecimiento de compromiso entre las áreas operativas (Delegaciones Estatales) y las áreas centrales.

Es importante considerar que, los actores centrales que participen en estos procedimientos, deberán ser expertos en el manejo de las negociaciones, con una amplia capacidad para lograr consenso en torno a la distribución de los recursos, misma que deberá sujetarse a la definición clara y específica de metas y compromisos de actuación. Los recursos, por supuesto, deberán ser entregados con base en análisis y evaluaciones de desempeño y deberán condicionarse al logro de metas ambiciosas, lo cual deberá estimular el ingenio y creatividad de quienes operan los servicios de educación comunitaria en los niveles estatales.

### Rediseñar del esquema de evaluación.

Como se señaló en el capítulo II de esta investigación, la evaluación debe impregnar a todo el proceso de la política pública como “una práctica política y técnica de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas”.<sup>126</sup>

La revisión de los instrumentos de evaluación que se producen en CONAFE, permite pensar en la construcción y análisis de información; sin embargo no se evidencia, en los procesos de evaluación, la regeneración de la definición e implementación de la política pública.

Rediseñar el esquema de evaluación, desde una perspectiva de políticas públicas, lleva a pensar en algunas líneas de acción:

1. Definir métodos y criterios en los indicadores de resultados y desempeño.

Se considera de suma importancia que se definan indicadores de manera consensuada entre los diversos actores que participan a lo largo de la cadena de operación e implementación, estableciendo métodos y criterios formales, mismos que deberán asentarse en un marco normativo adecuado buscando que los diversos actores se acoten a los lineamientos establecidos.

Los indicadores de resultados, deberán ser definidos de manera tal que permitan analizar los diversos insumos, procesos, procedimientos y productos que intervienen y se generan a través de la política pública.

Los indicadores de desempeño, deberán definirse con la intención de calificar, para mejorar, la actuación de los distintos actores y servidores públicos que intervienen en la política.

La información obtenida a través de estos indicadores, deberá sistematizarse e integrarse en un sistema informático para lograr un análisis y seguimiento continuo por parte de los actores y unidades encargadas de la evaluación de la política y sobretodo con la intención de realizar los ajustes y modificaciones que permitan cumplir las metas y los objetivos de la política.

---

<sup>126</sup> Amaya, Paula, Evaluación de políticas públicas..., **op cit.**

Finalmente, el comportamiento de los indicadores deberá ser difundido a fin de lograr un sistema de contrapesos entre los distintos actores y unidades que intervienen en la política.

## 2. Medir el impacto y los efectos de la educación comunitaria.

Toda vez que las políticas públicas, tienen la intencionalidad de generar efectos positivos e impactos permanentes, traducidos en beneficios y bienestar para un sector determinado de la población, se considera necesario realizar evaluaciones que midan el impacto y los efectos generados a través de la educación comunitaria.

Siendo una política pública de educación, es necesario conocer si los individuos beneficiarios de la educación comunitaria, obtienen las habilidades, conocimientos y capacidades que les permitan o les fomenten continuar con sus estudios de educación básica, media superior e inclusive superior.

Por otro lado, siendo una política pública dirigida a población en condiciones de pobreza, es de vital importancia conocer si la política contribuye a disminuir la pobreza y si los individuos son motivados a integrarse a sociedades competitivas y globales o se mantienen aislados en sus pequeñas comunidades de origen.

Es oportuno mencionar que realizar una evaluación del impacto, exige una gran cantidad de tiempo, recursos e información. Sin embargo, si únicamente son consideradas las evaluaciones de resultados de la educación comunitaria, para reflexionar acerca de la continuación de la política pública, difícilmente podrá argumentarse su continuidad.

Diseñar un sistema confiable que mida impacto y los efectos, requiere de<sup>127</sup>:

- a) Establecer, anticipadamente, preguntas sencillas y medibles. Deberá definirse claramente lo que se busca evaluar.
- b) Contar con un evaluador independiente del programa y la institución.

---

<sup>127</sup> Ver Banco Mundial, Evaluación de Efectos de los Programas Sociales: Perspectiva de las políticas públicas, Banco Mundial, 2006, en [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1124119303499/SSNPrimerNote14\\_Sp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1124119303499/SSNPrimerNote14_Sp.pdf)

- c) Definir una metodología de estudio detallada que permita desarrollar la evaluación.
- d) Determinar una muestra de estudio que pueda ser considerada como representativa.
- e) El seguimiento debe permitir que los cambios generados en el tiempo sean identificados.
- f) La evaluación no debe limitarse a conocer los efectos del programa; debe examinar el proceso de la política, las razones que originan los resultados observados y la eficacia en función de los costos.

Para lograr evaluaciones del impacto eficientes, el CONAFE deberá revisar la confiabilidad y actualidad de la información. Lo anterior, exige a su vez, revisar la normatividad y procedimientos de evaluación a fin de que las unidades en los Estados, se apeguen a métodos, criterios y procedimientos que otorguen fiabilidad a la evaluación.

### 3. Métodos participativos.

Como se mencionó anteriormente, los métodos participativos de evaluación, dotan de poder de análisis a los actores que se involucran con la política en distintos niveles. Dicha actividad, genera un sentimiento de apropiación y aumenta la responsabilidad de los actores respecto de la política pública.

A través de métodos participativos de evaluación, los actores del nivel más bajo de implementación, aportan elementos para la revisión de la política y con ello su adaptación a la realidad y las necesidades de los beneficiarios; con lo anterior, la implementación deja de ser una imposición por parte de las autoridades gubernamentales.

Por lo tanto, es importante que en evaluación de la educación comunitaria se incorporen métodos participativos de evaluación a fin de que las necesidades de la población beneficiaria se manifiesten a través de análisis generados por ellos mismos.

La evaluación de la educación comunitaria no debe subestimar la capacidad de los beneficiarios para regenerar la política, aun cuando las características de la población indiquen un perfil educativo bajo.

Por otro lado, los métodos participativos de evaluación, permitirán conocer los ajustes que deben realizarse a la educación comunitaria de acuerdo con las características de cada región.

En otro sentido, los métodos participativos de evaluación, deberán contar con la presencia de organizaciones de la sociedad civil para realizar análisis y evaluaciones abiertas de la educación comunitaria.

La disposición institucional que se muestre hacia este tipo de evaluaciones, podrá asegurar el compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La intervención de agentes externos, sobretodo, integrantes de la sociedad civil, debe ser considerada como una estrategia valiosa para mejorar la implementación de la educación comunitaria, a través de una óptica de políticas públicas.

#### 4. Encuestas de evaluación.

Las encuestas permiten recopilar información estandarizada. Mientras que los métodos participativos de evaluación, incorporan a los actores alrededor de la política en el análisis, las encuestas de evaluación buscan conocer la percepción de la población respecto de un servicio público que se le ofrece.

Es por lo tanto que la evaluación de la educación comunitaria, debe realizarse también a través de encuestas de opinión que permitan recolectar una cantidad suficiente de información y ésta pueda ser tratada a través de ejercicios estadísticos que permitan a los decisores contar con información confiable, clara, verídica y sencilla.

La corrección de la educación comunitaria, no sólo debe basarse en indicadores de resultados, sino también en la percepción que manifiestan los beneficiarios respecto de un servicio público al que tienen acceso. A través de las encuestas podrían conocerse, desde otro ángulo, el impacto y los efectos de la política.

Las encuestas, permitirían conocer no sólo la percepción de los beneficiarios respecto de la educación comunitaria; también aportarían elementos más específicos y detallados acerca de las condiciones económicas, sociales,



culturales y políticas de la población objetivo, mismas que tienen incidencia directa sobre el éxito de la política.

Otro aspecto importante es que, dependiendo de la calidad de la muestra que realicen los decisores de la educación comunitaria, los resultados de las encuestas pueden ser aplicados a un conjunto mayor de beneficiarios y con ello las acciones de mejora pueden incidir sobre un número mayor de la población.

Finalmente, es importante considerar que tomando en cuenta la capacidad de presencia en las localidades pobres, pequeñas y marginadas que tiene CONAFE, podría ser aprovechada por otras instancias gubernamentales que tengan como objetivo erradicar la pobreza.

#### 5. Realizar estudios de seguimiento del gasto.

Tomando en cuenta la dificultad que implica monitorear y supervisar el establecimiento y funcionamiento de todas las escuelas de cursos comunitarios, es indispensable realizar estudios de seguimiento del gasto que permitan evidenciar que realmente se está beneficiando a la sociedad a través de los recursos públicos destinados para el efecto. Al no realizarse estudios de seguimiento del gasto y comprobarse su traducción en servicios y beneficios a la población, se ubica un punto frágil de la implementación de la educación comunitaria que puede ser sensible a prácticas de corrupción.

Por otro lado, la realización de estudios de seguimiento del gasto, permitirá conocer el grado de correspondencia existente entre la programación de los recursos y la ejecución del gasto, desde los elementos más agregados hasta los más específicos, de acuerdo con la clasificación por partida del gasto.

Como se mostró en el capítulo anterior, el presupuesto del CONAFE es sometido a constantes reprogramaciones y reasignaciones, lo cual pone en duda la calidad de los ejercicios de programación, dadas las enormes cantidades de recursos que son reasignados.

Es importante mencionar que los análisis de los decisores de la política, pueden indicar la necesidad de reajustar las asignaciones del gasto, sin embargo esta posición no se considera válida en CONAFE, toda vez que los resultados de la cobertura presentan una tendencia de disminución y aún existe población

demandante de servicios de educación primaria sin atender en las comunidades de menos de 100 habitantes.

La realización de estudios de seguimiento del gasto, deberán ser tomados como una herramienta útil que permita reconocer los puntos críticos, sea a nivel central o en las oficinas estatales, que se convierten en cuellos de botella y en dónde los recursos encuentran obstáculos para llegar a su destino final. Lo anterior, debe considerarse como un medio eficaz para replantear los procedimientos de programación y asignación de recursos, así como de planeación de actividades de implementación.

Finalmente, es oportuno señalar que la realización de estudios de seguimiento del gasto permitirá sistematizar la información sobre el ejercicio del gasto lo cual ayudará a la institución a implantar mejores esquemas de rendición de cuentas, ya que como se pudo observar al realizar esta investigación, la información publicada en la página web del Consejo, no coincide con otros sistemas de información y son datos que tienen un desfase de hasta dos años de actualización.

## Conclusiones

1. En México, se ha buscado que la mayoría de los servicios de educación básica de nivel primaria, como muchos más servicios a cargo de las entidades y dependencias de la Administración Pública, logren adaptarse a las condiciones que plantea la sociedad. En términos abstractos, los servicios de educación básica de nivel primaria han logrado atender casi totalmente a la demanda.

Sin embargo, las particularidades de la población complican el objetivo de atender totalmente la demanda. Dichas particularidades de la población, han obligado a la creación de modelos denominados como “no formales”, entre los que se encuentra la educación comunitaria operada por el CONAFE.

2. Los resultados actuales de la educación comunitaria, permiten que los actores encargados de la evaluación institucional de la educación en México, planteen la necesidad de definir un nuevo modelo educativo que sustituya los elementos pedagógicos estructurales que caracterizan a la educación comunitaria y la implementación de los cursos comunitarios: la impartición de los servicios educativos a través de jóvenes con estudios de nivel secundaria.

No obstante los anteriores señalamientos, y tomando en consideración que en un mundo globalizado las exigencias de formación de capital humano son mayores que antaño, la presencia de personal profesionalmente preparado para atender los servicios públicos de educación primaria en las minúsculas comunidades del país, ha mostrado su incapacidad para ofrecer resultados fructíferos puesto que los docentes egresados de Escuelas de Educación Normal, no logran encajar en los ambientes sociales de las comunidades más pobres y alejadas de México.

3. El análisis de la educación comunitaria a través de un enfoque de políticas públicas, permite afirmar que antes de reemplazar el modelo de educación comunitaria en su totalidad, es posible realizar ajustes, modificaciones y transformaciones de factores endógenos, responsabilidad de los decisores en CONAFE y las autoridades educativas mexicanas de altos niveles.

Los factores endógenos descubiertos se relacionan con: el esquema de la capacitación que se otorga a los figuras docentes; la baja calidad de los apoyos económicos y prerrogativas; la inexistencia de incentivos, estímulos y prestaciones para los jóvenes docentes; la carga excesiva, en comparación con los apoyos, de responsabilidades de las figuras docentes; el descuido de la imagen de la educación comunitaria ante los ojos de los ciudadanos usuarios; una consistente perspectiva de arriba hacia abajo de la implementación; la falta de tecnologías de información en la implementación y operación de la educación comunitaria; la distribución de recursos improductiva de acuerdo con los resultados en algunas entidades federativas; la falta del Servicio Profesional de Carrera y los perfiles profesionales no aptos de algunos servidores públicos; la falta de esquemas de regionalización de la operación entre las entidades estatales; la estrecha participación en los ejercicios de planeación; la inexistencia de un modelo de planeación-programación que establezca compromisos de acción entre los actores centrales y los encargados de la operación en los Estados de la República; la falta de esquemas institucionales de evaluación, en los que se establezcan métodos y criterios que cubran todas las fases de la implementación y la operación.

4. Otro factor endógeno descubierto, y que merece atención aparte, es el esquema centralista que orienta el funcionamiento de la educación comunitaria.

El modelo administrativo de la educación comunitaria, corresponde a un Estado de Bienestar y no a uno Neoliberal y competitivo, como el de los tiempos actuales.

De acuerdo con las acciones de descentralización en la educación, de los años noventa, la eliminación de los esquemas centralistas sí ha logrado mejorar los resultados de atención, lo que ahora permite a las autoridades educativas, atender aspectos como el de la calidad educativa y la profesionalización continua del profesorado.

Si la educación comunitaria continua desarrollándose a través de un esquema centralista, difícilmente el Consejo Nacional de Fomento Educativo se comportará como una institución moderna, a la altura de las exigencias la Administración Pública de los tiempos actuales, misma que busca basar sus ejercicios en prácticas innovadoras que aseguren la eficiencia y la eficacia económicas, que se basen en la racionalidad del ejercicio de los recursos públicos, con el fin de implementar y operar programas que creen valor hacia la sociedad.

Por lo tanto, se considera urgente que en el Consejo Nacional de Fomento Educativo, comience a estudiarse la descentralización de las funciones de la educación comunitaria, como una vía que dé vitalidad al modelo educativo a través del compromiso de un mayor número de actores y dejando que los actores que se encuentran en los niveles más bajos de implementación, tenga una capacidad real de decisión.

5. La falta de evaluaciones de impacto de la educación comunitaria, imposibilitan valorar los beneficios educativos que son creados con la implementación de una política que se dirige hacia la sociedad más pobre y marginada del país. Por lo tanto, se dificulta ponderar la necesidad de continuar operando, o no, los programas de la educación comunitaria.

Los bajos resultados de la educación comunitaria, respecto de los estándares logrados por otras políticas y programas educativos, hacen pensar en la falta de atención que el Estado pone a estos sectores específicos de la población. Los usuarios finales, caracterizados por vivir en condiciones marginales, que subsisten del autoconsumo y se mantienen alejados del mercado, en poco contribuyen a la generación de riqueza

dentro del Estado Capitalista. Por lo tanto, las políticas que se dirigen hacia este tipo de población, podrían ser consideradas como instrumentos de administración de la miseria y no como mitigadores de la pobreza y medios para el desarrollo individual y social.

Sin embargo, las máximas constitucionales plasmadas en el artículo tercero, indican que el Estado deberá desarrollar todas las facultades del ser humano, objetivo que es aplicable a todos los individuos de la nación. Para cumplir con lo anterior, el Ejecutivo Federal deberá desarrollar los planes y programas de estudios correspondientes para la educación preescolar, primaria y secundaria.

Por lo tanto, la educación comunitaria como un programa de la Administración Pública, deberá ser rediseñada y reorientada para asegurar los designios constitucionales.

Para lograr lo anterior, la revisión, análisis, rediseño e implementación de la educación comunitaria, deberá realizarse a través de un enfoque de políticas públicas.

En los tiempos en que unos cuantos crecen aceleradamente y otros tantos cada vez se quedan más en el olvido, los programas sociales públicos corren el riesgo de ser meros paliativos a la pobreza, no soluciones de trascendencia y utilidad para la sociedad.

Las desigualdades que son fomentadas, de manera directa o indirecta, por la estrategia neoliberal, deben ser combatidas desde perspectivas racionales, en las que los recursos públicos sean aplicados con eficacia y eficiencia, pero sobre todo creando ambientes posibles para la superación individual. En caso contrario, los programas públicos se encargaran de regenerar las condiciones de la pobreza, la marginación y la exclusión, siendo incapaces de erradicarlas paulatinamente.

Finalmente, es debido señalar que en los tiempos modernos, la Administración Pública mexicana, busca afanosamente mejorar su capacidad y eficacia directivas. La reinención de la Administración Pública,

se relaciona con la definición específica de las prácticas que generan bienestar en la sociedad y las capacidades de actuación.

Los tiempos modernos, exigen que la Administración Pública, sea un aparato racional, inteligente, transparente, con una gran capacidad de generar armonía entre el Gobierno y la Sociedad.

Sin duda, hoy la Administración Pública, socialmente se gobierna de otra manera y en esta nueva manera, las políticas públicas se convierten en una tecnología vital.

Así como en la vida hay cambios de paradigmas, en la Administración Pública las políticas públicas representan, una nueva y mejor forma de hacer las cosas.

Después de más de 30 años de operar un modelo que en sus entrañas no ha sufrido mayor cambio, es justo que se comience a pensar en una nueva forma de hacer las cosas; el análisis de la educación comunitaria, desde la perspectiva de las políticas públicas, indudablemente es una buena opción.

## Bibliografía

### Libros

**Aguilar**, Villanueva, Luís, El Estudio de la políticas públicas, 3ª Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 281 p.

Lasswell, Harold, La Orientación hacia las Políticas, en **Aguilar**, Villanueva, Luís, El Estudio de la políticas públicas, **op cit**, pp. 79-104.

Ascher, William, La evolución de las ciencias de políticas, en **Aguilar**, Villanueva, Luís, El Estudio de la políticas públicas, **op cit**, pp. 181-196.

Garson, David, De la ciencia de políticas al análisis de políticas, en **Aguilar**, Villanueva, Luís, El Estudio de la políticas públicas, **op cit**, pp. 149-180.

Lasswell, Harold, La concepción emergente de las ciencias de políticas, en **Aguilar**, Villanueva, El Estudio de la políticas públicas, **op cit**, pp. 105-118.

**Aguilar** Villanueva, La Hechura de las políticas públicas, 3ª Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 433 p.

**Aguilar** Villanueva, Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, 3ª Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 286 p.

Elder Charles D. y Cobb Roger W., Formación de la Agenda, en **Aguilar** Villanueva, Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, 3ª Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pp. 77-104.

Rittel Horst W. J. y Webber Melvin M., Dilemas de una teoría general de planeación, en **Aguilar** Villanueva, Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, **op cit**, pp. 161-188.

Moore, Mark H., Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas, en **Aguilar** Villanueva, Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, **op cit**, pp. 189-218.

Bardach, Eugene, Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas, en **Aguilar** Villanueva, Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, **op cit**, pp. 219-234.

May, Peter J. Claves para diseñar opciones de políticas, en **Aguilar** Villanueva, Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, **op cit**, pp. 235-256.

**Aguilar** Villanueva, Luis, La implementación de las políticas, 3ª Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 427 p.

Van Meter, Donald S., Van Horn, Carl E., El proceso de implementación de las políticas, en **Aguilar** Villanueva, Luis, La implementación de las políticas, **op cit**, pp. 97-146.

Rein, Martin, Rabinovitz, Francine F., La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción, en **Aguilar** Villanueva, Luis, La implementación de las políticas, **op cit**, pp. 147-184.



Elmore, Richard F., Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales, en **Aguilar Villanueva, Luis**, La implementación de las políticas, **op cit**, pp. 251-280.

Sabatier, Paul A., Mazmanian, Daniel A., La implementación de la política pública: un marco de análisis, en **Aguilar Villanueva, Luis**, La implementación de las políticas, **op cit**, pp. 323-372.

**Álvarez** Manilla, José Manuel, La invención, innovación y difusión de la tecnología educativa en México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, México, 1982, 205 p.

**Arnáiz** Amigo, Aurora, Estructura del Estado, 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1979, 349 p.

**Ayala** Espino, José, Mercado, elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado, 1ª Edición, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996, 519 p.

**Banco Mundial**, Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, Desarrollo de la Capacidad de Evaluación, Estados Unidos de Norteamérica, 2004, 26 p.

**Bardach**, Eugene, Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica, 1ª Edición, 3ª Reimpresión, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2004, 150 p.

**Bobbio**, Norberto, Thomas Hobbes, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, 186 p.

**Bravo**, Ahuja Víctor, La problemática educativa de México en el Marco Internacional, SEP/Setentas, 1ª edición, México, 1974, 183 p.

**Carnoy**, Martin, Enfoques marxistas de la educación, Centro de Estudios Educativos A.C., 2ª Edición, México, 1989, 60 p.

Meyer, Lorenzo, El último decenio, en **Cosío**, Villegas Daniel (et al), Historia mínima de México, El Colegio de México, 2ª Edición, 1994, México, 181 p.

**Fröde** Gómez, Carina, Introducción a la Teoría Política, 1ª Edición, Oxford University Press, México, 2000, 155 p.

Ordóñez, Gerardo, Hacia el Estado de bienestar en México: una propuesta de agenda mínima para el desarrollo, en **Gendreau**, Mónica y Valencia, Lomelí Enrique (Coordinadores), Hacia la transformación de la política social en México, Universidad Iberoamericana de Puebla, Universidad de Guadalajara, ITESO, UNICEF, SEDESOL, 1ª edición, México, 2003, 401 p.

**Guerrero**, Omar, El Estado en la era de la modernización, 1ª Edición, Plaza y Valdés Editores, México, 1992, 162 p.

**Guerrero** Orozco, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista, 1ª edición, Editorial Fontamara, México, 1981, 277 p.

Bonnin, Charles-Jean, De la importancia y necesidad de un código administrativo, en **Guerrero** Orozco, Omar, Principios de Administración Pública – Charles-Jean Bonnin, 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, 537 p.

**Guerrero** Orozco, Omar, Principios de administración pública, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, 198 p.

- Guevara**, Niebla Gilberto, La educación socialista en México (1934 – 1935), Ediciones El Caballito – SEP, 1ª edición, México, 1985, 159 p.
- Gonzalbo**, Aizpurum Pilar (Coodinadora), Educación Rural e Indígena en Iberoamérica, El Colegio De México, 1ª Edición, México, 1996, 316 p.
- Hood** Christopher y Jackson, Michael, La argumentación administrativa, 1ª Edición en español, México, 1997, 344 p.
- Durkheim, Emile, El carácter y las funciones sociales de la educación en **Ibarrola**, Nicolás María De, Las dimensiones sociales de la educación, SEP – Ediciones El Caballito, 1ª Edición, México, 1985, 159 p.
- Jusidman**, Clara, La política social en Estados Unidos, 1ª Edición, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996, 181 p.
- Labarca**, Guillermo (Comp.) Economía Política de la Educación, Editorial Nueva Imagen, 1ª edición, México, 1980, 397 p.
- Lahera**, Eugenio, Introducción a las políticas públicas, 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica, Chile, 2002, 305 p.
- Latapí**, Sarre Pablo, La SEP por dentro: Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1192 – 2004), Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 2004, 364 p.
- Latapí**, Sarre Pablo (Coord.), Un siglo de Educación en México, Biblioteca Mexicana – Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, Tomo II, 1998, México, 424 p.
- Lerner**, Bertha, América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza, 1ª Edición, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996, 189 p.
- Locke**, John, Ensayo sobre el gobierno civil, 4ª edición, Ediciones Nuevomar, 1984, 132 p.
- MacIver**, Robert, Teoría del Gobierno, 1ª Edición en español, Editorial Tecnos, España, 1966, 437 p.
- Martinelli**, José María (Coordinador), políticas públicas en el Nuevo Sexenio, Universidad Autónoma Metropolitana – Plaza y Valdés Editores, 1ª edición, México, 2002, 399 p.
- Mejía** Lira, José, La evaluación de la gestión y las políticas públicas, 1ª Edición, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2003, 190 p.
- Meneses**, Morales Ernesto (et al), Tendencias educativas oficiales en México 1911 – 1934, Centro de Estudios Educativos A.C. – Universidad Iberoamericana, 1ª edición, México, 1986, 375 p.
- Meneses**, Morales Ernesto (et al), Tendencias educativas oficiales en México 1934 – 1964, Centro de Estudios Educativos A.C. – Universidad Iberoamericana, 1ª edición, México, 1988, 683 p.
- Meneses**, Morales Ernesto (et al), Tendencias educativas oficiales en México 1964 – 1976, Centro de Estudios Educativos A.C. – Universidad Iberoamericana, 1ª edición, México, 1991, 450 p.
- Monroy**, Huitrón Guadalupe, Política Educativa de la Revolución 1910 – 1940, Secretaría de Educación Pública, 1ª Edición, México, 1985, 331 p.

**Muñoz**, Izquierdo Carlos, La contribución de la educación al cambio social, Ediciones Gernika, 1ª Edición, México, 1994, 331 p.

**Orivel**, Françoise, Estrategias de tecnología educativa para México: lecciones de economía de otros países, Grupo de Estudios sobre el Financiamiento de la Educación – SEP, México, 1982, 28 p.

**Pardo**, María del Carmen, De la administración pública a la gobernanza, 1ª edición, El Colegio de México, México, 2004, 233 p.

**Pieck** Gochicoa, Enrique, Función social y significado de la educación comunitaria. Una sociología de la educación no formal, El Colegio Mexiquense, 1ª edición, 1996, México, 381 p.

**Pineda** Guadarrama, Juan de Dios, Textos Clásicos comentados para un fin de siglo en materias de Filosofía Política y Administración Pública, 1ª edición, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1999, 455 p.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**, Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza, Ediciones Mundi – Prensa, E.E.U.U., 2003, 377 p.

**Rousseau**, Jacobo, El contrato social, 1ª edición, Colección Sepan Cuantos, Editorial Porrúa, México, 1982, 178 p.

**Ruiz** Sánchez, Carlos, Manual para la elaboración de políticas públicas, 1ª Edición, 2ª Reimpresión, Plaza y Valdés Editores, México, 2002, 66 p.

**Sartori**, Giovanni, La Política. Lógica y método en las ciencias sociales, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 2000, 336 p.

**Shafritz**, Jay, et al, Clásicos de la Administración Pública, 1ª Edición en Español, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, 1154 p.

**Sojo** Garza-Aldape, Eduardo, De la alternancia al desarrollo: Políticas públicas del Gobierno del Cambio, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, 403 p.

**Solana**, Fernando (Coordinador), Historia de la Educación Pública en México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1981, 645 p.

**Torres**, Rosa María, Equidad y calidad en la educación básica. La experiencia del Conafe y la Telesecundaria en México, 1ª Edición, Conafe, México, 2000, 333 p.

**Torres**, Rosa María y Tenti, Emilio, Políticas Educativas y Equidad en México: La experiencia de la educación comunitaria, la telesecundaria y los programas compensatorios, Dirección General de Relaciones Internacionales, SEP, 1ª edición, México, 2000, 104 p.

**Uvalle** Berrones, Ricardo, El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, 186 p.

**Uvalle** Berrones, Ricardo, La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública, 1ª Edición, Editorial Plaza y Valdés, México, 1992, 331 p.

**Uvalle** Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, 1ª Edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1997, 214 p.

**Weber**, Max, El Político y el Científico, Editorial Alianza, 3ª Edición, España, 1972, 235 p.

## **Revistas, Publicaciones periódicas y Folletos**

Revista Mexicana de Investigación Educativa, Septiembre-Diciembre, Vol. 6, número 13, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México, 2001, pág. 3.

## **Leyes y Documento oficiales**

**Benemérita Universidad Autónoma de Puebla**, Evaluación de educación comunitaria, BUAP, México, 2004, 174 p.

**CONAFE**, Anexo: vinculación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Educación 2001-2006 con el Programa Institucional de Mediano Plazo del CONAFE 2002-2006. Metas, 10 p., en <http://sftp.conafe.edu.mx/mportal7/documentosAcrobat/Transparencia/MetasPropuestasPIMP0206v4>.

**CONAFE**, Dialogar y descubrir: La experiencia de ser instructor, CONAFE – Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1ª Edición, 5ª Reimpresión, México, 1999, 162 p.

**CONAFE**, educación comunitaria, CONAFE, México, 1982, 71 p.

**CONAFE**, educación comunitaria Rural, Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1ª edición, México, 1996, 148 p.

**CONAFE**, Encuentro latinoamericano de innovaciones educativas en el medio rural, (Memoria), 1ª edición, México, 1996, 313 p.

**CONAFE**, Guía de apoyo para la Microplaneación de los Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, Ciclo Escolar 2006-2007, CONAFE, México, 2006, 53 p.

**CONAFE**, Informe de Sesiones Ordinarias de la Junta Directiva, correspondientes al mes de marzo de 2000 al 2005.

**CONAFE**, Informes estadísticos correspondientes a los años 2000-2005, correspondientes al mes de junio.

**CONAFE**, Manual de Procedimientos de la Subdirección de Planeación y Proyectos Especiales, 2ª Versión, México, 2005, 109 p.

**CONAFE**, Manual de Procedimientos de la Subdirección de Programación y Seguimiento, 2ª Versión, México, 2005, 69 p.

**CONAFE**, Programa de Desarrollo Educativo del CONAFE 1995 – 2000, CONAFE, México, 1996, 101 p.

**CONAFE**, Programa Institucional de Mediano Plazo 2002 – 2006, CONAFE, 1ª edición, México, 2002, 95 p.

**CONAFE**, Regionalización de la Operación de las Delegaciones Estatales del CONAFE, Abril 1999, 48 p.

Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), en **Secretaría de Educación Pública**, Informe de Labores (septiembre 1 de 1970 – agosto 31 de 1971), Tomo 2 Anexos, México, 1972.

**Honorable Congreso de la Unión**, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 3º, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

**Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática**, XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000.

**Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática**, II Conteo de población y vivienda, México, 2005.

**Instituto Nacional para la Educación de los Adultos**, Reglas de Operación e indicadores de evaluación y de gestión del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo para el año 2006, en <http://www.inea.gob.mx>.

**Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, La Calidad de la Educación Básica en México, Informe Anual 2005, INEE, México, 2005, 175 p.

**Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, Las primarias comunitarias y su desempeño, INEE, México, 2006, 27 p.

**Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, ¿Qué es la Calidad Educativa?, Los temas de la Evaluación Colección de Folletos, México, 12 p.

**México, Poder Ejecutivo Federal**, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001, 157 p.

**Secretaría de Educación Pública**, Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Fomento Educativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2000, 13 p.

**Secretaría de Educación Pública**, Informe de Labores (septiembre 1 de 1970 – agosto 31 de 1971), Tomo 2 Anexos, México, 1972, 221 p.

**Secretaría de Educación Pública**, Informe de Labores – SEP, correspondiente a los años 2001-2005, México, 2001-2005.

**Secretaría de Educación Pública**, Reglamento para la educación comunitaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1981, 3 p.

**Secretaría de Educación Pública**, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales Cifras, Ciclo Escolar 2003-2004, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto – SEP, México, 2004, 235 p.

**SEP - CONAFE**, Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica que opera el Consejo Nacional de Fomento

Educativo (CONAFE), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Diciembre de 2005, pp. 95-161.

**SEP - CONAFE**, Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de educación comunitaria y Fomento Educativo que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Diciembre de 2005, pp. 8 -63.

## Referencias en Línea

**Amaya**, Paula, Evaluación de políticas públicas: ¿“dar cuenta” o “darse cuenta”?, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, pág. 2, 7, en [www.mimdes.gob.pe/clad/documentos/amayapau.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/clad/documentos/amayapau.pdf)

**Arellano** Gault, David, Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000, en <http://enlaceacademico.uson.mx/work/resources/LocalContent/37769/1/ArellanoPresupuestodirigido.pdf>

**Aristóteles**, La Política, en [www.infotematica.com.ar/biblioteca/libros/libro.php/17/politica](http://www.infotematica.com.ar/biblioteca/libros/libro.php/17/politica)

Fernández-Galiano Manuel, La Génesis la República, texto introductorio a **Platón**, La República, en [www.ts.ucr.ac.cr/~historia/biblioteca/historia/Platon-Larepublica.pdf](http://www.ts.ucr.ac.cr/~historia/biblioteca/historia/Platon-Larepublica.pdf)

**Banco Mundial**, Evaluación de Efectos de los Programas Sociales: Perspectiva de las políticas públicas, Banco Mundial, 2006, en [http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1124119303499/SSNPrimerNote14\\_Sp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1124119303499/SSNPrimerNote14_Sp.pdf)

**Banco de México**, Índice Nacional de Precios al Consumidor, datos correspondientes a los meses de julio 2003-2005 y abril 2006, Base 100 2ª Qna. de Julio 2002, en <http://www.banxico.org.mx/jMapaSito/FSmapaSito.html>

**Betto**, Frei, ¿Qué es el Neoliberalismo?, en <http://eco21.com.ar/News-pdf-sid-455.html>

**Cabrero** Mendoza, Enrique, Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes, en Revista Gestión y Política Pública, vol. III, num. 2, segundo semestre de 1994, pág. 204, en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.III\\_No.II\\_2dosem/LC\\_Vol.III\\_No.II\\_2sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.III_No.II_2dosem/LC_Vol.III_No.II_2sem.pdf)

**Camacho**, Sandoval Salvador, Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y Resultados del ANMEB, en Revista Mexicana de Investigación Educativa, Septiembre – Diciembre 2001, Vol. 6, Num. 13, en <http://www.comie.org.mx/revista/Pdfs/Carpeta13/13investTem1.pdf>

**Cardozo** Brum, Myriam Irma, Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales, en Política y Cultura, otoño 2005, núm. 24, pp. 169-186, en <http://polcul.xoc.uam.mx/pyc24/cardozo.pdf>

**Comisión Nacional de Salarios Mínimos**, Salario Mínimo Anual, años 1999-2006, en <http://www.conasami.gob.mx/>

**CONAFE**, Fracción IV La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, Apartado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del CONAFE, <http://sftp.conafe.edu.mx/mportal7/modules.php?name=Content&icveProg=12&config=OC>

**El Universal Online**, BM ve caro y sin resultados plan de carrera magisterial, Lunes 15 de mayo de 2006, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/138379.html>

**Fiss**, Owen, La autonomía del Derecho, en <http://islandia.law.yale.edu/sela/sfiss.pdf>

**Fondo Monetario Internacional**, Perspectivas de la economía mundial. Globalización e inflación, FMI, Estados Unidos de Norteamérica, 2006, págs. 38-43, en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/01/esl/index.htm>

**González Bombal**, Inés, Incidencias en políticas públicas y construcción de la ciudadanía, en <http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/encuentro/gonzalez2.html>

**Guerrero** Amparán, Juan Pablo, La evaluación de políticas públicas: enfoques y realidades en nueve países desarrollados, en Revista Gestión y Política Pública, vol. IV, num. 1, primer semestre de 1995, pág. 49, en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_antiores/Vol.IV\\_No.I\\_1ersem/GAJ\\_Vol.4\\_No.I\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antiores/Vol.IV_No.I_1ersem/GAJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf)

**Guerrero**, Omar, Las políticas públicas antes de las ciencias de políticas, Revista Gestión y Política Pública, vol. VI, num. 2, segundo semestre de 1997, en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_antiores/Vol.VI\\_No.II\\_2dosem/GO\\_Vol.6\\_No.II\\_2sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antiores/Vol.VI_No.II_2dosem/GO_Vol.6_No.II_2sem.pdf)

Klijn, E.H., Redes de políticas públicas: una visión general, en **Kickert**, W. J. M. & Koppenjan, J.F., Managing Complex Networks. Sage Publications, Londres, 1998, pág. 11, en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>

**Lahera P.**, Eugenio, Política y políticas públicas, No. 95 de la Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2004, págs. 3-8., en [http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/6/LCL2176PE/sps95\\_lcl2176p.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/6/LCL2176PE/sps95_lcl2176p.pdf)

**Lindblom**, Charles E., La investigación social para la elaboración de políticas, Revista Gestión y Política Pública, vol. III, num. 2, segundo semestre de 1994, pp. 253-291, en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_antiores/Vol.III\\_No.II\\_2dosem/LC\\_Vol.III\\_No.II\\_2sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antiores/Vol.III_No.II_2dosem/LC_Vol.III_No.II_2sem.pdf)

**Maquiavelo**, Nicolás, El Príncipe, en <http://www.infotematica.com.ar/biblioteca/libros/libro.php/172/elprincipe>

**Mattio** de Mascías, Amalia, Políticas públicas: transparencia y su incidencia en la construcción de la ciudadanía, en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, en [http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/docs\\_bd/pub%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/LISTA.htm](http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/docs_bd/pub%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/LISTA.htm)

**Observatorio Ciudadano de la Educación**, La política educativa de Fox a examen, en [www.observatorio.org/publicaciones/politica.html](http://www.observatorio.org/publicaciones/politica.html).

**Organización de Naciones Unidas**, Declaración Universal de los Derechos humanos, Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948, artículo 26, [www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm](http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm).

**Oxfam International**, Labour rights and sportswear production in Asia, Oxfam Australia, Australia, 2006, en <http://www.oxfam.org.au/campaigns/labour/06report/docs/5792oxflrweb.pdf>.

**Real Academia Española**, Diccionario de la Lengua Española, 22ª Edición, España, 2001, en <http://www.rae.es/>

**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Definición de Estándares, Manual del Participante, México, 1999, pág. 1, en <http://www.cgeson.gob.mx/documentos/cursos%20en%20materia%20de%20modernizacion/DEFINICION%20DE%20ESTANDARES.pdf>

**Secretaría de Educación Pública**, Estadística histórica del Sistema Educativo Nacional, en <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/nacional/index.htm>

**Secretaría de Educación Pública**, Tabulador de Sueldos del Personal Docente de Educación Básica, 2005, en <http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/69471/1/3ifai2006.pdf>

**Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia DIF**, Comunidad DIFerente, Revista Electrónica, 2005, en <http://www.google.com.mx/search?hl=es&lr=&q=related:www.dif.gob.mx/desarrollocomunitario/media/REVISTAELECTRONICAFIN.pdf>

**Sutton**, Rebecca, The policy process: an overview (papel de trabajo), Overseas Development Institute, Portland House, Inglaterra, 1999, pág. 9, en <http://www.odi.org.uk/publications/wp118.pdf>

**Torres Medellín**, Pedro, Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa, en [http://www.politica.com.ar/Estado\\_y\\_globalizacion/Inestabilidad\\_incertidumbre\\_y\\_autonomia\\_restringida.htm](http://www.politica.com.ar/Estado_y_globalizacion/Inestabilidad_incertidumbre_y_autonomia_restringida.htm)

**UNESCO**, Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, 2ª impresión, París, 1994, 42 págs.

**Uvalle Berrones**, Ricardo, El rol del Estado en la era de la postprivatización, en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0029806.html>

**Uvalle**, Berrones Ricardo, El rol del Estado en la era de la postprivatización, en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0029806.html>.

[www.becanet.sep.gob.mx](http://www.becanet.sep.gob.mx)

## Otras referencias

**Secretaría de Educación Pública**, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Coordinación General del Sistema de Evaluación de la Política Educativa, Seminario: Implementación y Evaluación de políticas públicas, impartido por el Luis F. Aguilar, Ciudad de México, Segundo Semestre de 2005, pág. 4.

**Presidencia de la República – IFAI**, Solicitud de información No. 0210000014505, México, 2005.



**SEDESOL – IFAI**, Solicitud de información IFAI No. 0002000026205, México, 2005.

**SEP – IFAI**, Solicitud de información IFAI No. 0001100057005, México, 2005.

**CONAFE – IFAI**, Solicitud de Información 1115000001606, México, 2006.