



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



“Evaluación a los Programas de educación comunitaria y fomento educativo implementados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo en el ciclo escolar 2007-2008”

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA
NAVA GALINDO CYNTHIA

ASESOR:
MTRO. MANUEL QUIJANO TORRES

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., MAYO 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

“Mi conturbado espíritu se regocija con la visión de un porvenir en que no habrá un sólo hombre que diga: ‘tengo hambre’, en que no haya quien diga: ‘no sé leer’, en que en la tierra no se oiga más el chirrido de cadenas y cerrojos.”

Ricardo Flores Magón

A mis padres y hermanos por enseñarme que lo más valioso en esta vida es construir un porvenir en el que todos tengamos las mismas oportunidades y que la igualdad no sea un anhelo, sino una realidad. Sin su apoyo no hubiera logrado llegar aquí, esto es por ustedes y para ustedes.

“La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierran la tierra y el mar: por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida.”

Miguel de Cervantes

Agradezco a mi familia, a los que están, a los que ya no están y a los que han llegado, por demostrarme que lo más preciado que tenemos es la libertad y que con ella podemos lograr un mundo mejor. Gracias por vivir su libertad conmigo.

“Decir amistad es decir entendimiento cabal, confianza rápida y larga memoria; es decir, fidelidad”.

Gabriela Mistral

A mis amigos, que sin su apoyo incondicional no hubiera culminado este trabajo, ya que ustedes me impulsaron a creer que podía hacerlo y no me dejaron claudicar durante el proceso. Gracias por ser y estar y por compartir su vida conmigo.

"La educación es el mejor
aprovisionamiento para el viaje hacia la
vejez."

Aristóteles

Al maestro Manuel Quijano Torres por creer en mí y guiarme en este valioso proceso en mi preparación como profesionista. También por brindarme la oportunidad de conocerlo, por la confianza y la lealtad.

A la Doctora Rina M. Aguilera Hintelholher, al Maestro Gabriel Campuzano Paniagua, al profesor Ramiro Álvarez Retana y el profesor Oscar Salvador Ventura Redondo, por su tiempo para la revisión y correcciones de este proyecto.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme formarme en sus aulas y adquirir tanto conocimiento invaluable.

Gracias a quienes han formado parte de mi existencia y por ser los mejores cómplices en esta aventura llamada vida.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	1.
1 El papel del Estado, el Gobierno y la Administración Pública en la Educación Pública	6.
1.1 El papel del Estado en la Educación en México.....	6.
1.2 El Gobierno mexicano y su función en la Educación pública.....	11.
1.3 La Administración Pública y la educación en nuestro país.....	15.
2 El Consejo Nacional de Fomento Educativo y sus Programas.....	21.
2.1 La fundación del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).....	21.
2.2 Estructura orgánica del CONAFE.....	25.
2.3 Objetivo y funciones primordiales del CONAFE.....	28.
2.4 Programa Institucional de mediano plazo 2007-2012 del Consejo Nacional de Fomento Educativo.....	31.
2.5 El impacto educativo del CONAFE en nuestro país	39.
3 Los programas del CONAFE en materia de Educación Comunitaria y Fomento Educativo.....	45.
3.1 Programas de Educación Comunitaria.....	46.
3.1.1 Programa de Preescolar Comunitario.....	47.
3.1.2 Programa de Primaria Comunitaria.....	49.
3.1.3 Programa de Secundaria Comunitaria.....	52.
3.2 Programas de Fomento Educativo.....	55.
3.2.1 Programa de Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR)..	56.
3.2.2 Sistema de Estudios Docentes (SED).....	59.
4 Resultados en el ciclo escolar 2007-2008 de los programas y del CONAFE en materia de Educación Comunitaria y Fomento Educativo.....	62.
4.1 Resultados de los programas de Educación Comunitaria.....	63.
4.2 Resultados de los programas de Fomento Educativo.....	75.
4.2.1 Programa de Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR)	75.

4.2.2	Sistema de Estudios Docentes (SED).....	78.
5	Conclusiones y Propuesta de mejora a los programas de CONAFE.....	82.
5.1	Consideraciones Finales y Conclusiones.....	82.
5.2	Propuesta.....	88.
6	Fuentes.....	91.
7	Anexos.....	95.

Introducción

La educación en nuestro país es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley suprema que debe ser acatada por todos los mexicanos, en ese sentido, debemos es obligación de todos el hacer vales ese derecho, por una parte que sea el Estado el que la brinde y por otro el que los ciudadanos asistan a las aulas para adquirir el conocimiento que enriquecerá su vida.

Asimismo, la calidad de la educación es de suma importancia ya que de ella dependerá que las generaciones presentes y futuras adquieran las capacidades adecuadas y oportunas para mejorar su calidad de vida y con ello sean personas competitivas que busquen un mejor empleo y que ayuden a que el círculo social al que pertenecen sea beneficiado con sus conocimientos al compartirlos y difundirlos.

Por lo anterior considero que un tema importante en dicha materia es que el Estado implementé programas de educación en los que se incluya a los mexicanos que viven en las localidades más alejadas de las zonas urbanas o de las ciudades capitales, en este sentido es importante reconocer lo que el Estado Mexicano ha hecho un gran esfuerzo por hacer partícipes a los habitantes de las zonas más desfavorecidas del país al implementar programas de educación.

Dichos programas están a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), y en el caso del presente documento se revisan los resultados de los Programas de educación comunitaria y fomento educativo implementados por el Consejo en el ciclo escolar 2007-2008, ya que a mi parecer son los dos de mayor importancia y con un impacto – tal vez no el mejor- en las comunidades en las que han sido implementados, ya que por un lado se cumple con el mandato constitucional y por otro se intenta insertar a estos niños a las actividades económicas locales con la idea de que los conocimientos que adquieran servirán en un futuro a la propia comunidad en la que viven.

En este trabajo se intenta esquematizar la importancia de la educación y la evaluación a los programas antes mencionados, teniendo que para ello el trabajo se encuentra dividido en siete apartados, de los cuales en los cinco primeros se describe el contexto de la educación; los programa y sus resultados y la evaluación de su desempeño, mientras que en los dos últimos consisten en los anexos y las fuentes consultadas para su elaboración.

En el primer capítulo se aborda el papel del Estado, el Gobierno y la Administración Pública en la Educación Pública de nuestro país, en él, se hace una descripción de la importancia que tiene el derecho a la educación y de la propia calidad que esta debe de contener, asimismo se menciona cómo es que en el ámbito gubernamental se implementan las políticas públicas en materia educativa, la cual si bien es una obligación del Estado, que se adecua a la forma de Gobierno y se ejecuta por la Administración Pública, aún carece de determinadas características que le permitan ser universal y no contar con programas especiales para atender las necesidades de cada una de las comunidades que sean beneficiadas con esto.

En el primer capítulo también se menciona como es que la pobreza es una limitante para acceder a la educación, así como la importancia que sea impulsada con mayor ahínco para que en un futuro sea la educación la base para mejorar las condiciones de vida de cada uno de los ciudadanos y con ello abatir en de cierta manera la pobreza.

Asimismo, en dicho capítulo se describe el fundamento jurídico que debe ser cumplido por el Estado en materia educativa, se describe la trascendencia de la educación y la importancia de que sea el gobierno el que trace el camino de los programas, con la finalidad de que esta llegue a cada rincón de país y con ello se procure brindar tan importante derecho.

Un aspecto más que se trata en el primer apartado es la ubicación de la educación en el contexto de la planeación del mediano plazo, que es el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional Educativo, por el caso de estudio estos documentos corresponden al período 2007-2012, en este análisis se resalta las acciones del gobierno en materia educativa y la prioridad como problema nacional que debe de ser atendido en lo inmediato y la tendencia de las políticas en el largo plazo de seguir actuando en la misma línea.

En el capítulo dos se describe la creación y antecedentes del Consejo Nacional de Fomento Educativo, sus funciones y atribuciones principales, su estructura orgánica, así como un esbozo de los resultados que ha obtenido a lo largo de su historia.

En este capítulo se describen los requisitos de las comunidades en las que se han implementado los programas con CONAFE, así como de las necesidades que el propio consejo tiene para poder seguir con su labor, en él se destaca la participación de los instructores comunitarios y de los propios habitantes de las localidades.

De igual forma se describen las tareas que le fueron encomendadas al consejo desde la perspectiva de la programación del mediano plazo, para ello realice la descripción del “Programa Institucional de Mediano Plazo 2007-2012 del CONAFE” en el que se describen las estrategias y líneas de acción que el consejo, lo cual nos lleva al apartado en el que se describe el impacto educativo de las acciones realizadas por el consejo y una breve descripción de lo que han sido los programas compensatorios a lo largo de la historia del CONAFE.

En el tercer capítulo se hace referencia a los programas del CONAFE en materia de Educación Comunitaria y Fomento Educativo, se hace una pequeña introducción de lo que son los programas y su importancia en la educación de nuestro país, asimismo se enuncian los objetivos de los programas y su impacto

en los beneficiarios de los mismo, se hace una asociación de los programas con la pobreza y las carencias de las comunidades en las que se implementan los programas en cuestión. El capítulo en mención contiene las reglas de operación de los programas, lo que nos sirve de puente para el capítulo cuarto.

En el cuarto capítulo se dan a conocer los resultados en el ciclo escolar de los programas del CONAFE en materia de educación comunitaria y fomento educativo, en él se destaca la población objetivo y la atendida y la cobertura total con los programas mencionados, asimismo, se describen los principales resultados en materia de cobertura y su eficiencia para llegar a los lugares en los que debió llegar, de lo cual se hace el análisis por entidad federativa en materia de atención y se enlistan las que tienen la mejor cobertura y las que aún hay trabajo por hacer.

En este mismo apartado se hace un análisis comparativo de los indicadores de logro educativo entre los programas de educación comunitaria y los del sistema escolarizado o del sistema formal de educación de nuestro país, en dicho análisis se refleja el bajo cumplimiento del indicador de logro educativo de los niños que asisten a las escuelas de CONAFE. Asimismo, se destaca la falta de calidad de los programas implementados por el consejo.

En este capítulo se retoman las reglas de operación y el cumplimiento que se le dieron en el periodo analizado, ya que los programas se rigen por la anualidad y dichas reglas se van modificando con la finalidad de mejorar los programas en su implementación y en sus resultados.

En el quinto capítulo, se establecen las conclusiones y las propuestas de mejora que considero se pueden hacer para que los programas se implementen de mejor manera, ya que si bien los programas han ayudado a brindar la educación básica en nuestro país aún hace falta mucho trabajo para que dicha educación cumpla con los estándares de calidad requeridos para que los resultados de los niños que

accedan a este tipo de educación tengan las mismas competencias que los de las escuelas regulares de la SEP o lo que conocemos como las escuelas formales.

En este capítulo se describe la importancia que tienen los recursos financieros, materiales y sobretodo humanos ya que si esta triada no se cumple, los resultados seguirán siendo los mismos y el retraso educativo de nuestro país seguirá creciendo y en un momento determinado no se podrá detener lo que conlleva a hacer un cambio radical en las políticas públicas educativas.

Es importante señalar que la propuesta versa en la mejora de lo que ya existe y en la reorganización de las atribuciones y tareas, ya que debemos dejar de pensar que solo basta con que el Estado tenga planes y programas en todo el país, sino el entender que somos corresponsables como sociedad civil de que las políticas educativas tengan un logro adecuado.

En el capítulo sexto se conforma de los anexos y sustento de los apartados antes descritos. Mientras que en el apartado séptimo se enlistan las fuentes consultadas para la elaboración del presente documento.

1. El papel del Estado, el Gobierno y la Administración Pública en la Educación Pública.

1.1 El papel del Estado en la Educación en México.

El Estado es una entidad progresista interesada en desarrollar una forma de sociedad de bienestar; se dedica a la planeación nacional así como a la planificación, difunde los beneficios del desarrollo económico, y es el que detenta el monopolio de la fuerza física. Una de sus tareas fundamentales es garantizar la calidad de vida a través de los servicios públicos, en donde existe teniendo una relación con el mercado. Es el Estado el que debe de garantizar el bienestar de la sociedad en su conjunto y debe de estar sustentado en dos objetivos primordiales como lo son; a) mitigar la escasez, y b) mitigar el conflicto social.

Por otro lado y entendiendo que uno de los caminos más interesantes para conocer a una sociedad y su funcionamiento es –sin duda- su sistema educativo¹, ya que en la forma de educar a las generaciones niños y jóvenes que podemos entender las conductas de cualquier grupo social y en un momento determinado su desarrollo, ya que el fin de la educación² es condensar al ser social, sin la pérdida de la individualidad, es decir, es articular las relaciones de convivencia de los integrantes de una comunidad entre ellos y con el entorno.

Con los dos preceptos anteriores vemos la importancia de que por un lado tiene el Estado y por otro la educación, por lo que podemos asumir que es el primero el que debe de ser el principal promotor de la implementación de la educación como una de las vías que posibilita una mejor calidad de vida, tal idea en términos generales consiste en estimar la gran importancia de la educación como la base,

¹ "El sistema educativo nacional se conforma de, los educandos y educadores; las autoridades educativas; los planes y programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios y las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía". Secretaría de Educación Pública.
www.iep.sep.gob.mx/index.php?option=com_content&view

² "La educación tiene por misión desarrollar en el educando los estados físicos, intelectuales y mentales que exigen de él la sociedad política y el medio social al que está destinado". Emile Durkheim, "La educación, su naturaleza y su papel", fue publicado inicialmente como la voz EDUCACIÓN en Buisson, F., dir. (1911). Nuevo diccionario de pedagogía e instrucción primaria. París: Hachette.

el medio y la forma privilegiada de conseguir una mejor posición económica-social en la sociedad en la que vivimos.

Un señalamiento que considero importante es el entender a la educación como un valor y no como un bien o servicio que sea obtenido con el dinero, es decir, ésta es un proceso educador-alumno, donde los alumnos aprenden y las herramientas son las aulas, los materiales didácticos y al pago a profesores y –en efecto- tienen costo, pero este no significa que sea cubierto por completo por los beneficiados del sistema educativo sino que los costos de la educación es cubierta por el Estado³, el cual lo hace con los recursos que vienen de los impuestos que los ciudadanos pagan.

No obstante a lo anterior sabemos que la pobreza⁴ y la estratificación social e son dos aspectos que podemos encontrar en nuestro país, aspectos que limitan a los estudiantes para poder acceder a las escuelas, no niego que los niños de escasos recursos tienen acceso a la información y la posibilidad de asistir a la escuela, pero el dinero si influye en la adquisición de medios y tecnologías académicas en la formación de cada uno de ellos y en particular en el mejor desempeño de sus habilidades y eso limita, en lo general, a mejorar su posibilidades de combatir el rezago educativo⁵ con el que cuentan por lo que el Estado debe de buscar nueva formas de hacer llegar a la educación a cada uno de los rincones del país.

³ "(...) el Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad (...) su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando. El Estado sirve para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas". Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; Ed. Porrúa, México 1985, p.19.

⁴ Según el Banco Mundial la pobreza es hambre; es la carencia de protección; es estar enfermo y no tener con qué ir al médico; es no poder asistir a la escuela, no saber leer, no poder hablar correctamente; no tener un trabajo; es tener miedo al futuro, es vivir al día; la pobreza es perder un hijo debido a enfermedades provocadas por el uso de agua contaminada; es impotencia, es carecer de representación y libertad. WORLD BANK, 2000.

Según el Consejo Nacional Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. CONEVAL "Medición de la Pobreza; Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas.

⁵ El rezago educativo acumulado es la condición de atraso en la que se encuentran las personas que, teniendo 15 años o más de edad, no han alcanzado el nivel educativo que se considera básico, que en México son los estudios de secundaria.7 De acuerdo con el último censo de población de México, en tal condición se encuentran casi 32 millones de personas, que representan 41% de la población mayor de 15 años. Universidad Nacional Autónoma de México, "Evolución del rezago educativo", http://www.planeducativonacional.unam.mx/CAP_05/Text/05_03a.html.

Los estudiantes de clases socio-económicamente bajas no son excluidos de manera directa del sistema educativo, tienen el mismo derecho que los estudiantes de las clases socio-económicamente altas a participar en los procesos educativos, sin embargo, aunque hagan un esfuerzo se les dificulta ir a las aulas ya que no pueden contender con quienes si tienen sus necesidades materiales satisfechas, necesidades que también son responsabilidad del Estado de atender.

Conforme lo anterior, el enfoque principal de las políticas educativas mexicanas ha sido el de proporcionar educación básica obligatoria para los niños y jóvenes, como parte de una estrategia política de legalidad y legitimidad muy importante para el Estado mexicano. Pues con base en la educación se procura combatir la pobreza, mejorar el nivel de capital humano y disminuir las desigualdades sociales, Pero esa cobertura ha dejado de lado la calidad educativa⁶, sin la cual no se lograra el objetivo principal, que es el de brindar la educación pertinente e incluyente que permita mejorar la calidad de vida de los jóvenes, que en un futuro no muy lejano serán quienes tengan en su mano la el destino nacional.

El problema de las políticas educativas⁷ que se han implementado el Estado mexicano es que no llegan a toda las escuelas de manera igualitaria, ni tampoco a las aulas, es por ello, que a pesar de que exista un amplio consenso entre los organismos internacionales como la ONU, UNICEF, OCDE, entre otros, acerca de convertir a la escuela en el vehículo del cambio de la situación económica en la que viven muchos mexicanos. En otras palabras será difícil mejorar la calidad de la enseñanza y el ambiente escolar que son dos elementos claves en el desempeño y en la mejora de la calidad de vida de los niños y jóvenes así como de sus familias, si no se concibe a la educación como un proceso integral.

⁶ La OCDE define la educación de calidad como aquella que "asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta".

⁷ Según Pablo Imen la política educativa: se trata de las acciones del Estado en relación a las prácticas educativas que atraviesan la totalidad social y, dicho en términos sustantivos, del modo a través del cual el Estado resuelve la producción, distribución y apropiación de conocimientos y reconocimientos. Pablo Imen, "El fantasma de la desigualdad educativa" Pág. 12, <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/index-2006-07-06.html>.

En México las instituciones educativas han estado a cargo de la formación de la niñez y la juventud en áreas básicas como son: español, matemáticas, ciencias naturales y sociales, que son indispensables para que cualquier individuo pueda acceder a una vida mejor y desarrollen sus capacidades intelectuales plenamente y que a su vez les permita valerse de sus conocimientos para aspirar a una vida mejor.

En el caso de México se cuenta con todo un marco jurídico que establece las bases de cómo debe de ser la educación que se les imparte a los niños y jóvenes, dicho marco jurídico lo encontramos desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento que contiene los fines del proyecto de la nación.

Considerando que es el Estado el obligado a brindar educación de calidad a la población en nuestro país ha sido establecida su obligación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley máxima que todos los mexicanos debemos de cumplir, en ella se establecen nuestros derechos y obligaciones, por lo que se refiere a los derechos nos encontramos que es responsabilidad del Estado el brindar los mínimos de bienestar a la ciudadanía, uno de estos mínimos de bienestar es la educación.

Como bien sabemos nuestra carta magna consagra uno de los derechos, a mi parecer importantes, como lo es la educación dicho derecho lo encontramos en el artículo tercero constitucional y en él se establece 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”⁸.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Artículo 3, Cámara de Diputados, Última reforma publicada DOF 14 de julio de 2011, pág.4.

Es importante señalar que dicha educación que “imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”⁹.

Asimismo en la fracción I del artículo antes mencionado, se establece que “dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa”¹⁰ y en su fracción II se establece que “el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”¹¹.

La esencia del artículo 3° constitucional tiene que ver con la obligación que tiene el estado de brindar educación gratuita en el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria), asimismo debemos tener presente que dicha educación sea de calidad y que llegué a todos los lugares del país.

En dicho artículo se menciona que la educación debe de ser laica, en la que se busque el progreso científico y personal de todos y cada uno de los ciudadanos mexicanos, con el fin de contar con una sociedad preparada y con los elementos fundamentales para que cada una de las personas puedan desarrollar sus capacidades y con ello, buscar el desarrollo del país.

Es decir, se debe procurar educar con calidad y sobretodo procurar que todos los mexicanos puedan desarrollar sus capacidades plenamente con la finalidad de consolidar una nación con personas preparadas y capaces de lograr un desarrollo como nación, al desempeñarse en los distintos ámbitos del conocimiento y la ciencia y que con ello logren un avance y progreso para nuestro país.

⁹ Ibídem.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Ibídem.

Con todo lo anterior y considero que la educación es importante porque permite al hombre realizarse plenamente en todos los aspectos de su vida asumiendo actitudes cívicas, amor por el lugar donde nació, respeto a su país, a su cultura y medio ambiente, por lo que la educación le permite al individuo vivir en armonía en la sociedad a la que pertenece, y siendo esta una obligación del Estado y consagrada en la constitución política, que mandato supremo en el que el bienestar de la sociedad es lo primordial.

Finalmente podemos decir que es una entidad que da origen a las decisiones que adopta y pone en práctica un régimen, seno del orden económico y político para buscar soluciones concretas a problemas también concretos, y a su vez, retoma las demandas o presiones sociales. En este sentido, el Estado es la instancia que tiene la capacidad orgánica y funcional de desplegar políticas para influir en la marcha de los procesos económicos, políticos y principalmente sociales que benefician a la sociedad en su conjunto.

1.2 El Gobierno mexicano y su función en la Educación pública.

El Gobierno¹² es la parte ejecutora del ejercicio del poder a través de una serie de órganos administrativos legalmente constituidos, es esencialmente la acción con la que la autoridad aplica y hace valer la ley a fin de que el ciudadano respete las líneas de conducta a efecto de preservar el orden en el Estado. Los ciudadanos son los habitantes del Estado, pero es importante considerar que el gobierno está obligado hacer cumplir la ley también a los habitantes extranjeros que radican o vistan el país.

¹² Para Norberto Bobbio el Gobierno es "(...) el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una cierta sociedad (...)", desde una perspectiva institucional nos dice que es "(...) el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder (...)".Bobbio, Norberto, Matteucci, Níncola: Diccionario de Política, México, Editorial Siglo XXI, 1981, p.743.

En el caso de nuestro país el Gobierno es el que se preocupará por manejar los intereses públicos, dicho poder le es delegado mediante una votación de parte de ciudadanos, tiene funciones legislativas, administrativas y judiciales, tiene la característica de orientar la política expresada por el Estado, esto mediante las instituciones, se encarga de llevar a cabo el Plan Nacional de Desarrollo en el que se sustenta el Proyecto Nacional. Otros de sus objetivos son los siguientes:

- Resolver los problemas con apoyo de otras fuerzas sociales.
- Ser eficiente, eficaz y honesto en cuanto el manejo de los recursos y la solución de los problemas sociales.
- Solucionar problemas de un modo continuo, enfrentando las complicaciones y transformaciones de estos, ya que son continuos.
- Dar prioridades a las soluciones en la razón de los tipos de problemas que deben resolver con los recursos disponibles.

Para realizar lo anterior el Gobierno necesita basarse en un marco jurídico, ya que la solución a los problemas debe de ser legítima y legalmente. Debemos entender que los problemas son interdependientes, por lo tanto es importante que los gobiernos identifiquen el conjunto de acciones y decisiones que adopta, y –por lo mismo- debe de actuar de manera precisa y oportuna en la solución y seguimiento de los problemas de la sociedad y en este caso en particular debe de hacerse responsable de los programas en materia educativa, al establecer las líneas a seguir en dicha materia.

Por lo anterior, considero que es el Gobierno el que establece el rumbo a seguir en las políticas públicas¹³ que sean implementadas para que el Estado cumpla con

¹³ “Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.” Aguilar, Luis F. (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F.

sus obligaciones, el caso que nos ocupa con las políticas en materia educativa y que esta sea de amplio espectro para que llegue a todos y cada uno de los estados de la república mexicana.

Si se define a la educación como el proceso permanente mediante el cual el individuo se desarrolla y a la vez este último transforma su manera de vida y a la sociedad en la que vive, de igual forma es el factor que determina la adquisición de conocimientos y forma al hombre con la finalidad de que tenga sentido de pertenencia y de ayuda a su comunidad, su fin primordial es el desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, así como el fomentar amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional con independencia y justicia. Se tiene que es el gobierno mexicano el principal interesado y promotor de que la educación llegue a cada uno de los habitantes de nuestro país, ya que es al que le debe de interesar el progreso en términos que personas capacitadas en el desarrollo del país en materia de competitividad económica, política y social.

Para cumplir con su encomienda el Gobierno mexicano tiene todo un marco de referencia, siendo el principal el Plan Nacional de Desarrollo que es el marco bajo el cual el gobierno realiza su gestión y que tiene una periodicidad de 6 años, con él se busca promover el desarrollo social de un país, ya que con él se sientan las estrategias y las bases con las que se atenderán las necesidades y problemas de los ciudadanos, con el fin de brindar una calidad de vida adecuada y a la que tienen derecho cada uno de los ciudadanos.

Me atrevo a afirmar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es en nuestro país el instrumento y guía en el que se establecen los pasos a seguir con el fin de lograr que el desarrollo social se cumpla cabalmente, asimismo es un proyecto diseñado por el gobierno en el que se delimitan sus políticas y estrategias en materia de desarrollo social.

En el PND 2007-2012 encontramos que en materia de educación se establece en el objetivo 9 el “Elevar la calidad educativa”, la cual comprenden “(...) los rubros

de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia. (...), pero deben verse también a la luz del desarrollo de los alumnos, de los requerimientos de la sociedad y de las demandas del entorno internacional. Una educación de calidad entonces significa atender e impulsar el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que se fomentan los valores que aseguren una convivencia social solidaria y se prepara para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo”¹⁴.

Con lo anterior nos podemos percatar que la educación es uno de los aspectos fundamentales a atender por el gobierno y que se encuentra plasmado en la Planeación Nacional de mediano plazo y por ello se encuentra establecido en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, en el que se establecen las directrices bajo las cuales debe de brindarse la educación en nuestro país sobre todo en la educación básica con el fin de reducir las inequidades de género y regionales de los servicios educativos, en este programa se fijaron tres prioridades que son:

1. La ampliación de la cobertura con equidad,
2. El mejoramiento de la calidad de la educación, y
3. El fortalecimiento de la gestión institucional.

En las estrategias del Programa Sectorial de Educación se considera como algo primordial el brindar educación de calidad a los grupos vulnerables y en condiciones marginales, con el fin de que estos niños y adolescentes puedan tener las mismas oportunidades de inserción en el campo laboral y a su vez la formación de los instructores comunitarios que juegan un papel sumamente primordial en el desarrollo de las actividades que el CONAFE realiza en su función diaria.

Es importante no olvidar que este programa sectorial responde a la necesidad que demanda la sociedad y que es responsabilidad del Estado cumplir cabalmente ya

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diario Oficial, 31 de mayo de 2007.

que la educación es un derecho consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para todos sus habitantes.

1.3 La Administración Pública y la educación en nuestro país.

La Administración pública¹⁵ es la encargada de procurar satisfacer las necesidades básicas (mínimos de bienestar)¹⁶ de los ciudadanos. Por lo anterior es de suma importancia y una obligación de la misma que se atienda el cuadrángulo educación, calidad educacional y la pobreza, ya que dicha relación nos permite comprender que es lo que sucede con las personas que no pueden asistir formalmente a los servicios de educación formal y salir de las condiciones en las que viven.

La Administración pública es en sí, la forma tangible de gobernar, ya que trata directamente a la sociedad al atender las demandas y previéndola de los servicios que requieren para el desarrollo de su vida en un territorio común. El Dr. Omar Guerrero la define de una forma clara al afirmar que “tiene una naturaleza dual a saber política y administrativa, en la medida en que como relación entre Estado y la sociedad, la administración pública los enlaza por medio del dominio y de la dirección”¹⁷, es decir, no sólo se trata de administrar un conjunto de recursos, sino de distribuirlos de una forma equitativa haciendo los contrapesos necesarios que

¹⁵ John M. Pfiffner señala que la Administración Pública consiste en realizar el trabajo encomendado al gobierno, y que este se debe realizar coordinando los esfuerzos de ambos a fin de lograr sus propósitos. Mientras que Woodrow Wilson señala que la Administración Pública es la aplicación detallada y sistemática de ley. Toda aplicación concreta de una ley general es un acto de administración, ya sea la aplicación y cobro de un impuesto, la condena de un criminal la ejecución de una obra pública o el reclutamiento militar”. Stein, Lorenzo. Movimientos Sociales y Monarquía. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981, p. 33.

¹⁶

1. Alimentación
- 2 Salud
3. Educación, Cultura, Recreación y Deportes
4. Trabajo
5. Vivienda
6. Comunicaciones y Transportes
7. Energía y Energéticos
8. Ecosistema
9. Seguridad Pública
10. Procuración de Justicia

¹⁷ Guerrero Orozco, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, p.261

requiere una sociedad que busca el bien común.

En el caso de México y según el artículo 90 constitucional “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”¹⁸.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice a la letra en su artículo primero: “(...) La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”¹⁹.

Su naturaleza le hace compleja, pero ésta es sin duda la característica que marca la diferencia con el hecho de sólo administrar²⁰, por la razón de que su actividad se enfoca en la interacción constante con diversos grupos del conjunto social que presentan problemas o desacuerdos que es necesario mediar a través de consensos, actos de gobierno o, en caso extremo, imposiciones.

Considerando que en la administración pública se busca la interacción constante, tenemos que la educación se involucran un gran número de factores que se

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 90.

¹⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 1.

²⁰ El concepto de administrar hace referencia en un primer momento a la conducción de organizaciones nacidas en la sociedad pero con el fin específico de hacer producir un capital. No se trata de menospreciar la actividad de la función directiva, que guía, pero se torna más complejo cuando además de lo anterior hay mediar intereses políticos y atender demandas sociales.

relacionan entre sí para que al final del proceso se obtenga un ciudadano que es consciente de su ser y su comunidad por ello "en un principio, la educación era responsabilidad de la familia, pero luego se fue desarrollando hasta convertirse en una institución distinta, aunque afín a la familia. A medida que la sociedad se volvió más compleja y especializada, ocurrió lo mismo con la educación. El sistema educativo actual responde a la complejidad social con una amplia red de planes e instituciones educativas especializadas y con una prolongación del proceso de la educación formal"²¹.

Por lo anterior se entiende que la educación tiene por fin ayudar a pensar y guiar a las personas, es preparar para la vida, es formar a los individuos para que aprendan y sepan vivir de manera adecuada "la tarea de la educación sería primero y antes que nada, la transmisión de criterios de valor, de qué hacer con nuestras vidas (...)"²². Estos criterios de valor son los instrumentos a través de los cuales el ser humano observa, experimenta e interpreta al mundo y con ello contribuir a que la tarea de la Administración Pública sea cumplida de mejor manera, considerando que si la educación llega a cada uno de los habitantes de nuestro país, tenemos como resultado que el brazo ejecutor del Estado ha cumplido con una de sus tareas fundamentales.

De esta forma, una educación sólida consistiría en enseñar a pensar de manera reflexiva haciendo con ello consciente al hombre de su realidad y de la misma manera dotarlo de los elementos necesarios para desarrollarse plenamente para obtener un empleo que le permita vivir decorosamente y con ello contribuir a la mejora de la sociedad y en general del estado nación.

La educación es importante porque permite al hombre realizarse plenamente en todos los aspectos de su vida asumiendo actitudes cívicas, amor por el lugar

²¹ Shepard, Jhon, "Sociología", *La educación*, México, Ed. Limusa Noriega Escritores, 2000, p. 198.

²² Schumacher, E.F, "Lo pequeño es hermoso", España, Ed. Planeta Orbis, 1978 p 69.

donde nació, respeto a su país, a su cultura, a la naturaleza y al medio ambiente, entre otras. La educación por lo tanto permite al individuo vivir en armonía dentro de la sociedad a la que pertenece. "Además al educase, el hombre tiene la oportunidad de conocer cosas que merecen ser conocidas, utilizando la capacidad innata de aprender para mejorar a través del conocimiento"²³.

Por lo anterior considero que la educación es un factor fundamental para la incorporación del individuo a la vida social, económica y política de un país al favorecer el desarrollo de su potencial y posibilitar que adquiera las capacidades requeridas para realizar actividades económicas más productivas y mejor remuneradas, ya que el bienestar social solo se podrá lograr con el acceso a la información y a los conocimientos para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos que están a su alcance.

Es importante señalar que la educación no sólo se reduce a escuelas y tareas, sino también implica cuestiones afectivas y sentimentales, que son brindadas mediante un proceso informal por parte de los padres o cualquier adulto que esté en la mejor disposición de dar lecciones, sin embargo la educación que debe ser brindada a los niños y jóvenes se vincula con un saber científico y no simplemente empírico o tradicional ofrecido por padres y adultos ya que es necesario contar con instituciones educativas de calidad.

Dentro de este contexto el Estado entendido como una organización política de un pueblo, tiene como objetivo satisfacer las demandas de las distintas partes que lo conforman, para ello crea un conjunto de instituciones que cumplan con esos objetivos.

A dicho conjunto de instituciones se les denomina administración pública, la cual aplica todos sus esfuerzos, recursos y técnicas en el logro de las metas que cada

²³ Fernando Savater, *El valor de Educar*, p.18.

institución tiene, las cuales pueden ser en particular de educación.

Es evidente que las políticas educativas con las que contamos hasta la fecha no han ayudado a resolver el problema que ya tiene más de 30 años, por lo mismo es importante que la Administración Pública asuma su responsabilidad y función en el problema de la relación de la baja calidad educativa a los niños de las comunidades más marginadas del país, la solución al problema es adoptar las políticas educativas adecuadas y pertinentes. Al mismo tiempo que se impulse el compromiso de los encargados de las mismas.

En este sentido, considero importante el trabajo del Consejo Nacional de Fomento Educativo dentro de la política pública en materia de educación, ya que el cumplimiento de sus actividades y objetivos encomendados, de acuerdo con su decreto de creación, las cuales consisten en: “establecer los medios e instrumentos para generar u obtener los recursos económicos necesarios; administrar los recursos obtenidos, investigar, desarrollar, implantar, operar y evaluar nuevos modelos educativos que contribuyan a expandir o mejorar la educación y el nivel cultural en el país; fomentar la corresponsabilidad y solidaridad social de los sectores organizados del país para la atención y resolución de los problemas educativos y culturales; crear y desarrollar medios de participación social destinados a ampliar las oportunidades de educación de la población; colaborar con todas las entidades federativas que lo soliciten en la planeación de sus financiamientos para fines educativos; y, prestar servicios administrativos en apoyo a los programas prioritarios del sector educativo”²⁴.

Por lo anterior es importante que los programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo respondan a las necesidades de cada una de las comunidades a las que llegan a fin de que los niños y jóvenes cuenten con una

²⁴ Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 1971, modificado el 11 de febrero de 1982.

educación que les permita desarrollar sus capacidades y su potencial académico con la finalidad de que logren una vida mejor y puedan salir de su condición marginal, aspecto que es tarea de la Administración Pública atender.

Asimismo señalar que dichos programas son fundamentales para la atención de las necesidades de determinado sector de la sociedad y con ello atender uno de los mínimos de bienestar que debe de brindar la administración pública, a fin de promover la atención, permanencia y continuidad en la educación básica de los niños y jóvenes que habitan en localidades que no cuentan con servicios educativos, con la finalidad de proporcionar dicho servicio, la entrega de apoyos económicos a los alumnos y otorgar becas a los docentes para continuar y/o actualizar con sus estudios.

2. El Consejo Nacional de Fomento Educativo y sus Programas.

2.1 La fundación del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

A lo largo de la historia de nuestro país ha imperado la necesidad de contar con una amplia cobertura educativa por lo que respecta al nivel básico (primaria y secundaria), lo anterior, aunado a los problemas de analfabetismo en los sectores más desprotegidos (como lo son los rurales e indígenas) y los requerimientos de mejores logros académicos por parte de los alumnos; han sido un tema constante en la agenda nacional en nuestro país.

En las primeras décadas del siglo XX, la educación rural tuvo los objetivos siguientes: establecer una escuela de niños y otra de niñas en cada población de 500 habitantes; otorgar el servicio de enseñanza elemental obligatoria por medio de maestros ambulantes en las poblaciones con menos de 200 habitantes que se encontraran a menos de tres kilómetros de algún centro escolar. El mobiliario, organización y métodos de estas escuelas serian los que se adoptaron para los planteles del sistema escolarizado.

En 1921, con la creación de la SEP, inicia el sistema de educación pública en México, estableciendo como una de sus tareas fundamentales la atención a la escuela rural. Se crearon las misiones culturales, conformadas por grupos interdisciplinarios que prestaban sus servicios en comunidades rurales, tenían como objetivo apoyar el desarrollo integral de la comunidad y proporcionar capacitación en actividades ocupacionales, con el propósito de llevar la educación hacia las comunidades indígenas.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se multiplicó en 52.0% el número de escuelas rurales y de escuelas regionales campesinas: se fundaron 4,862 planteles elementales federales y la matrícula de primaria creció en 54.0%.

En el sexenio comprendido de 1946-1952 se realizó el Primer Congreso Nacional de Educación Rural convocado por la SEP, como consecuencia, las campañas culturales aumentaron en 78.0%, al pasar de 42 a 75 campañas y se constituyó la Dirección General de Asuntos Indígenas, en la estructura orgánica de la dependencia.

En la administración del Lic. Adolfo López Mateos (1952-1958), se presentó una compleja situación: más de un millón de niños en edad escolar no eran atendidos; había alta deserción escolar; y escasez de libros de texto y materiales educativos. Para hacer frente a esta problemática se inició la distribución de libros de texto gratuitos y se creó el Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, conocido como el Plan de Once Años, con el objetivo principal de dar atención educativa preferentemente a quienes menos recursos tenían.

Se estimó que para la realización de ese plan se requerían 9 mil millones de pesos y se propuso escalonarlo en 11 años, con el compromiso de construir 23,284 nuevas aulas y 51,090 plazas de profesor. Aunque estas metas no se cubrieron, el plan sirvió para que se destinaran recursos crecientes a la educación y se ampliaran la oferta y la infraestructura educativa.

Al inicio de la década de los setentas, las localidades pequeñas y aisladas no tenían servicios educativos y en el medio rural de cada 100 niños que iniciaban la primaria 9 lograban concluirla, lo cual se hacía más evidente en las personas en edad escolar que habitaban en pequeñas comunidades, dispersas y alejadas del medio urbano, de las cuales una tercera parte correspondía a grupos indígenas que no contaban con el servicio educativo; la mayor parte de las escuelas rurales tenían deficiencias educativas, asimismo, las familias de los trabajadores agrícolas migrantes representaban una demanda no atendida con los servicios de educación.

Por lo anterior el 9 de septiembre de 1971, el gobierno federal emitió en el Diario Oficial de la Federación el decreto de creación del Consejo Nacional de Fomento Educativo como un organismo público descentralizado del Gobierno Federal con la encomienda de “establecer los medios e instrumentos para generar u obtener los recursos económicos necesarios; administrar los recursos obtenidos, investigar, desarrollar, implantar, operar y evaluar nuevos modelos educativos que contribuyan a expandir o mejorar la educación y el nivel cultural en el país; fomentar la corresponsabilidad y solidaridad social de los sectores organizados del país para la atención y resolución de los problemas educativos y culturales; crear y desarrollar medios de participación social destinados a ampliar las oportunidades de educación de la población; colaborar con todas las entidades federativas que lo soliciten en la planeación de sus financiamientos para fines educativos; y, prestar servicios administrativos en apoyo a los programas prioritarios del sector educativo”²⁵.

Es así como al CONAFE se le confirieron las siguientes atribuciones:

- “Investigar, desarrollar, implantar, operar y evaluar nuevos modelos educativos que contribuyan a expandir o mejorar la educación
- “Fomentar la corresponsabilidad y solidaridad social de los sectores organizados del país para la atención y resolución de los problemas educativos.
- “Crear y desarrollar medios de participación social”²⁶.

Las atribuciones anteriores las realiza el CONAFE desde sus inicios en la década de los años 1970 y hasta la fecha. Durante este periodo se ha coordinado e implementado numerosos y variados programas que se han distribuido en distintos ámbitos como lo son la Educación Básica; la Cultura; el Fomento Educativo; el

²⁵ Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 1971, modificado el 11 de febrero de 1982.

²⁶ ÍDEM.

Bienestar Social; el Apoyo a la Educación Rural, Agropecuaria y Tecnológica; las Editoriales; los Programas Compensatorios; el Apoyo Administrativo al Sector Educativo; y la propia Administración del sistema educativo.

La variedad de los programas que el CONAFE ha implementado se debe a que las funciones que le fueron encomendadas desde su creación, se relacionan con el diseño de proyectos recientes referentes a nuevos modelos educativos alternativos para las comunidades que se encuentran en desventaja respecto a las zonas urbana de nuestro país.

Es de suma importancia destacar que la experiencia adquirida por el Consejo a lo largo de su historia le ha permitido desarrollar y fortalecer su esencia en dos grandes apartados que justifican su razón de ser, como lo son la Educación Comunitaria Rural y la Atención al Rezago Educativo, a los cuales atiende mediante de los Programas Compensatorios.

Los programas educativos con los que cuenta el CONAFE toman como base los planes y programas de la Secretaría de Educación Pública; sin embargo, por la propia naturaleza de la población objetivo que atiende, se han realizado adecuaciones tanto en lo pedagógico como en lo operativo, lo que ha permitido el acceso a la educación primaria a los niños de las localidades dispersas de alta y muy alta marginación del país, asimismo, se ha promovido que las adecuaciones a los programas sirvan para que los estudiantes logren su permanencia y superación escolar.

Una de las responsabilidades que tiene el Consejo Nacional de Fomento Educativo es que el modelo que implemente se encuentre diseñado mediante la “investigación detallada, diseño educacional adecuado, desarrollo y operación de modalidades y programas educativos que sean flexibles, pertinentes, bilingües e interculturales, basados en las necesidades de aprendizaje de los pueblos indígenas, de los habitantes de las pequeñas localidades rurales y de las zonas

urbano marginales, así como de los campamentos agrícolas, albergues indígenas y comunidades de origen de población jornalera migrante”.²⁷

Actualmente, el modelo de Educación Comunitaria implementado por el CONAFE proporciona servicios de educación preescolar, primaria y secundaria con cobertura en los 31 estados de la República Mexicana, principalmente en las localidades de alto y muy alto rezago social o marginación. Asimismo, lleva a cabo Acciones Compensatorias en localidades preferentemente rurales e indígenas que registran altos y muy altos niveles de marginación y rezago social en las 31 entidades federativas²⁸.

2.2 Estructura orgánica del CONAFE.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo se ha constituido como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, de suma importancia en el contexto educativo del país, ya que por su naturaleza, atribuciones y quehacer, ha consolidado su presencia ante la población rural menos favorecida.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo se encuentra integrado por la Dirección General, la Subdirección de Apoyo Técnico, el Órgano Interno de Control, las Direcciones de Medios y Publicaciones, de Planeación, de Educación Comunitaria, de Apoyo a la Operación y de Administración y Finanzas, así como e Unidad Jurídica y las Delegaciones estatales; como se muestra en el siguiente esquema.

²⁷ Consejo Nacional de Fomento Educativo, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 – 2012.

²⁸ Ídem.

Estructura Orgánica del Consejo Nacional de Fomento Educativo



Fuente: Estructura Orgánica del CONAFE, www.CONAFE.gob.mx.

Para efectos del presente trabajo la dirección que nos compete analizar es “La Dirección de Educación Comunitaria e Inclusión Social”, la cual tiene como objetivo el “proponer, diseñar, desarrollar, implantar, investigar y evaluar Programas, Modalidades y Proyectos de Educación Comunitaria, desde los ámbitos formativo, intercultural, ambiental y de desarrollo comunitario, así como mantener actualizados los enfoques y líneas conceptuales que orienten las acciones de los procesos educativos que desarrolla el Consejo en éste ámbito de aplicación de la Educación Inicial y Básica con población rural, indígena y migrante y zonas urbano marginadas, así como lo correspondiente a la formación de figuras docentes.”²⁹

²⁹ *Ibidem*. Pág. 74.

Así como de “coordinar y supervisar el desarrollo de Programas y Proyectos financiados con recursos provenientes de créditos otorgados, así como dar seguimiento al ejercicio del presupuesto asignado a la Dirección de Educación Comunitaria para garantizar la transparencia.”³⁰

Para dar cumplimiento a ellos se encarga de coordinar programas y acciones educativas para garantizar el desarrollo de la educación comunitaria, dirigida a sectores de la población rural no atendida por otras instancias educativas; también elabora el marco de referencia que sustenta el quehacer educativo del Consejo en los ámbitos formativos y culturales; establece los lineamientos técnicos-pedagógicos para el desarrollo de los programas y proyectos educativos que opera el Consejo; así como, dirigir el diseño, experimentación y evaluación de modelos educativos alternativos dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural, fundamentándose en los procesos organizativos y en las propuestas de la comunidad.

De igual forma la dirección mencionada en el párrafo anterior es la encargada de establecer las líneas generales de investigación que apoyen el desarrollo de los programas y proyectos educativos; asimismo establece los criterios para el diseño, elaboración y producción del material didáctico, editorial y de apoyo a los programas educativos como los criterios y directrices para la elaboración y suscripción de los convenios de prestación del Servicio Social Educativo para las diversas figuras docentes del Consejo; también coordina las acciones necesarias para la capacitación, actualización y formación de figuras docentes y equipos técnicos de las delegaciones estatales, el diseño de sistemas y materiales de evaluación de competencias, pertinentes a los programas y proyectos educativos, coordinar las acciones necesarias para la elaboración de la normatividad de la acreditación y certificación de los alumnos.

³⁰ Ídem.

La descripción de las actividades de las demás Direcciones Generales se describe en el anexo 1 del presente documento.

2.3 Objetivo y funciones sustantivas del CONAFE.

Como ya se mencionó en el apartado anterior el Consejo Nacional de Fomento Educativo es el órgano encargado de llevar la educación a los lugares más apartados del país y con problemas severos de pobreza por ello la misión del Consejo es la de “propiciar y proporcionar una atención educativa diferenciada a los habitantes de zonas rurales que no disfrutaban de los beneficios del desarrollo social, a partir del reconocimiento de su diversidad cultural y socioeconómica y avanzar en aspectos de equidad y pertenencia social”³¹.

Lo anterior servirá para que la educación comunitaria se en sus distintas modalidades se instalaran en tres contextos geográficos que son:

1. “Microlocalidades del medio rural donde habita población campesina mestiza e indígena;
2. ”Campamentos de familias jornaleras agrícolas migrantes, y
3. ”Zonas suburbanas”³².

La razón por la que se haga una diferencia es en virtud de que las características de las comunidades en nuestro país se consideran dependiendo la vida cotidiana y a la cultura que permea en cada una de ellas, por lo anterior se debe de considerar esas particularidades a fin de que la objetividad sea lo que interese en la prestación de los servicios, considerando lo anterior podemos decir que un aspecto poco objetivo en el contexto de los programas es el hecho de dar un trato igualitario ya que eso provocaría que sean atendidas las necesidades de cada una de las comunidades a las que llegan los programas del CONAFE y no se

³¹ Ídem
³² Ídem.

atenderían las necesidades particulares de cada uno de ellas.

Otro aspecto que considera el CONAFE son las condiciones sociales de las comunidades y las territoriales ya que ambas determinantes en la definición de intereses, privaciones, beneficios y problemas que los aquejan, asimismo los usos y costumbres y la cosmovisión son elementos que conforman la identidad así como la propia la lingüística.

Por lo anterior el Consejo Nacional de Fomento Educativo considera en la elaboración de los programas compensatorios que se incluyan contenidos educativos acordes a al contexto geográfico-cultural de las comunidades que serán atendidas ya que en función ellos diseñara y operara un determinado programa para dar cuenta de los criterios de pertinencia, equidad y calidad.

Es importante señalar que el CONAFE tiene la obligación de brindar educación a las microlocalidades que tienen un rango de población que va desde menos de 100 hasta 500 habitantes, que se encuentran alejadas de los núcleos de población urbana y presentan una deficiencia o carencia en los servicios públicos básicos. Asimismo en las comunidades indígenas, en las que las condiciones de marginación son más acentuadas. Otro aspecto de dichas comunidades atendidas es que las familias subsisten gracias a la producción agrícola para el autoconsumo, la cría de animales en pequeña escala, la producción artesanal o la pesca.

Por otra parte y a mi parecer es uno de los aspectos más importantes que se consideran en la implementación de los programas es el nivel de analfabetismo de la comunidad y las estadísticas de la conclusión de la primaria, así como los perfiles de escolaridad más comunes de las comunidades indígenas.

Una de las consideraciones que le Consejo debe de considerar para el éxito de sus programas compensatorios es que existen en nuestro país muchas

comunidades indígenas las que cuentan con un rezago educativo mayor al de las comunidades urbanas, y que no se han generado las opciones educativas adecuadas que atiendan a población monolingüe mayor de 15 años por lo que se deduce que no ante la poca cobertura, eficacia y calidad requeridas, el consejo debe de actuar conforme a las necesidades de las comunidades.

La tarea que tiene a su cargo el CONAFE es apoyado por los participantes de la acción educativa institucional a los que se les conciben como actores, y no como destinatarios o servidores. En tal sentido, son actores del proceso educativo los habitantes de las localidades rurales que se involucran de diversas maneras en las tareas escolares, los niños y jóvenes, los Instructores así como los Capacitadores Tutores.

Los Instructores son jóvenes que prestan su servicio social como son egresados de secundaria o bachillerato, y como una característica es que son de origen rural. Una de los requisitos que deben de cumplir los jóvenes que atienden a las comunidades indígenas, es que deben ser hablantes de la lengua de uso cotidiano.

Por lo que se refiere a los apoyos que requieren los instructores comunitarios en las localidades cuyas condiciones de pobreza extrema no les permitan cubrir los gastos de alimentación y hospedaje del Instructor, se elige uno de sus miembros para fungir como el Agente Educativo que atenderá en la modalidad de Centro Infantil Comunitario.

Referente a los Capacitadores Tutores son jóvenes que destacaron durante la prestación de su servicio educativo como Instructores a los cuales se invita para desarrollar funciones de capacitación. El nivel de Asistente Educativo es el más alto al que puede acceder un prestador de servicio y tiene la responsabilidad de orientar y asesorar a los Capacitadores Tutores.

Las atribuciones conferidas al Consejo Nacional de Fomento Educativo, son de suma importancia para dar cumplimiento al artículo tercero constitucional y lo más importante que se refiere a que la educación llegue a los lugares más alejados de nuestro país.

2.4 Programa Institucional de Mediano Plazo 2007-2012 del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

En el Programa Institucional de Mediano Plazo del CONAFE, encontramos la tarea que este realiza día a día y la cual se encuentra alineada con la normativa antes expuesta ya que en el presente programa las líneas de acción y los objetivos estratégicos, los cuales se involucra la acción sustantiva del CONAFE.

En concordancia con los mandatos antes mencionados, el CONAFE tomó la decisión de reorientar sus objetivos y acciones para la construcción de una política de equidad educativa que se ve reflejada en sus tres objetivos primordiales que son:

1. "Lograr que los niños y jóvenes de las comunidades con mayor rezago social y educativo, se inscriban, permanezcan y culminen su educación básica, y que reciban los beneficios de la educación inicial.
2. "Coadyuvar a la mejora de la calidad de sus aprendizajes mediante recursos y prácticas educativas acorde a sus necesidades y características.
3. "Promover la participación de todos los actores involucrados en las acciones de fomento educativo para la mejora permanente de los servicios"³³.

Con todo lo anterior se puede ver que el CONAFE busca ser más eficaz y convertirse en el medio por el cual el aprendizaje de los niños y jóvenes lleguen a donde se debe y destacando que los dicho aprendizaje se enfoque en procesos

³³ Programa Institucional de Mediano Plazo 2007-2012 del Consejo Nacional de Fomento Educativo, p. 15.

pertinentes en donde la estrategia sea una mejor intervención pedagógica, que existan procesos pertinentes de formación y desarrollo del docente y que existan medio idóneos para impulsar la participación de la sociedad.

Con los considerandos anteriores el Consejo estableció en su programa de mediano plazo siete ejes de acción de los cuales cuatro son ejes rectores y tres son ejes transversales, cada uno de ellos cuenta con líneas de acción y estrategias como se muestra en el siguiente cuadro:

Tipo de eje	Estrategia	Líneas de acción
Ejes rectores		
1. Promoción de la inscripción generalizada.	Establecer las condiciones organizativas, pedagógicas y materiales que aseguren la congruencia de los actores educativos a la promoción y el apoyo para que todos los niños y jóvenes de las localidades focalizadas se incorporen y permanezcan ciclos completos en la educación básica, y para que los padres de familia participen en la educación inicial.	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar y consolidar la microplaneación para asegurar el buen uso de los recursos humanos, materiales y financieros. - Desarrollar la programación detallada en forma coordinada con los estados - Lanzar una campaña permanente de difusión y promoción a la sociedad para que los diversos sectores estén bien informados y se comprometan con los objetivos, estrategias y resultados de la educación inicial y básica, y que participe en el respaldo de los procesos escolares - Fortalecer la operación de los servicios de educación inicial, preescolar, primaria y secundaria (con énfasis en las escuelas de organización multigrado, incluidas las telesecundarias). Lo que significa asegurar que todo ellos cuenten oportunamente con recursos humanos y materiales pertinentes y suficientes para su buen funcionamiento. - Hacer más eficaz la captación y retención de instructores y promotores, al desplegar campañas de animación para localizar y reclutar candidatos, mejorar los procesos de formación inicial y continua e incrementar los apoyos y estímulos a la permanencia de los docentes durante ciclos completos. - Construir, rehabilitar y equipar las aulas necesarias para satisfacer la demanda, como resultado del ejercicio conjunto de los gobiernos estatales y federal, considerando las responsabilidades de cada uno de ellos, la microplaneación, la reubicación de servicios y las mejores opciones de participación social en el diseño, ejecución y evaluación de las obras. - Brindar apoyos FIDUCAR a todos los alumnos de preescolar, primaria y secundaria que no cuentan con los servicios de educación básica en su localidad de origen.

Tipo de eje	Estrategia	Líneas de acción
<p>2. Mejoramiento de la intervención pedagógica.</p>	<p>Fomentar las condiciones pedagógicas que propician altos resultados de aprendizaje en la educación inicial y básica de la población rural e indígena, mediante el fortalecimiento de la práctica educativa escolar, el manejo de estrategias y materiales pertinentes, el seguimiento, el apoyo y la evaluación de la enseñanza y el aprendizaje, con énfasis en las escuelas de organización multigrado y en la atención a la diversidad cultural.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la aplicación de los planes y programas educativos, propiciando su flexibilidad y pertinencia. Lo que significa ofrecer apoyos para su aprovechamiento y adaptación al quehacer cotidiano, a los docentes de educación básica y a los promotores de educación inicial, para respaldar el aprendizaje de alumnos y padres de familia, considerando el contexto social y cultural en que prestan sus servicios. - Desarrollar estrategias y materiales didácticos pertinentes y oportunos, con base en el diagnóstico de las necesidades educativas de los alumnos de educación básica, en especial de aquellos en escuelas de organización multigrado, en telesecundarias y población migrante. Las áreas prioritarias son: lectura, escritura y matemáticas, sobre todo en los primeros grados de primaria y secundaria. - Impulsar la verificación e integración de los aprendizajes con el apoyo de mecanismos y herramientas pedagógicas que permitan a los alumnos, docentes y padres de familia conocer el grado de avance, con objeto de introducir medidas remediables oportunas. - Aplicar mecanismos de tutoría y acompañamiento que propicien en el docente decisiones y acciones que repercutan directamente en la elevación de los aprendizajes de sus alumnos, y que faciliten el conocimiento de propuestas pedagógicas de probada eficacia, así como medidas para su adaptación a las condiciones del trabajo escolar cotidiano, con énfasis en escuelas multigrado, telesecundaria y población migrante. - Consolidar el Control Escolar para facilitar la certificación y el libre tránsito de los alumnos, con estrategias específicas para la población de niños y jóvenes migrantes. - Dotar de útiles escolares suficientes en forma oportuna, de tal manera que cada niño y joven que cursen educación básica disponga, para el ciclo escolar completo, de herramientas pertinentes que le faciliten la adquisición y desarrollo de la lengua escrita y del pensamiento lógico matemático, como áreas prioritarias.

Tipo de eje	Estrategia	Líneas de acción
<p>3. Impulso a la formación y desarrollo docente.</p>	<p>Contar con un sistema de formación inicial y continua de docentes, cuya eficacia se base en su capacidad para captar y formar instructores y promotores de educación inicial y básica, que cuente con estrategias y materiales didácticos pertinentes y que asegure la aplicación de procedimientos para la tutoría y el acompañamiento durante todo el proceso de formación, a la vez que sea susceptible de ofrecerles certificación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las actuales estrategias para la formación inicial y continua de docentes para la educación inicial y básica, mediante la evaluación de los resultados obtenidos y la introducción de cambios necesarios que las haga más eficaces para el desempeño docente en las escuelas de organización multigrado, la atención a población migrante y el trabajo en telesecundarias. - Desarrollar un sistema de formación docente para la educación inicial y básica que asegure el control, el seguimiento y los ajustes necesarios a los procesos de: reclutamiento, formación inicial incorporación al servicio, estímulos al desempeño y permanencia, apoyos y acompañamientos a la práctica docente, estrategias y materiales didácticos necesarios, así como mecanismos para la evaluación de procesos y productos. - Diseñar, producir y distribuir materiales didácticos pertinentes y oportunos, y apoyar la aplicación de estrategias que fortalezcan los procesos de formación inicial y básica, es especial los dirigidos a quienes se desempeñarán en escuelas de organización multigrado, en telesecundaria y en la atención a población migrante. - Establecer procedimientos para la certificación de las competencias para la docencia, que tome en cuenta los periodos y logros alcanzados en la práctica.

Tipo de eje	Estrategia	Líneas de acción
4. Fomento de la participación social.	Impulsar la participación de los padres y madres de familia para apoyar la gestión escolar en los servicios de educación inicial y básica, mediante el manejo de la información y la capacitación correspondiente, así como el fortalecimiento de la articulación con otros sectores de la sociedad y el ejercicio de la contraloría social.	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar estrategias para la información, capacitación y el acompañamiento a los padres y madres de familia, que tomen en cuenta la diversidad cultural y las necesidades de apoyo familiar a los niños y jóvenes en su tránsito por la educación inicial y básica, con especial atención a aquellos que lo realizan en la escuela multigrado, en telesecundarias y con población migrante. - Ofrecer estímulos económicos a los padres y madres de familia organizados para apoyar la gestión de la educación preescolar, primaria y secundaria, que les permita ejercer decisiones sobre su destino, control, seguimiento y evaluación social. - Establecer un sistema que permita vincular diferentes formas de participación de los otros sectores con la acción educativa. - Impulsar la contraloría social mediante el conocimiento de los derechos y corresponsabilidades de la ciudadanía y el fomento de las capacidades para ejercerlos, de manera efectiva y oportuna, así como la práctica de vigilancia y evaluación del programa, para que opere con honestidad y transparencia, previniendo y evitando que acumule irregularidades o deficiencias en su desarrollo. - Impulsar la contraloría social mediante el conocimiento de los derechos y corresponsabilidades de la ciudadanía y el fomento de las capacidades para ejercerlos, de manera efectiva y oportuna, así como la práctica de vigilancia y evaluación del programa, para que opere con honestidad y transparencia, previniendo y evitando que acumule irregularidades o deficiencias en su desarrollo.

Tipo de eje	Estrategia	Líneas de acción
Ejes Transversales		
1. Apoyo municipal a la gestión escolar.	Desarrollar un modelo operativo de gestión municipal a la gestión escolar, de la educación inicial y básica, en los territorios focalizados, que cuenten con el respaldo de los convenios generales y las cartas compromiso firmados por los tres órdenes de gobierno, además del apoyo, seguimiento y evaluación de impacto correspondiente.	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar e instrumentar un modelo operativo de gestión municipal para la equidad educativa que cuente con el respaldo de los gobiernos estatales correspondientes y que aseguren el aprovechamiento del capital social de las comunidades focalizadas. - Actualizar y consolidar el proceso de construcción de las agendas para la equidad educativa, como instrumento de gestión institucional que proporcione los elementos básicos para general procesos de microplaneación y para respaldar el seguimiento y la evaluación social de los resultados de la educación inicial y básica. - Firmar y operar convenios estatales para la equidad educativa que distribuyan la responsabilidad para la operación de los servicios de educación inicial y básica, y expliciten las fuentes de financiamiento para las acciones de los programas, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación correspondiente. - Firmar y operar cartas compromiso con las autoridades municipales, con base en la normatividad acordadas entre gobiernos estatales y el gobierno federal, que aseguren la ejecución de las acciones definidas y el seguimiento y la evaluación correspondiente. - Realizar la evaluación de impacto de apoyo municipal a la gestión escolar con relación a los resultados de aprendizaje de niños y jóvenes y el incremento del capital social y educativo del municipio y de las localidades atendidas.

Tipo de eje	Estrategia	Líneas de acción
2. Transparencia y rendición de cuentas.	<p>Contar con los sistemas y mecanismos que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos humanos, materiales y financieros asignados al programa, aplicando estrategias para la información permanente a la sociedad sobre las relaciones entre los resultados de aprendizaje en niños y jóvenes, los insumos y el gasto canalizado a la educación inicial y básica, en los territorios focalizados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar mecanismos para la rendición de cuentas, entendidas como cambio cultural en la gestión administrativa, mediante la apropiación masiva del derecho a la información por parte de los ciudadanos; eso incluye este programa, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier lugar. - Operar esquemas de simplificación administrativa que reduzca, agilice y den transparencia a los trámites y procedimientos que se llevan a cabo ante diversas dependencias públicas, para fomentar la participación ciudadana en el diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de este programa social. - Asegurar el manejo eficiente y eficaz de los recursos y que se realice de conformidad con las normas vigentes y se ejerzan de forma honesta. - Establecer el sistema de atención a las diversas peticiones de los ciudadanos: solicitudes, propuestas y sugerencias relacionadas con el programa, para fortalecer y garantizar el derecho de petición y fomentar una nueva cultura de participación y transparencia en el servicio público. - Lanzar una campaña permanente de información a la sociedad para asegurar que todos los actores involucrados en el desarrollo del programa, cuenten con una visión panorámica de su planeación, ejecución, seguimiento y evaluación.
3. Evaluación institucional.	<p>Contar periódicamente con resultados de evaluaciones sobre el diseño, la planeación, la operación y los resultados educativos de la acción institucional del CONAFE y otras instituciones involucradas, para valorar el avance en las condiciones de calidad y equidad en la educación inicial y básica dirigida a la población beneficiaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar el impacto del programa institucional, para contar con información relevante y oportuna para la toma de decisiones, el seguimiento de los compromisos y la rendición de cuentas. - Ponderar y mejorar los niveles de desempeño institucional alcanzados, en cuanto a sus organizaciones y funcionamiento, los principios y lineamientos, los compromisos de gestión, los mecanismos para promover la participación y el control sobre las políticas públicas. - Ponderar los logros de aprendizaje de los niños y jóvenes atendidos y contrastarlos con los recursos e insumos utilizados en los programas, para determinar su eficacia y eficiencia. - Aprovechar los resultados de la evaluación institucional, como insumo para mejorar la planeación y operación del CONAFE.

2.5 El impacto educativo del CONAFE en nuestro país.

En nuestro país la práctica educativa se basa en una serie de supuestos o principios pedagógicos que le dan sustento y sentido, considerando lo anterior el CONAFE centra su interés en la construcción de un fundamento articulado para su quehacer educativo, teniendo como eje la política educativa equitativa. El concepto de Equidad se constituye así en elemento central e integrador de las acciones institucionales en sus dos vertientes: la atención educativa directa mediante programas de Educación Comunitaria, y los programas compensatorios.

En el contexto anterior el Consejo asume la definición de equidad propuesta en la Ley General de Educación del 13 de julio de 1993, en la que se establece en su capítulo tercero, que contiene los artículos 32 al 36, que “las autoridades educativas deben promover iguales oportunidades de acceso y permanencia en los servicios que ofrecen, dar preferencia a grupos con desventaja social y económica o con mayor rezago educativo”³⁴.

Debemos de considerar que la congruencia de la política de equidad educativa presume proveer educación de calidad y pertinente –en este caso- a la población rural, en el que se considera a todo a los sectores indígenas y migrantes, asimismo deben de flexibles las formas de evaluación, la promoción de grado y certificación, así promover la participación de la comunidad en las labores educativas.

En México se ha incrementado la expansión y diversificación del quehacer educativo hacia ámbitos geográficos, sociales y culturales distintos en los últimos años ha implicado que el enfoque pedagógico general se haya modificado con la finalidad de que la educación en nuestro país entienda las necesidades actuales.

³⁴ Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, Artículos 32 al 36, Cámara de Diputados, Última reforma publicada DOF 19 de agosto de 2010, pág.

Con lo anterior el CONAFE entiende a la comunidad como un universo de convivencia social, económica, política y cultural donde convergen y se articulan prácticas y dinámicas particulares de sus integrantes, pero también un espacio en el cual existen necesidades, significados y sentidos de vida compartidos por todos sus miembros. Los servicios educativos que CONAFE proporciona se ven enriquecidos por la cosmovisión y las costumbres, los problemas y las demandas, que aportan los miembros de las comunidades.

En este contexto, el alumno juega un papel fundamental como ente activo del proceso educacional. Es visto como actor dentro del proceso de aprendizaje, en la medida que se considera necesaria su participación en la construcción de saberes, conocimientos y habilidades. El trabajo en conjunto y el trabajo individual no se contraponen; se complementan respondiendo a momentos distintos del proceso de aprendizaje. Por tanto, recurrir a los saberes pertenecientes a la cultura local es una de las estrategias que se utilizan para que al niño no le sean extraños los contenidos escolares.

Asimismo, el Instructor Comunitario adquiere un doble rol; es un mediador del aprendizaje y al mismo tiempo un promotor de reflexión, recuperación y valoración de la cultura comunitaria. Su papel se destaca por flexibilizar e integrar las estructuras escolares establecidas en la currícula y las estructuras pertenecientes a la cultura local, acercando a los niños a una comprensión mayor de su entorno y de su realidad.

Por otro lado, es importante señalar que la actividad del Consejo no se reduce a la labor con los niños, sino que adquiere otra dimensión al establecer un vínculo más estrecho con la comunidad por la convivencia que genera su estancia en ella. Esta condición le lleva a realizar acciones educativas también con los padres de familia y habitantes.

Los programas educativos que el CONAFE ofrece fueron creados para atender la demanda educativa que tiene la población rural e indígena dispersa y que se

encuentra en zonas donde las actividades alternativas para la subsistencia compiten con la actividad escolar.

Asimismo su razón de ser tiene que ver con la existencia de un contexto nacional multicultural; tanto los grupos étnicos como las comunidades del medio rural tienen formas propias de organización que contrastan con el ideal de igualdad de oportunidades y en este caso en el aspecto educativo y como un último aspecto tenemos que el Consejo debe atender la prevalencia de pobres expectativas de los alumnos en relación con la educación.

Una de las preocupaciones del CONAFE es que por lo que se refiere a la oferta educativa rural, en la que la característica generalizada es la existencia de escuelas multigrado o de organización incompleta. Lo anterior se comprueba con la existencia de aproximadamente “54,000 escuelas de este tipo; de las cuales 66.4 por ciento de las escuelas del país son rurales y son atendidas por 38.2 por ciento de los profesores”³⁵; lo que significa que el mayor número de escuelas son atendidas por una cantidad muy pequeña de profesores y aunado a lo anterior se tiene que existe en nuestro país un modelo educativo homogeneizado entre la ciudad y el campo, característica que asuela la medida en que se acerca a una demanda más pobre.

Es por ello que el CONAFE ha implementado “programas compensatorios con el fin de dar apoyo al sistema regular de educación inicial, básica y de adultos; atienden, actualmente, los niveles de inicial, preescolar, primaria y secundaria y docentes de educación indígena”³⁶.

A continuación se presenta de manera sintética la evolución de los programas compensatorios. Los cambios de nombre responden al enfoque y a los niveles educativos a los que se dirigían, así como a los convenios establecidos entre el

³⁵ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Cuenta pública 2007, pág. 417.

³⁶ Ídem.

gobierno y los organismos financieros internacionales que otorgaron créditos para el desarrollo de los mismos.

Programas Compensatorios

Programa	Año	Cobertura
Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)	1992	Chiapas Guerrero Hidalgo Oaxaca
Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (Prodei)	1993	Chiapas Estado de México Guanajuato Guerrero Hidalgo Michoacán Oaxaca Puebla San Luis Potosí Veracruz
Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB)	1993 1997	Campeche Durango Guanajuato Jalisco Michoacán Puebla San Luis Potosí Tabasco Veracruz Yucatán Chiapas Guerrero Hidalgo Oaxaca
Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE)	1995-1996	Colima Chihuahua Estado de México Nayarit Querétaro Quintana Roo Sinaloa Sonora Zacatecas
Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB)	1998-2001-2004	31 entidades del país. Se incorpora educación inicial, preescolar, primaria y secundaria en zonas rurales y urbanomarginadas.

Los componentes principales de los Programas Compensatorios atienden factores relativos a la oferta y la demanda:

Por acciones compensatorias el CONAFE entiende aquellas que buscan responder “adecuadamente a las necesidades de la demanda –las alumnas, los alumnos, sus familias, sus comunidades-, así como mejorar las condiciones de la oferta –las instalaciones, mobiliario, equipo y materiales de las escuelas con menos recursos-, además de promover el desarrollo de las capacidades de los docentes, los equipos de supervisión y los demás agentes que participen en el proceso”.³⁷

“Las acciones aplicadas al fortalecimiento de la demanda han sido las siguientes”:³⁸

- Distribución de útiles escolares.
- Transferencias de dinero en efectivo a las familias de estudiantes (Programa Oportunidades) y a las escuelas. El CONAFE es una instancia operativa de Oportunidades, pero no es responsable del diseño ni de la evaluación de este programa.
- Mejoramiento de las prácticas de crianza de padres de familia con niños menores de cuatro años (Programa de Educación Inicial No Escolarizada).
- Alfabetización de adultos (Programa de Alfabetización de Personas Adultas, que actualmente ya no impulsa el CONAFE, pero que sí fue parte de sus actividades institucionales).
- Promoción de la participación de los padres en la vida escolar. Participación de las Asociaciones de Padres de Familia en el Fondo de Apoyo de la Gestión Escolar (AGE).

³⁷ Sara Makowski y Alejandro Saldaña, Serie Política Compensatoria en Educación: Evaluación y Análisis. Tomo 5, *Valoraciones de las acciones compensatorias desde las comunidades educativas. Educación Inicial y Primaria: estudios de caso en Baja California, Hidalgo, y Tabasco*, México, CONAFE, 2006, p.37.

³⁸ *Ibidem*.

“Las acciones dirigidas al fortalecimiento de la oferta son:”³⁹

- Construcción y rehabilitación de espacios educativos.
- Aportes de mobiliario, equipo (computadoras y software educativo), material escolar (deportivo, enciclopedias, atlas y bibliotecas), textos y materiales de educación indígena.
- Incentivos en efectivo para los docentes (reconocimiento al desempeño docente, Redes).
- Asesoría y capacitación a docentes.
- Incentivos en efectivo para supervisores escolares.
- Asistencia técnica y capacitación a personal de las secretarías estatales de educación.

Esta breve descripción de los programas pretende demostrar el desarrollo de un proyecto ambicioso que busca alcanzar “una cobertura cada vez mayor (actualmente llega a casi seis millones de alumnos beneficiados); pero, además, es ambicioso en términos de construir un sistema educativo de gran complejidad en lo que se refiere a su estructura burocrática y, a la vez, relativamente dinámico en su capacidad para introducir innovaciones”.⁴⁰

Podemos concluir diciendo que los programas compensatorios han definido una estrategia con la que se busca el lograr abatir el rezago educativo mejorando las condiciones de la oferta y las condiciones escolares así como las expectativas de la demanda.

³⁹ Ibídem.

⁴⁰ Ibídem.

3. Los programas del CONAFE en materia de Educación Comunitaria y Fomento Educativo.

Durante el periodo 1982-1988, la SEP puso en marcha programas “preventivos y compensatorios para combatir el rezago educativo- Recuperación de niños con atraso escolar, Prevención de la reprobación, atención de los niños migrantes (...).”⁴¹

Es a partir de 2002 cuando el fomento a la educación y la equidad educativa, toma una mayor relevancia ya que se convirtió en una política central del gobierno federal, la razón de que así fuera tiene que ver con que históricamente en nuestro país la deficiencia educativa en los grupos más vulnerables habían sido constantes debido a los programas educativos que se habían implementado.

En virtud de lo anterior se comenzaron a implementar programas con una focalización específica –algunos de estos programas tuvieron éxito, pero otros fueron desechados en virtud de que no han sido los adecuados-. Es importante señalar que la problemática educativa en nuestro país ha sido sin duda uno de los problemas que más aquejado a los sectores con menor ingreso y por ello se ha requerido que a lo largo de la historia de nuestro país dicho problema haya sido tratado en la política de mediano y largo plazo.

La razón de ser o de existir de los programas compensatorios ha sido el abatimiento del rezago educativo, por lo que las denominaciones de los mismos han cambiado a lo largo de la historia, pero sus objetivos siguen siendo los mismos: el primero es “la búsqueda de equidad en el acceso y la permanencia en la educación básica y el segundo es el incremento de los niveles de aprendizaje mediante el mejoramiento de la calidad de la enseñanza”⁴². A continuación se describen los programas de Educación Comunitaria y Fomento Educativo.

⁴¹ Chávez, Patricio, Rodolfo Ramírez, “Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2004”, Consejo Nacional de Fomento Educativo, México 2006, pág. 21.

⁴² Op. Cit. Pág 28.

3.1 Programas de Educación Comunitaria

Los programas compensatorios en la educación formal con parte de un estilo de política social que de cierto modo rompe con el modelo predominante desde la posguerra, esta última junto con el capitalismo fueron acompañadas por una política social que tenía aun fuente de inspiración en el modelo del weifare state (universalismo, gratuidad, ciudadanía, etc.) las políticas sociales del capitalismo actual hablan el lenguaje de la subsidiariedad del Estado, focalización, la eficiencia, la lucha contra la pobreza.

La carencia de los recursos provoca el rezago educativo, lo cual significa que no todos los grupos sociales pueden acceder al mismo sistema educativo. Por lo anterior se crean políticas que tiendan a neutralizar las desigualdades.

Los programas compensatorios buscan beneficiar a determinados sectores o grupos sociales definidos como en situación de pobreza, exclusión social, vulnerabilidad y rezago educativo. Por lo anterior se considera que con una mejor educación se obtienen mejores recursos humanos que por su calidad en el trabajo les permita aminorar la pobreza. , por ello se considera que los programas compensatorios son una oferta adecuada para las personas que de escasos recursos, es decir es la oferta educativa a la que ellos pueden acceder.

El objetivo de los programas de educación comunitaria tienen es “ofrecer los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria a los niños, jóvenes que habitan en pequeñas localidades rurales y mestizas, indígenas y en campamentos de población agrícola migrante”⁴³.

Una de las características de los programas compensatorios es dar “apoyo al sistema regular de educación inicial, básica y de educación de adultos; atienden, actualmente, los niveles de inicial, preescolar, primaria y secundaria; a las escuelas y docentes de educación indígena y las escuelas rurales multigrado del

⁴³ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Cuenta pública 2007, pág. 417.

sistema regular”⁴⁴.

Como se puede observar los programas de Educación comunitaria fueron creados con la finalidad de que la equidad educativa prevalezca y que todos los mexicanos tengan el acceso a la educación que es un derecho fundamental para el desarrollo de cualquier persona.

3.1.1 Programa de Preescolar Comunitario

En referencia a la educación inicial no escolarizada que imparte el CONAFE, se basa en la participación comunitaria y es adaptable a las características de cada comunidad; asimismo en esta modalidad el Consejo capacita a los padres de familia para que ellos se hagan cargo de la educación de los hijos menores de cuatro años de edad, la finalidad de lo anterior es la implementación de las mejores prácticas en la crianza y asimismo los hace partícipes en el proceso de estimulación temprana de sus hijos, lo que busca en el largo plazo que se incrementen las oportunidades de permanencia en la educación primaria de los niños beneficiados.

Por lo anterior el CONAFE a partir de 1980 comenzó a implementar la Educación Preescolar Comunitaria en diversas comunidades rurales, pero es hasta 1994 y 1995 cuando logro extender la cobertura con el objeto de atender los requerimientos y necesidades educativas de los grupos y poblaciones indígenas y grupos de migrantes. Es a partir de entonces que el Consejo se ha dado a la tarea de diseñar propuestas y materiales educativos enfocados para dichos sectores y con la finalidad de contribuir en el desarrollo de los niños, asimismo, estos materiales pretenden contribuir con la equidad de oportunidades para todos.

⁴⁴ Consejo Nacional de Fomento Educativo, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012, www.conafe.gob.mx.

En nuestro país se ha propuesto un proceso de transformación educativa⁴⁵, organizado en torno a la Reforma Integral de la Educación Básica, la cual “está centrada en un modelo educativo basado en competencias que responde a las necesidades de desarrollo del país en el siglo XXI”⁴⁶. Uno de los elementos fundamentales en la concepción de esa reforma tiene que ver con la coordinación curricular de los distintos niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), lo que implica vincular los Planes y Programas de Estudio de cada uno de los niveles con objetivo de garantizar que los estudiantes logren el perfil de egreso al concluir con su educación básica. Para dicho perfil se establece el desarrollo de competencias para la vida, las cuales se definen como “un conjunto de capacidades que incluyen conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas que una persona logra mediante procesos de aprendizaje y que se manifiestan en su desempeño en situaciones y contextos diversos”⁴⁷.

Considerando lo anterior el CONAFE se propuso fortalecer la Educación Preescolar Comunitaria que brinda en las modalidades rural⁴⁸, indígena⁴⁹ y migrante⁵⁰, ya que si bien el Consejo proporciona atención específica a cada una de estas comunidades por sus propias características, la oferta educativa debe ser congruente a nivel nacional lo anterior con la finalidad de que cada uno de los estudiantes cuenten con las mismas oportunidades en cuanto a su desarrollo intelectual, ya que el objetivo fundamental es que “la escuela debe ofrecer a las niñas y a los niños oportunidades formativas de calidad equivalente, independientemente de sus diferencias socioeconómicas y culturales”⁵¹.

⁴⁵ La transformación educativa está planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, junto con los objetivos señalados en el Programa sectorial de Educación 2007-2012.

⁴⁶ Plan de Estudios 2009. Educación básica. Primaria Secretaría de Educación Pública. Pág. 9.

⁴⁷ Programa de Educación preescolar 2004. Secretaría de Educación Pública. Pág. 22.

⁴⁸ Educación Preescolar Comunitaria. Consejo Nacional de Fomento Educativo. 2007.

⁴⁹ Propuesta Educativa. Modalidad de Atención Educativa a Población Indígena. Consejo Nacional de Fomento Educativo, edición 2006.

⁵⁰ Propuesta Educativa. Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante. Consejo Nacional de Fomento Educativo. 2ª reimpresión 2006.

⁵¹ Programa de Educación Preescolar. 2004. Secretaría de Educación Pública. México. Pág. 32.

3.1.2 Programa de Primaria Comunitaria

La Primaria Comunitaria es la que “se integra por las modalidades educativas de primaria que opera el CONAFE: Primaria Comunitaria Mestiza, Primaria Comunitaria Indígena y Primaria Comunitaria Migrante”⁵², esta educación se “ofrece en las comunidades mestizas o indígenas, rurales aisladas y de difícil acceso con menos de 100 habitantes, preferentemente en localidades que registran un alto grado de marginación y pobreza y que carecen del servicio educativo de primaria regular. En diferentes campamentos para población agrícola migrante del país, albergues o comunidades, sin importar su tamaño, también se instalan servicios de primaria”⁵³.

Asimismo, es importante señalar que las niñas y los niños que acuden a la Primaria Comunitaria tienen “de 5 años 9 meses a los a 15 años 3 meses de edad y viven en localidades con menos de 100 habitantes, dispersas y alejadas de los municipios y ciudades; o bien, residen temporalmente en campamentos agrícolas para trabajadores migrantes”⁵⁴.

Una de las características principales de la Primaria Comunitaria, es que se encuentra organizada en tres niveles escolares que tienen una equivalencia a la estructura de la primaria que es impartida por la Secretaría de Educación Pública en las comunidades urbanas como se muestra en el siguiente cuadro

PRIMARIA CONAFE	PRIMARIA SEP
Nivel I	Grado 1ero. y 2do.
Nivel II	Grado 3ero. y 4o.
Nivel III	Grado 5o. y 6o.

⁵² Diario Oficial de la Federación “REGLAS de Operación e indicadores de gestión y evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo”, pág. 6. México 28 de febrero de 2007.

⁵³ *Ibíd*em, pág. 8.

⁵⁴ *Ibíd*em, pág. 9.

Como se puede observar en el cuadro anterior el nivel I, equivalente a primero y segundo grado; nivel II, a tercero y cuarto grado, y nivel III, a quinto y sexto grado, lo que significa que los grupos son de característica multinivel en lo que se atiende al mismo tiempo con niñas y niños de edades diferentes, así como experiencias, intereses, cultura y conocimientos distintos.

Si bien el trabajar en grupos multinivel tiene una serie de complejidades y hasta cierto punto es difícil tratar las necesidades de cada uno de los niños que lo conforman, también se tiene ventajas que el CONAFE ha intentado utilizar en su favor como es el hecho de que los multiniveles proporciona la oportunidad de que niñas y niños adquieran sus aprendizajes al interactuar con el resto del grupo: quienes saben menos, se trata de que se aprenda de quienes saben más; aunado a eso se refirma con lo que los instructores comunitarios fortalezca en cada uno de ellos. Con lo anterior el Consejo busca que “al dialogar, argumentar y explicar o exponer sus ideas, niñas y niños fortalecen o generan nuevas habilidades, competencias y saberes en un ambiente de colaboración y construcción colectiva, siempre en el marco de sus propias experiencias y cultura”⁵⁵.

Los programas de educación primaria implementados por el CONAFE atienden el desarrollo de competencias, habilidades y actitudes. Asimismo, cuenta con principios metodológicos básicos en el desarrollo de cualquier educando como lo son expresión oral, comprensión lectora, escritura, pensamiento lógico matemático y reflexión sobre lo aprendido, así como desarrollo de la afectividad, la autoestima y el juego, por medio de cinco ejes curriculares:

1. Comprensión del medio natural, social y cultural.
2. Comunicación
3. Lógica matemática.
4. Actitudes y valores para la convivencia.
5. Aprender a aprender.

⁵⁵ Latin America and the Caribbean: lessons from best practices in promoting Education for All, Balance de 15 años de acciones compensatorias en Educación Básica en México, Cartagena de Indias, octubre 2006.

Para la Primaria Comunitaria el CONAFE desarrolló una metodología con el fin de localizar sus escuelas, lo anterior lo hizo “correlacionando tanto las variables socioeconómicas de las localidades, las estructuras administrativo–operativas, así como los principales indicadores educativos, cuyos resultados arrojan escenarios certeros y confiables para canalizar recursos a las regiones con mayor prioridad social y educativa”⁵⁶. Con base en dicha metodología, se busca atender como prioridad los siguientes aspectos:

1. El total de las escuelas indígenas que se tienen en el país.
2. Las escuelas en las que existe un mayor rezago educativo en cada una de las entidades federativas, con la finalidad de contrarrestar los efectos provocados por el atraso educativo y reflejado mediante indicadores educativos como la deserción escolar, la reprobación y la eficiencia terminal.
3. Se busca atender prioritariamente escuelas multigrado y a su vez la incorporación de las escuelas de niños migrantes.

Asimismo, en la modalidad de educación primaria formal se atienden aproximadamente “43 mil escuelas, de las cuales 34.6 mil son rurales y casi 9 mil son indígenas; destaca que de ese total 9.6 mil son unitarias, 10.7 mil son bidocentes y 6.8 mil son tridocentes”⁵⁷

La intención del CONAFE es que la educación a nivel primaria sea igual que la de que se imparte en las comunidades urbanas y para ello considera esencial aprovechar la diversidad cultural que se puede encontrar en los grupos multigrados, lo que permitiría una homogeneidad en la educación de los niños que acuden a este tipo de escuelas.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Secretaría de Educación Pública, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Informe de labores del CONAFE 2008, pág. 14-15., México 2009.

3.1.3 Programa de Secundaria Comunitaria

El Programa de Secundaria Comunitaria “se integra por las modalidades educativas de secundaria que opera el CONAFE: Secundaria Comunitaria Mestiza y Secundaria Comunitaria Indígena”⁵⁸, en la primera modalidad educativa que “opera en comunidades mestizas de menos de 100 habitantes que ya cuentan con el servicio de Primaria Comunitaria Mestiza y cuya población demanda este servicio educativo, esta Modalidad es una adaptación didáctica de la propuesta pedagógica de la Telesecundaria que responde a las necesidades educativas específicas de la población objeto”⁵⁹. Por lo que respecta a la Secundaria Comunitaria Indígena, se tiene que es una “modalidad educativa que opera en comunidades indígenas de menos de 100 habitantes y que beneficia a estudiantes indígenas egresados de primaria indígena”⁶⁰.

Como se puede observar la Secundaria Comunitaria que ofrece el CONAFE es en “comunidades rurales de menos de 100 habitantes, donde el Consejo presta el servicio de educación primaria y cuya población demanda este nivel educativo. La Secundaria Comunitaria recibe a los alumnos egresados de nivel primaria, que tienen el interés de certificar este nivel, toda vez que es una modalidad innovadora que abarca los objetivos y contenidos definidos por la Secretaría de Educación Pública y que pueden hacer uso de la tecnología informática y multimedia disponible en sitio, tanto para el desarrollo del programa de estudios, como para apoyar el trabajo docente”⁶¹.

Por lo anterior el CONAFE ha buscado reforzar la Telesecundaria como una opción que ha mostrado pertinencia y efectividad en el medio rural, a través de los programas compensatorios se seleccionarán las escuelas mediante un proceso de localización contraciclística, considerando los siguientes criterios:

⁵⁸ Diario Oficial de la Federación “REGLAS de Operación e indicadores de gestión y evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo”, pág. 7. México 28 de febrero de 2007.

⁵⁹ Ídem.

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Ibídem, pág. 8.

- Escuelas con altos rezagos en sus indicadores educativos de eficiencia terminal, deserción escolar y reprobación.
- Escuelas que se encuentran en comunidades caracterizadas por su pobreza extrema.
- Escuelas que cuenten con los tres grados escolares y que en cada grado tengan una población mínima de 15 alumnos.

Se puede observar que la secundaria comunitaria fue diseñada para ofrecer a los grupos de población en desventaja socioeconómica una opción educativa pertinente y de calidad en ese nivel de estudios, pero igual se pretende que en esa educación se considere la heterogeneidad de sus características socioculturales, lo que significa que los programas del CONAFE se deben de adaptar a las necesidades de cada una de las poblaciones a la que corresponda.

Por lo que se refiere a su establecimiento, tenemos que las secundarias comunitarias se han constituido físicamente en las localidades que no tienen acceso a otro servicio de educación secundaria y que cuentan con egresados de la primaria comunitaria.

Asimismo, su diseño curricular se fundamenta en la adaptación y equivalencia de la propuesta pedagógica de la telesecundaria como ya se había planteado en este apartado, ya que las necesidades educativas de las comunidades a las que se les brinda el servicio tienen características similares a las que son beneficiadas con las telesecundarias y además de que la operación ha sido probada en los programas y modalidades de educación comunitaria; aunado a lo anterior se debe de considerar que las competencias que se espera que desarrollen los alumnos inscritos en este nivel, lo anterior no es con base en el mapa de competencias para preescolar y primaria comunitarios que se trabaja en el CONAFE, por lo que mantiene la estructura de cinco ejes curriculares para conservar la articulación de toda la educación básica.

Por otro lado tenemos que la estructura curricular de la Secundaria Comunitaria es modular: y que cada módulo plantea la integración global de los contenidos de las diversas asignaturas del programa de telesecundaria y del plan y programas de estudio del ciclo escolar correspondiente.

También el Consejo se ha encargado de desarrollar un trabajo didáctico multinivel, con el fin de aprovechar las distintas competencias del alumnado y la interacción entre individuos de distintas edades, que es lo mismo que se hace en la primaria comunitaria, ya que se pretende aprovechar el conocimientos y las distintas capacidades de los alumnos con el fin de que se hagan grupos homogéneos en la adquisición de nuevos aprendizajes y sobretodo de que sean grupos con una lata integración.

Es importante señalar que el proceso de aprendizaje se asemeja más a las condiciones reales en que se desenvuelven las alumnas y los alumnos -donde se relacionan con individuos de diferentes edades- y permite la expresión de una amplia gama de intereses, destrezas y necesidades; asimismo, se privilegia el aprendizaje en colaboración, el diálogo y la búsqueda colectiva de soluciones a las problemáticas encontradas.

Una de la cosas por la que hay una grupos poco homogéneos y con tanta diversidad tiene que ver con la propia capacidad operativa con la que cuenta el CONAFE, si bien es la estructura aprobada en su operación, considero que tanto en la primaria como en la secundaria comunitaria se repite esta situación por el costo monetario y operativo que tendría el atender a los alumnos en grupos más enfocados en cuanto a las edades como se hace en las urbes de nuestro país.

3.2 Programas de Fomento Educativo

Los Programas de Fomento Educativo que opera el CONAFE son:

a) El Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR). El cual “se ofrece en las comunidades rurales aisladas y de difícil acceso con menos de 100 habitantes, preferentemente localidades que registran un alto grado de marginación y pobreza, que carecen de servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria y que por sus características no puedan instalarse estos servicios por contar con menos de cuatro alumnas y alumnos; asimismo se ofrece en localidades donde exista un servicio de primaria, pero carezca del servicio de Secundaria”⁶²

b) El Sistema de Estudios a Docentes (SED). Que se encuentra “dirigido a todas las figuras docentes que concluyen su Servicio Social Educativo y que continúan sus estudios de nivel medio superior, educación superior o capacitación para el trabajo, en o México en el extranjero”⁶³.

Los programas de fomento educativo se crearon con la finalidad de apoyar económicamente a los alumnos e instructores comunitarios, en el primer caso es para que los alumnos puedan continuar con sus estudios en particular aquellos que viven en extrema pobreza, es una de las acciones que el CONAFE ha implementado para que se la eficiencia terminal de estas personas mejoren. Por lo que se refiere a Sistema de Estudios a Docentes tiene la finalidad de apoyar a los instructores comunitarios en sus labores diarias y con ello que sigan teniendo un apoyo económico con el fin de continuar su tarea como instructores comunitarios y en especial que continúen con sus estudios y formación académica que es la finalidad del CONAFE.

A continuación se describen cada uno de estos programas.

⁶² Diario Oficial de la Federación “REGLAS de Operación e indicadores de gestión y evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo”, pág. 30. México 28 de febrero de 2007.

⁶³ Ídem.

3.2.1 Programa de Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR)

El Programa de Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR) tiene como objetivo promover la permanencia de los niños y jóvenes en el Sistema Educativo Nacional, mediante el otorgamiento de becas a educandos de preescolar, primaria y secundaria, que viven en pequeñas localidades carentes de servicios educativos y requieren trasladarse a otras localidades para continuar sus estudios.

Este programa aplica a las “niñas y niños de 5 años que habitan en comunidades que no cuenten con atención educativa en el nivel de Preescolar. De igual manera, se puede apoyar a estudiantes que por la deserción de la Instructora o Instructor Comunitario haya sido cancelado el Curso Comunitario y se tengan que trasladar u hospedar en otra comunidad para continuar sus estudios de preescolar. La beca se otorgará para la modalidad de traslado siempre y cuando un familiar sea beneficiario del programa en los niveles de primaria o secundaria en la misma modalidad”⁶⁴.

De acuerdo con la reglas de operación de los programas de educación comunitaria y fomento educativo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28n de febrero de 2007, los beneficiarios de estos programas son los “niños cuya edad sea de 6 a 14 años 11 meses que vivan en comunidades que no cuenten con atención educativa en el nivel de Primaria”⁶⁵. Otro de los apoyos que se brinda con este programa es a los estudiantes que por la deserción de la Instructora o Instructor Comunitario haya sido cancelado el Curso Comunitario y se tengan que trasladar u hospedar en otra comunidad para continuar sus estudios de primaria.

Asimismo, se atiende a la “niñez cuya edad sea de 6 a 14 años 11 meses que vivan en comunidades que no cuenten con atención educativa en el nivel de

⁶⁴ Ibídem pág. 30.

⁶⁵ Ídem.

Primaria”⁶⁶. Los apoyos también incluyen a los estudiantes de un Curso Comunitario que haya sido cancelado o cerrado y se tengan que trasladar u hospedar en otra comunidad para continuar sus estudios de primaria.

Es importante señalar que el FIDUCAR incluye en sus apoyos a las niñas, niños y jóvenes que han egresado de la educación primaria y que son menores de 18 años, los cuales por las características particulares de la comunidad donde habitan es imposible la instalación del servicio educativo del nivel de secundaria en su comunidad. Algo importante que hay que señalar es que el FIDUCAR también atiende a los jóvenes que se hayan inscrito en un curso comunitario de primaria a la edad de 14 años 11 meses, que concluyan satisfactoriamente y deseen continuar sus estudios en secundaria, es relevante ya que la edad no será impedimento para otorgarles el apoyo económico.

El apoyo que brinda el CONAFE mediante el FIDUCAR es por cada una de sus delegaciones, las cuales cuentan con fechas para poder hacer los trámites, por ejemplo para el ciclo escolar 2007-2008 las delegaciones abrieron el periodo de recepción de solicitudes a partir del mes de julio y hasta el último día hábil de septiembre para incorporar a los aspirantes al programa. Cabe señalar que esto no impide que en el transcurso del ciclo escolar se haya recibido las solicitudes de los aspirantes, siempre y cuando las delegaciones no hayan cumplido con sus metas en la dotación de los apoyos.

Los beneficiarios del FIDUCAR que en ciclos anteriores ya hayan sido beneficiarios pueden serlo continuamente siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en las reglas de operación del año en curso. En cualquiera de los casos los beneficiario y el CONAFE firmarán un acuerdo según con la modalidad bajo la cual el estudiante haya solicitado su beca. El convenio que se

⁶⁶ Ídem.

firman es en dos modalidades que son en hospedaje o para traslado, en ambos casos los padres, madres, tutoras o tutores, así como las o los depositarios de los beneficiarios tendrán derecho a recibir el apoyo económico durante los 10 meses del ciclo escolar. Si los beneficiarios llegaran a darse de baja del Programa por cualquier motivo, la beca será proporcionada a otra u otro aspirante siempre y cuando cumpla con la documentación y el perfil requerido, y le será otorgada a partir de la fecha en que se firme el convenio correspondiente.

“En el FIDUCAR, el mecanismo de selección de beneficiarios se hace con base en los siguientes requisitos:

- “Ser de nacionalidad mexicana.
- “Ser niña, niño, jovencita o joven que habita en una localidad que no cuenta con algún servicio educativo de preescolar, primaria o secundaria y que por las características propias de la misma donde habita, no es posible la instalación del servicio educativo.
- “No contar con becas para la continuación de sus estudios otorgadas por las diferentes Instituciones Federales y Estatales

”Para el otorgamiento de la beca se da preferencia a:

- “Alumnos(as) atendidos(as) y egresados(as) del CONAFE.
- “Alumnos (as) que por padecer algún tipo de discapacidad sea necesario su traslado fuera de su comunidad, para iniciar o continuar sus estudios.
- “Alumnos(as) que carezcan de ambos padres de familia;
- “Alumnos (as) con necesidades educativas especiales que requieren ser trasladados a otra localidad para potenciar su desarrollo.
- “Alumnos(as) que tengan muchos hermanos(as) o tengan calificaciones sobresalientes”⁶⁷.

⁶⁷ Ibídem pág. 30.

3.2.2 Sistema de Estudios Docente (SED)

El Sistema de Estudios Docentes (SED) tiene como objetivo promover la Incorporación y permanencia de las figuras docentes del CONAFE en el Sistema Educativo Nacional, mediante un apoyo económico mensual que se otorga a las figuras docentes que concluyeron su servicio social educativo y continúan sus estudios de nivel medio superior, educación superior o capacitación para el trabajo. En el ciclo escolar 2007-2008, las figuras docentes objetivo del SED ascendieron a 75.9 miles, de las cuales recibieron beca el 65.1% (49.4 miles).

Para que los docentes sean incorporados al SED, los requisitos considerados para la asignación del apoyo económico son:

- "Haber participado como figura docente (Instructor(a) Comunitario(a)/Agente Educativo o Capacitador(a) Tutor(a) o Asistente Educativo) en alguno de los programas, modalidades o proyectos educativos del CONAFE.
- "Haber prestado su servicio educativo por espacio de uno o dos ciclos escolares y;
- "Estar inscrito(a) en algún plantel educativo público o privado (incluyendo los cursos de capacitación para el trabajo) de cualquier entidad federativa de la República Mexicana o de algún otro país, ya sea de manera escolarizada, semiescolarizada o abierta, independientemente de que esté becado por alguna otra institución.
- "Para recibir el Finiquito del SED, los interesados deberán presentar: comprobante de Inscripción en el SED, Solicitud de Finiquito del SED, copia del examen profesional presentado o título profesional obtenido o bien su equivalente. Los documentos comprobatorios de conclusión de estudios superiores deberán estar debidamente requisitados y con fecha expedición correspondiente al periodo en el que se encuentran activos en el SED"⁶⁸.

⁶⁸ Ibídem pág. 30.

Asimismo para obtener el apoyo del SED, las y los beneficiarios, después de haber concluido el Servicio Social Educativo, deberán entregar en la Delegación Estatal correspondiente, o en las oficinas centrales, a más tardar el último día del mes de octubre de cada año, los siguientes documentos:

- "Solicitud de incorporación al SED por escrito (original y copia), si fuera el caso, copia del recibo de pago de inscripción de una institución educativa nacional o extranjera, constancia de inscripción o de estudios emitida por el plantel educativo, carta compromiso de no estar recibiendo como beneficio el apoyo económico, simultáneamente, en más de una delegación del CONAFE, constancia de haber concluido satisfactoriamente el servicio social educativo o bien la solicitud de prórroga de incorporación hasta por un año, en caso de no poder iniciar sus estudios de manera inmediata. Ver anexo IV.5 Solicitud Incorporación Sistema de Estudios a Docentes (SED).
- "Para la fase de seguimiento, al inicio de cada periodo escolar el beneficiario deberá entregar a la Delegación Estatal, o a la Dirección de Apoyo a la Operación en el D.F., original de la constancia de inscripción o de estudios del periodo escolar que se encuentre cursando debidamente requisitada y actualizada, si fuera el caso copia del recibo de pago de reinscripción del plantel educativo, copia de la boleta, o constancia de calificaciones del ciclo o periodo escolar inmediato anterior cursado, o bien, presentar la solicitud de receso en la entrega del apoyo económico hasta por un año, en caso de no poder continuar sus estudios de manera inmediata.
- "Aquellos jóvenes que realicen estudios que no se rijan por un periodo escolar determinado como son: estudios de sistema abierto, carreras con esquemas modulares (computación, cultura de belleza, diseño de modas, etc.) deberán entregar mensualmente constancias de estudios o el instrumento que diseñe la delegación para avalar su continuidad en el plantel educativo donde se encuentren inscritos.

- "En ningún caso se solicitará que el (la) beneficiario(la) apruebe el ciclo escolar que se encuentre cursando, toda vez que en función del periodo de prestación del servicio, sólo se le podrá asignar hasta un máximo de 60 meses de apoyo, termine o no sus estudios.
- "Los jóvenes que cursen estudios en el extranjero, tendrán un plazo máximo de un mes después de iniciado el periodo escolar para cumplir con el requisito de enviar por correo normal y electrónico la documentación requerida.
- "En caso de no presentar la documentación citada, se procederá a suspender al pago del mes correspondiente. Si la o el beneficiario persiste en no presentar la documentación al final del segundo mes de suspensión, entonces se procederá a la baja definitiva del SED.
- "Para los jóvenes que realicen estudios en el extranjero, el plazo anterior se extiende a 30 días más"⁶⁹.

El SED es uno de los programas que más beneficios tiene de manera colateral, ya que este se encuentra enfocado a las figuras docentes que prestan sus servicios en las comunidades que más lo necesitan, lamentablemente a mi parecer la manera de operar y el apoyo en sí mismo no es lo mejor, puesto que muchas de las ocasiones los recursos no llegan por completo o se tardan en llegar lo cual provoca la deserción de los instructores comunitarios. Esto lo abordaré en el capítulo 4 del presente documento con más detalle.

⁶⁹ Ibídem pág. 31

4. Resultados en el ciclo escolar 2007-2008 de los programas del CONAFE en materia de Educación Comunitaria y Fomento Educativo.

El CONAFE tiene una gran responsabilidad en su actuar en nuestro país, en razón de lo anterior este organismo han diseñado e implementado acciones y mecanismos que le permiten realizar una evaluación que tiene como razón de ser el fortalecimiento de en la mejora en su implementación y en los propios resultados de los programas que le consejo ejecuta.

Asimismo, un tema de igual importancia son los resultados que se obtienen de la evaluación de los programas que se implementan con las figuras educativas, ya que de ellos depende –en gran medida- los avances en la implementación y desarrollo de los programas que el CONAFE diseña e implementa, ya que, la participación de los jóvenes instructores ha permitido que los modelos pedagógicos desarrollados por el Consejo para los niveles de preescolar, primaria y secundaria comunitarias, así como para la educación inicial, sean implementados de la mejor manera, pues son ellos los que al ejecutarlos serán los responsables –en cuanto a lo que les corresponda- del éxito o fracaso de los mismos.

Como parte de la rendición de cuentas que existe en nuestro país , cada ciclo escolar el Consejo presenta una serie de resultados en lo que se refiere a la atención de los niños que son beneficiados con los servicios, que en el mayor de los casos con aquellos que habitan en las comunidades rurales, indígenas y migrantes en educación básica. Parte de esos resultados del ciclo escolar 2007-2008 se presentan en las siguientes líneas.

4.1 Resultados de los programas de Educación Comunitaria

Por lo que se refiere a los programas de Educación comunitaria, tenemos que el CONAFE ha implementado el preescolar, primaria y secundaria comunitaria, con los que ha pretendido el abatir el rezago educativo en las comunidades con alta y muy alta marginación, una de las características es que se imparte en las comunidades en donde la mayoría de su población es hablante del español. Los programas de los que estamos hablando tienen una gran relevancia, en virtud de que es la educación que reciben muchos de los niños de nuestro país, por lo que la calidad de los mismos es de suma importancia y los resultados que de ellos se tengan con relevantes. A continuación se presentan los resultados obtenidos en el periodo 2007-2008.

El CONAFE brinda educación en la educación básica comenzando con el “Preescolar Comunitario” como programa fundamental para abatir el rezago educativo en nuestro país y con ello comenzar con la educación inicial que tiene una gran importancia para la atención de los niños de escasos recursos, el Consejo desde los primeros años de sus gestión identifico aspectos que debería de atender de manera inmediata y que para el ciclo escolar 2007-2008 no fueron la excepción, el objetivo primordial fue el de mejorar los servicios con la intención de que los niveles en la calidad educativa que recibían las comunidades atendidas por el Consejo fueran los óptimos para que estos niños pudieran acceder a la misma educación que los que viven cercanos a las grandes urbes.

En las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo que opera el CONAFE de 2007, numeral 11.3.1. Cobertura y en las Normas Generales de Aplicación para la Microplaneación Educativa, Ciclo Escolar 2007-2008, emitidas el 22 de marzo de 2007 y vigentes en ese año, se estableció que los servicios de Educación Comunitaria se ofrecerían en lugares que cumplieran los siguientes requisitos:

- Para preescolar, ser localidades menores de 500 habitantes, de conformidad con la Información del INEGI, preferentemente localidades que registran altos niveles de marginación y en campamentos para población agrícola migrante en el país.
- La primaria se ofrecería en localidades rurales, aisladas y de difícil acceso de menos de 100 habitantes, de conformidad con la Información del INEGI, preferentemente en localidades que registran un alto grado de marginación y pobreza que carecen del servicio de primaria regular. Asimismo, se otorga en campamentos de población agrícola migrante.
- La secundaria se ofrecería en comunidades rurales de menos de 100 habitantes, de conformidad con la información del INEGI, que contaran con el servicio de primaria comunitaria.
- Atender en primera instancia a las localidades ubicadas en los 1,338 municipios identificados por la Estrategia de Atención a Municipios Prioritarios o Microrregiones Prioritarias, y que cumplen con las características del universo de atención del consejo.
- De los 1,338 municipios señalados se daría prioridad de atención a los 101 municipios con menor índice de desarrollo humano.

Para el ciclo escolar 2007-2008 las localidades atendidas con Educación Comunitaria en el Ámbito Nacional, se determinaron en las localidades y campamentos de población agrícola migrante susceptibles de atención y que son la población objetivo de los programas de educación comunitaria, así como los que fueron atendidos, conforme al cuadro siguiente:

COBERTURA DE LOCALIDADES Y CAMPAMENTOS DE POBLACIÓN AGRÍCOLA MIGRANTE CON EDUCACIÓN COMUNITARIA
EN EL ÁMBITO NACIONAL, CICLO ESCOLAR 2007-2008
(Miles de localidades y campamentos, y porcentajes)

Concepto	Susceptibles de atención (1)	Objetivo (2)	Atendidos (3)	Porcentaje de cobertura con respecto de las localidades y campamentos que no contaban con servicios educativos (%)	
				Objetivo 4=(2)/(1)	Atendidas 5=<(3)/(2)
Campamentos	n.d.	0.8	0.2	n.c.	25.0
Localidades	71.3	34.9	33.2	48.9	95.1
Nacional	n.c.	35.7	33.4	n.c.	93.5

FUENTE: Auditoría Superior de la Federación, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Comunidades Programadas y Atendidas con Educación Comunitaria, México, 2007. Informe de Fiscalización de la Cuenta Pública 2007.
n.c.: No cuantificable.

Por lo que respecta a la Cobertura de Atención de Alumnos por los Servicios de Educación Comunitaria, se tiene que en las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y Fomento Educativo, numeral 11.3.2. Población Objetivo, se Indica que los servicios educativos del CONAFE se otorgan a los niños y jóvenes que residen en comunidades mestizas, indígenas o en campamentos de población migrante, de acuerdo con las edades siguientes: en el preescolar se atienden a niños de entre 3 y 5 años 11 meses de edad; en primaria de entre 5 años con 9 meses y 15 años con 3 meses; y en la secundaria a todos los niños y jóvenes que concluyeron la primaria comunitaria.

El CONAFE determinó que en el ciclo escolar 2007-2008 el número de personas que no contaban con servicios de educación básica en sus localidades fue de 654.5 miles, sin que el consejo contara con la cuantificación de las personas en edad escolar que residían en campamentos agrícolas migrantes.

Con la revisión y análisis de los datos de las Reglas de Operación del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, de la SEP⁷⁰, y la información del Informe de Fiscalización de la Cuenta Pública 2007 realizado por la Auditoría Superior de la Federación se

⁷⁰ ACUERDO número 426 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, publicado por la SEP en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2007.

puede determinar que el universo de atención del CONAFE en cuanto a población migrante fue de 381.9 miles de personas en edad escolar⁷¹. Considerando lo anterior, en 2007 la demanda potencial del consejo, entendida como la población que no contaba con servicios educativos, fue de 1,036.4 miles de personas.

Con la revisión de los estudios de microplaneación detallada, se verificó que el CONAFE determinó que en 2007 la población objetivo ascendió a 325.4 miles de personas que residían en localidades que reunían las características establecidas en las reglas de operación y en campamentos de población agrícola migrante.

La cobertura de los servicios de educación comunitaria se muestra en el cuadro siguiente:

COBERTURA DE POBLACIÓN ATENDIDA CON EDUCACIÓN COMUNITARIA,
CICLO ESCOLAR 2007-2008
(Miles de personas y porcentajes)

Personas que habitan en:	Demanda potencial (1)	Objetivo (2)	Atendidos (3)	Sin atención (4)	Porcentaje de cobertura (%)	
					(5)=(3)/(1) (6)	(6)=(3)/(2)
Localidades Rurales	654.5	314.6	291.9	362.6	44.6	92.8
Campamentos de población migrante	381.9	10.8	7.3	374.6	1.9	67.6
Total	1,036.4	325.4	299.2	737.2	28.9	91.9

FUENTE: Consejo Nacional de Fomento Educativo, **Universo de Atención de la Educación Comunitaria, 2007**; Consejo Nacional de Fomento Educativo, **Alumnos Programados Modalidad Mestiza, Indígena y Migrante 2007, México, 2008**. Consejo Nacional de Fomento Educativo, **Total Alumnos Atendidos 2007, Informe de labores, México, 2008**.

Para el año 2007 habían 1,036.4 miles de personas en edad escolar que no contaban con servicios educativos de la Secretaría de Educación Pública; el CONAFE estimó que 325.4 miles eran objeto de atención porque cumplían los requerimientos de las reglas de operación; y 737.2 miles de personas no se consideran objeto de atención de ningún programa educativo del Gobierno Federal.

⁷¹ En las reglas de operación se indica que en el país existen aproximadamente 2 millones de jornaleros agrícolas migrantes, de los cuales 400.0 miles se encuentran en edad escolar y la SEP proporciona servicios de educación básica a casi el 5.0% (18.1 miles).

Para el ciclo escolar 2007-2008 se atendió a 291.9 miles de personas atendidas en localidades rurales con educación comunitaria representaron el 44.6% de los 654.5 miles de niños y jóvenes que no tenían acceso a ningún tipo de servicio educativo; y el 92.8% de las 314.6 miles establecidas como población objetivo.

También se determinó que las 299.2 miles de personas atendidas con educación comunitaria representaron el 28.9% de los 1,036.4 miles de niños y jóvenes que no tenían acceso a ningún tipo de servicio educativo; el 45.7% de las 654,5 miles determinadas por el consejo como susceptibles de atención y el 91.9% de las 325.4 miles que de acuerdo con el CONAFE reunían los requisitos establecidos en las reglas de operación para ser consideradas como su población objetivo.

Para los campamentos de Población Agrícola Migrante, se tiene que, para el ciclo escolar 2007-2008 el CONAFE desconocía el número de campamentos existentes en el país que requerían servicios educativos; y que en ese año, con base en su microplaneación detallada, determinó 0.8 miles de campamentos como su población objetivo, de los cuales atendió al 25.0% (0.2 miles de campamentos).

Localidades Rurales e Indígenas atendidas con Educación Comunitaria

De las 71.3 miles de localidades que carecían de servicios educativos, el CONAFE Identificó como objeto de atención al 48.9% (34.9 miles de localidades). Al final del ciclo el consejo atendió a 33.2 miles de localidades, el 95.1% de las 34.9 miles de localidades que carecían de servicios educativos y que identificó como su población objetivo.

Del cuadro anterior, se derivan tres aspectos relevantes: el primero, es que el CONAFE ofrece el servicio educativo en el 48.9% de las 71.3 miles de localidades que son susceptibles de atención; el segundo, es que en el país existen 36.4 miles de localidades que no cuentan con servicios educativos y que no son consideradas para atenderse porque no reúnen las características establecidas por el consejo para ubicarlas como objetivo; y el tercero, es que el consejo atendió

a 33.2 miles de localidades, el 95.1% de las 34.9 miles de localidades que carecían de servicios educativos.

Respecto de las reglas de operación, no fue posible verificar si los servicios educativos se establecieron en localidades de 100 ó 500 habitantes, si las localidades eran aisladas o de difícil acceso o si se ubicaron en municipios considerados en la Estrategia de Atención a Municipios Prioritarios o Microrregiones Prioritarias, debido a que las claves asignadas a las localidades en las bases de datos del CONAFE no correspondieron con las del INEGI.

En lo referente a atender preferentemente localidades mestizas e indígenas con alto y muy alto nivel de marginación, de las 33.2 miles de localidades atendidas en 2007, el 62.6% (20.8 miles) fueron de alta y muy alta marginación; el 15.7% (5.2 miles) presentaron nivel de marginación de medio a muy bajo; y para el 21.7% restante (7.2 miles) no se especificó el nivel de marginación debido, según el CONAFE, a que el INEGI no había asignado la clave de la localidad o porque se trató de localidades de una o dos viviendas cuya información no se hace pública de manera oficial.

De las 34.9 miles de localidades que para el ciclo escolar 2007-2008 no contaban con servicios educativos de la SEP y que el CONAFE determinó como su población objetivo se atendió al 95.1% (33.2 miles). Asimismo, de las 71.3 miles de localidades, el 51.1% (36.4 miles) de las localidades quedaron sin servicio educativo, porque no reúnen las características establecidas para el efecto en las reglas de operación del CONAFE.

La cobertura de personas por entidad federativa, se muestra en el cuadro siguiente:

COBERTURA DE LA EDUCACIÓN COMUNITARIA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2007-2008
(miles de alumnos y porcentajes)

Entidad federativa servicios educativos	Objetivo	Personas Cobertura	Atendida	Personas Cobertura	Personas Cobertura
Nacional	1,036.4	325.4	31.4	299.2	28.
1. Tlaxcala	2.6	4.9	188.5	4.4	169.
2. Coahuila	7.4	8.3	112.2	6.3	85.
3. Querétaro	11.6	10.2	87.9	9.2	79.
4. Yucatán	4.8	3.5	72.9	3.3	68.
5. Hidalgo	31.0	22.6	72.9	20.6	66.
6. Tabasco	10.5	7.2	68.6	6.9	65.
7. Chiapas	72.5	44.6	61.5	43.4	59.
8. Campeche	4.2	2.5	59.5	2.5	59.
9. Estado de	21.4	13.0	60.7	12.1	56.
10. Aguascalientes	4.3	2.6	60.5	2.2	51.
11. Tamaulipas	13.9	8.0	57.6	7.1	51.
12. Guerrero	44.5	18.6	41.8	19.5	43.
13. Michoacán	46.0	22.1	48.0	19.5	42.
14. Nuevo León	11.0	4.4	40.0	3.9	35.
15. San Luis Potosí	34.7	11.2	32.3	12.3	35.
16. Veracruz	85.4	33.4	39.1	29.3	34.
17. Zacatecas	15.9	4.9	30.8	5.0	31.
18. Durango	26.0	7.0	26.9	7.6	29.
19. Guanajuato	36.9	13.6	36.9	10.7	29.
20. Puebla	47.7	13.6	28.5	12.9	27.
21. Chihuahua	30.4		28.3	7.2	23.
22. Quintana Roo	2.6	1.2	46.2	0.6	23.
23. Distrito Federal	2.0	0.3	15.0	0.4	20.
24. Jalisco	65.1	11.5	17.7	10.9	16.
25. Oaxaca	100.2	17.2	17.2	13.6	13.
26. Morelos	17.2	2.3	13.4	2.0	11.
27. Sonora	33.4	3.8	11.4	3.6	10.
28. Sinaloa	142.5	15.6	10.9	14.9	10.
29. Baja California	30.8	1.6	5.2	3.2	10.
30. Colima	3.0	1.4	46.7	0.3	10.
31. Nayarit	36.1	4.2	11.6	3.5	9.
32. Baja California	40.8	1.5	3.7	0.3	0.

FUENTE: Consejo Nacional de Fomento Educativo, **Universo de atención de la Educación Comunitaria**, 2007; Consejo Nacional de Fomento Educativo, **Alumnos Programados Modalidad Mestiza. Indígena v Migrante 2007**, México, 2008. Consejo Nacional de Fomento Educativo, **Total Alumnos Atendidos 2007**, México, 2008.

En Tlaxcala y Coahuila el CONAFE Identificó como población objetivo a más personas de las que cuantificó que no tenían acceso a los servicios educativos del

consejo. Al final del ejercicio, en Tlaxcala se atendió a 69.2% más personas. Asimismo, en dicho ciclo escolar 11 (34.4%) de las 32 entidades federativas, la cobertura fue superior al 50.0%, destacan los casos de Coahuila y Querétaro, en los que se atendió en promedio a 8 de cada 10 niños que no contaban con servicios educativos.

Por el contrario, en 13 (40.6%) entidades de las 32 se atendieron a menos del 30.0% de las personas que no contaban con servicios educativos de la Secretaría de Educación Pública, destaca el caso de Baja California Sur en donde se atendió al 0.7% de las 40.8 miles de personas que requerían el servicio.

Conforme a las Reglas de Operación del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, de la SEP, en el ciclo escolar 2007-2008 la demanda potencial de atención del CONAFE en cuanto a población migrante fue de 381.9 miles de personas en edad escolar. Las 7.3 miles de personas atendidas con educación comunitaria representaron el 1.9% de los 381.9 miles de niños y jóvenes que no tienen acceso a ningún tipo de servicio educativo; y el 67.6% de las 10.8 miles establecidas por el consejo como población objetivo.

Por lo antes expuesto en el ciclo escolar 2007-2008 el CONAFE proporcionó servicios de educación básica al 91.9% de los niños y jóvenes que en dicho ciclo escolar integraron su población objetivo y al 28.9% de las personas que constituían su demanda potencial; las 291.9 miles de personas atendidas con educación comunitaria en localidades mestizas e indígenas representaron el 44.6% de los 654.5 miles de niños y jóvenes que no tienen acceso a ningún tipo de servicio educativo; y el 92.8% de las 314.6 miles establecidas como población objetivo; las 7.3 miles de personas atendidas con educación comunitaria en campamentos agrícolas migrantes representaron el 0.7% de los 1,036.4 miles de niños y jóvenes que no tienen acceso a ningún tipo de servicio educativo; y el 67.6% de las 10.8 miles establecidas como población objetivo.

Al analizar los resultados obtenidos por el CONAFE en el ciclo escolar 2006-2007, respecto de los logrados por el sistema escolarizado de la SEP, en los términos siguientes:

- En primaria se revisaron los índices de retención, aprobación y egresión.
- En secundaria se valoró el número de alumnos que acreditaron este nivel en el ciclo escolar de referencia.

Es importante señalar que no fue posible realizar la comparación de los indicadores de educación preescolar comunitaria con los del sistema formal del mismo nivel, ya que la SEP no cuenta con Indicadores para medir las competencias de los niños de preescolar.

Los resultados de la Primaria Comunitaria fueron los siguientes en el ciclo escolar de análisis

Por lo que respecta a la comparación con los Indicadores de deserción, reprobación y eficiencia terminal, el CONAFE definió, para la primaria comunitaria, los indicadores de retención, aprobación y egresión, los cuales no son equivalentes a los del sistema escolarizado.

En referencia al cálculo de los indicadores de deserción, reprobación y eficiencia terminal considerando los procedimientos establecidos por la SEP y la base de datos del CONAFE. Los resultados de este cálculo fue una comparación con los indicadores obtenidos por los estudiantes del sistema escolarizado, los cuales se presentan a continuación:

COMPARACIÓN ENTRE LOS INDICADORES DE LOGRO EDUCATIVO DE PRIMARIA COMUNITARIA Y LOS DEL SISTEMA ESCOLARIZADO, CICLO ESCOLAR 2007-2008
(porcentajes)

Indicador	Educación Comunitaria CONAFE (1)	Sistema Escolarizado SEP (2)	Diferencia (3)=(1-2)
Deserción	17.8	1.2	16.6
Reprobación	14.2	4.1	10.1
Eficiencia terminal	89.1	92.1	(3.0)

FUENTES: Informes de Labores del Consejo Nacional de Fomento Educativo. Retención Intracurricular. Primaria Comunitaria. Total. Ciclo Escolar 2006-2007. México, 2008. Consejo Nacional de Fomento Educativo. Anrohabación v Anrohabación Anticipada. Primaria Comunitaria. Total. Ciclo Escolar 2006-2007. México, 2008. Consejo Nacional de Fomento Educativo. Egresión v Egresión Anticipada. Primaria Comunitaria. Ciclo Escolar 2007-2008. México, 2008. Secretaria de Educación Pública, Primer Informe de Labores 2007. México, 2007.

El 17.8% de los alumnos de primaria comunitaria abandonó sus estudios sin terminar el nivel, cifra superior en 16.6 puntos porcentuales a la presentada en el sistema formal de la SEP, en donde el 1.2% de los niños que cursaban la primaria desertó.

El Índice de reprobación entre los escolares de educación comunitaria se situó en 14.2% y entre los alumnos del sistema escolarizado en 4.1%. Asimismo, en el caso de la eficiencia terminal, en educación comunitaria se ubicó en 89.1% y en el sistema formal en 92.1%, lo que equivale a una diferencia de 3.0 puntos porcentuales entre un sistema y otro.

Los resultados de la Secundaria fueron los siguiente:

En lo relativo a los resultados obtenidos entre los estudiantes de secundaria, en las reglas de operación de 2007 se señaló que los indicadores de evaluación de este nivel se encontraban en fase de construcción.

Del calculó del Indicador de eficiencia terminal, considerando los procedimientos establecidos por la SEP y la base de datos de CONAFE. Los resultados del cálculo se presentan en el cuadro siguiente

COMPARACIÓN ENTRE LOS INDICADORES DE LOGRO EDUCATIVO DE SECUNDARIA COMUNITARIA
Y LOS DEL SISTEMA ESCOLARIZADO, CICLO ESCOLAR 2006-2007
(Porcentajes)

Indicador	Educación Comunitaria CONAFE	Sistema Escolarizado SEP	Diferencia
Eficiencia terminal	87.5	78.8	8.7

FUENTES: Consejo Nacional de Fomento Educativo, **Secundaria Comunitaria, Acreditación, Ciclo Escolar 2006-2007**. México, 2008. Secretaría de Educación Pública, **Primer Informe de Labores 2007**. México, 2007.

La evaluación presentó limitaciones en virtud de que el CONAFE no diseñó metas e indicadores para medir el cumplimiento del objetivo enunciado en sus reglas de operación.

En los indicadores educativos calculados y comparados con los del sistema educativo formal, se observó que los índices de los alumnos de primaria comunitaria se encuentran por debajo de los reportados por los educandos del sistema escolarizado: el 17.8% de los escolares de cursos comunitarios abandonó sus estudios, cifra superior en 16.6 puntos porcentuales a la presentada en el sistema formal de la SEP; el índice de reprobación de los alumnos de educación comunitaria se situó en 14.2%, porcentaje superior en 10.1% al registrado en el sistema escolarizado; y la eficiencia terminal en educación comunitaria se ubicó en 89.1%, cantidad menor en 3.0% a la observada en el sistema formal. Por lo que se refiere al nivel secundario, el índice de eficiencia terminal fue de 87.5%, superior en 8.7 puntos porcentuales respecto del índice del sistema escolarizado.

En materia de capacitación de los instructores comunitarios se tuvieron los siguientes resultados en el ciclo escolar en cuestión:

De acuerdo con las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación

de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo de 2007, numeral II.3.3. Beneficiarios, 11.3.3.1. Requisitos, Figuras Docentes, inciso a) se estableció, como requisito para ser instructor comunitario, contar con estudios mínimos de secundaria concluida; y en el caso de la secundaria, los Instructores comunitarios debían contar con estudios mínimos de educación media superior y tener un año previo de servicio social como instructor

PUNTAJE OBTENIDO POR LOS ALUMNOS DE SECUNDARIA COMUNITARIA EN LA PRUEBA ENLACE, POR ASIGNATURA, 2007

Nivel educativo	SEP	Español	Matemáticas
		Nivel de logro	SEP Nivel de logro
Secundaria	459.7	Insuficiente (menor a 468.5)	447.4 Insuficiente (menor a 525.0)

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, **Resultados 2007 de la Prueba ENLACE**, México, 2008. Consejo Nacional de Fomento Educativo, **Resultados 2007 de la Prueba ENLACE**, México, 2008.

Como se puede observar la evaluación estuvo limitada debido a que el CONAFE no diseñó indicadores ni formuló metas para medir el cumplimiento del objetivo establecido en sus reglas de operación; asimismo, los resultados proporcionados por el consejo no coincidieron con los reportados por la SEP.

De acuerdo con los datos de la SEP se observó que: “en español el 49.3% de los alumnos de primaria comunitaria contaba con conocimientos Insuficientes; el 45.5% presentó un conocimiento elemental; el 5.0% registró un buen nivel de aprovechamiento; y el 0.2% restante tenía un excelente nivel en la materia. En matemáticas: el 54.0% de los alumnos de primaria evaluados contaba con conocimientos insuficientes en la materia; el 39.9% elementales; el 5.4% buenos; y el 0.6% tenía un excelente nivel de conocimientos en esa asignatura. Por lo que respecta a la secundaria, se verificó que el puntaje obtenido por los estudiantes los ubica en el nivel de insuficiente.”⁷²

⁷² Auditoría Superior de la Federación “Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2007”, publicado el 20 de febrero de 2009 en www.asf.gob.mx

En las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo de 2007, numeral 11.4. Operación, 11.4.1. Proceso, De la Capacitación y la Formación, párrafo segundo, se Indica que los aspirantes a instructores comunitarios participan en un proceso de formación durante siete semanas, en los meses de julio y agosto, en donde reciben la preparación respectiva al modelo educativo de los cursos comunitarios que opera el CONAFE al cual hayan sido asignados.

De acuerdo con los resultados publicados por el CONAFE en sus informes de rendición de cuentas y lo determinado en el Informe de Revisión de la Cuenta Pública 2007 de la Auditoría Superior de la Federación, para el ciclo escolar 2007-2008, no existió una meta de instructores que participarían en el proceso de formación ni los resultados obtenidos; por lo cual no fue posible verificar el cumplimiento de las reglas de operación en materia de formación de instructores comunitarios.

4.2 Resultados de los programas de Fomento Educativo

4.2.1 Programa de Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR)

El programa de Financiamiento Educativo y Rural (FIDUCAR) consiste en brindar apoyos a todos los alumnos de preescolar, primaria y secundaria, que no cuentan con los servicios de educación básica en su localidad, el apoyo del programa es monetario son becas que se le otorgan a los alumnos para que puedan continuar sus estudios.

El comportamiento en la entrega de apoyos económicos del de FIDUCAR, a nivel nacional a lo largo del período de la presente gestión, refleja incrementos a partir del término del ciclo escolar 2007-2008. Sin embargo, el muestra cifras inferiores a los dos años anteriores, debido en parte a que se ha logrado acercar los servicios a su localidad y también, porque los padres de los potenciales beneficiarios, consideran que el monto del apoyo económico no es suficiente para afrontar los

gastos que les representa el que sus hijos acudan a otra localidad a continuar sus estudios.

FIDUCAR	2007	2008
	26,643	27,882

Fuente: Consejo Nacional de Fomento Educativo, informe de labores 2007-2008.

El programa ofrece a los beneficiarios uno de dos apoyos: uno para transporte diario, y otro para gastos de alimentación y hospedaje. En el periodo escolar 2007-2008 con el FIDUCAR se atendieron a 27.7 miles de alumnos, el 52.0% de su población objetivo (53.3 miles de personas).

Asimismo En las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo de 2007, numeral III.3. Lineamientos, III.3.1. Cobertura, se estableció que el Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR), se ofrecería en las comunidades rurales aisladas y de difícil acceso con menos de 100 habitantes, preferentemente en localidades que registran un alto grado de marginación y pobreza, que carecen de servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria, y que por sus características no puedan instalarse estos servicios por contar con menos de cuatro alumnos; asimismo, se ofrecería en localidades donde existiera un servicio de primaria, pero que careciera del servicio de secundaria.

Para el año 2007 el CONAFE reportó en su informe de labores que las localidades objetivo del FIDUCAR ascendieron a 19.7 miles, para lo cual consideró los criterios siguientes: 71.3 miles de localidades no servicios de educación comunitaria; y 18.4 miles contaban con las becas del Programa Oportunidades.

Sin embargo, el CONAFE no reporta en sus informes si las localidades identificadas cumplieron con los siguientes criterios establecidos en las reglas de operación:

- Que tenían menos de 100 habitantes.
- Que eran rurales, aisladas y de difícil acceso.
- Que registraban un alto grado de marginación y pobreza.
- Que contaban con menos de cuatro alumnos;
- Que contaban con servicio de primaria pero no de secundaria.

Asimismo, en el ciclo escolar 2007-2008 el CONAFE atendió 8.8 miles de localidades, el 44.7% de las 19.7 miles que identificó como población objetivo del programa.

La evaluación de la cobertura de localidades objetivo del FIDUCAR estuvo limitada, ya que el CONAFE no reporta en su informes de labores si las 19.7 miles de localidades identificadas como objetivo cumplieron los criterios establecidos en las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo de 2007.

Por lo que se refiere al Universo de Atención, Población Objetivo y Atendida con el FIDUCAR, se tiene que en las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo de 2007, numeral III.3.2. Población Objetivo y III.3.3. Beneficiarios, se establece que el “FIDUCAR estaba dirigido a los siguientes grupos de población:

- ”Niños de 5 años que habitan en comunidades que no cuentan con atención educativa en el nivel preescolar.
- ”Niños de 6 a 14 años 11 meses que vivan en comunidades que no cuenten con atención educativa en el nivel de primaria.
- ”Niños y jóvenes egresados de primaria menores de 18 años, que por las características de la comunidad donde habitan no es posible la instalación del servicio educativo de secundaria en su comunidad.
- ”No contar con becas para la continuación de sus estudios otorgadas por las diferentes instituciones federales y estatales (Programa de Desarrollo

Humano Oportunidades, etc.).”⁷³

La población infantil en edad escolar en localidades rurales que no contaban con servicios educativos ascendía a 654.5 miles de personas, de los cuales 43.2 miles de niños y jóvenes (6.6%) habitaban en localidades que reunían las características establecidas en las reglas de operación.

En 2007, de acuerdo Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006–2012, el CONAFE estimó una población objetivo del FIDUCAR de “34.0 miles de niños y jóvenes en edad escolar, el 78.7% de las 43.2 miles de personas que habitaban en localidades rurales y reunían las características establecidas en las reglas de operación, y proporcionó becas a 27.7 miles de alumnos, el 81.5% de la población objetivo”⁷⁴, por lo que en el ciclo escolar de análisis se cumplió con el objetivo del FIDUCAR establecido en las propias reglas de operación del CONAFE.

4.2.2 Sistema de Estudios Docentes (SED).

El Sistema de Estudios a Docentes (SED) consiste en apoyos económicos a figuras educativas que cumplieron su servicio social Por lo que se refiere al Sistema de Estudios a Docentes (SED), es sumamente estimulante el crecimiento de casi el 20% en el número de exfiguras educativas que aprovecharon los apoyos a que tienen derecho para continuar sus estudios, porque con ello se cumple el propósito del CONAFE, en su vertiente de fomentar la educación, en tanto que no son sólo los niños los beneficiados con el servicio, sino que son también las figuras educativas, la mayoría de ellos provenientes también de familias de escasos recursos, beneficiados al poder continuar con su esfuerzo educativo.

⁷³ Diario Oficial de la Federación “REGLAS de Operación e indicadores de gestión y evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo”, pág. 6. México 28 de febrero de 2007.

⁷⁴ Consejo Nacional de Fomento Educativo, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 – 2012.

SISTEMA DE ESTUDIOS A DOCENTES APOYOS ECONÓMICOS
ENTREGADOS EN 2007 Y 2008

SED	2007	2008
	43,549	43,631

Fuente: Consejo Nacional de Fomento Educativo, informe de labores 2007-2008.

Por lo que se refiere a los Finiquitos por titulación y Premio CONAFE Por lo que respecta a los incentivos que se otorgan a las figuras docentes incorporadas al Sistema de Estudios a Docentes, son dos los más señalados: Finiquitos por Titulación, con el propósito de incentivar la terminación y certificación de estudios superiores y el Premio CONAFE, cuyo propósito es el de fortalecer el reconocimiento social a la labor de las figuras educativas y a los logros académicos de los beneficiarios del SED. A continuación se muestra la información.

FINIQUITOS POR TITULACIÓN EN 2007 Y 2008

Concepto/Año	2007	2008
Cantidad	153	120
Monto	3,142,159.0	2,215,462.0

Fuente: Consejo Nacional de Fomento Educativo, informe de labores 2007-2008.

PREMIO CONAFE

Concepto/Año	2007	2008
Cantidad	1515	1,529
Monto	3,030,000.0	3,058,000.0

Fuente: Consejo Nacional de Fomento Educativo, informe de labores 2007-2008.

Además de los incentivos del SED se apoyan también otras acciones tales como el Verano de la Investigación Científica, el cual se realiza con el apoyo de la Academia Mexicana de las Ciencias (AMC), cuyo objetivo es fomentar el interés en los exinstructores que se encuentran estudiando una licenciatura, el interés por

la actividad científica, mediante un diplomado y una estancia en diferentes centros e instituciones relacionadas con la ciencia de la Ciudad de México.

Al finalizar esta estancia los instructores apoyan al personal de las delegaciones en la formación de las figuras educativas sobre temas de matemáticas y ciencias. De este modo en el 2008, 24 jóvenes beneficiarios del SED asistieron al diplomado “Verano de la Investigación Científica”; La ciencia en tu escuela y el XX Verano de la Investigación Científica, en reconocimiento a los alumnos más destacados del Diplomado, se realizó el Campamento Esperanza.

En esta ocasión se contó con la participación de 21 figuras educativas procedentes de entidades de la república quienes realizaron estancias de investigación de dos meses de duración en los más prestigiados centros e instituciones de investigación del país, bajo la supervisión y guía de investigadores en activo, quienes los introdujeron en el apasionante mundo de la ciencia, al permitirles participar en algún proyecto de investigación.

En las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo de 2007, numeral III.3. Lineamientos, III.3.1. Cobertura, inciso b) se estableció que el Sistema de Estudios a Docentes (SED), se ofrecería a las figuras docentes que concluyeron uno o dos ciclos escolares de servicio social educativo dentro de algún programa, nivel, modalidad, proyecto o estrategia de educación comunitaria del consejo, para promover su incorporación o permanencia en el sistema educativo nacional en los niveles de educación media superior, superior o capacitación para el trabajo.

En 2007 la población objetivo del SED “ascendió a 75.9 miles de figuras docentes, de las cuales 41.9 miles de personas concluyeron uno o dos años de servicio social en ese año y 41.4 miles ya estaban incorporadas en el programa en años anteriores y continuarían en dicho año”.

Durante el ciclo escolar 2007-2008, se otorgaron becas del SED a 49.4 miles de personas, que representaron el 65.1% de la población objetivo. Lo anterior refleja que el CONAFE dejó de beneficiar con la beca del SED a 26.5 miles de ex figuras docentes que realizaron su servicio social educativo en el consejo por uno o dos años. Al respecto, el CONAFE informó que esta meta no se pudo alcanzar debido a que 6.2 miles de jóvenes (8.2%) hicieron uso de su derecho de prórroga; 15.4 miles de figuras (20.3%) solicitaron realizar un segundo o tercer año de servicio social educativo; 2.8 miles de jóvenes (3.7%) desertaron del servicio social; y 2.1 miles (2.8%) no se tiene detectado qué ocurrió con ellos.

El 65.1% de los educandos atendidos, de las 75.9 miles de personas que constituyeron su población objetivo, refleja que se cumplió parcialmente lo dispuesto en las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo de 2007.

5. Conclusiones y Propuesta de mejora a los programas de CONAFE.

5.1. Consideraciones Finales y Conclusiones

Una de las acciones importantes a seguir es revisar cada una de acciones realizadas por el CONAFE con la intención de que la política compensatoria que implementa se oriente de una mejor manera y con ello se les proporcione a cada uno de los alumnos que se ven beneficiados con ella la posibilidad de competir académicamente con los alumnos promedios del país.

Considero que los programas compensatorios tienen un impacto positivo en nuestro país, no obstante no ha sido suficiente en la eficiencia terminal de los alumnos que se ven beneficiados con ellos, lo anterior en razón de que el atraso y rezago educativo que tienen los niños que asisten a las escuelas comunitarias es evidente frente a los niños que acceden a las escuelas formales, lo anterior se debe a una serie de factores externos e internos en las escuelas de educación comunitaria.

Uno de los primeros aspectos que se deben de considerar y que pareciera mínimo, se refiere a los materiales didácticos de los alumnos y de los instructores comunitarios, los cuales no son lo suficientes para atender las necesidades de todos y cada uno de los que integran las escuelas comunitarias, ya que sin las herramienta básicas no se podrá salir de esa condición, es muy importante reconocer que muchos de los elementos van más allá de lo monetario y que hay carencia elementales como lo son los útiles escolares, si bien esto es algo que en distintas condiciones no tendría ningún impacto, en las comunidades con escasos recursos se potencializan esas carencias ya que las familias de los alumnos no cuentan con el recurso económico para solventar un gasto como el que se describe.

Otro aspecto fundamental que tiene que ver con la infraestructura son las aulas y su equipamiento, ya que en ellas faltan muchas cosas básicas, comenzando por el hecho de que las instalaciones no se han diseñado para ser aulas de aprendizaje, sino que son instalaciones improvisadas que los propios habitantes de la comunidad los que construyen con los pocos o muchos recursos con los que cuentan para que los niñas tengan un lugar en el cual sus niños puedan aprender.

Considero que las condiciones físicas son de suma importancia ya que si las instalaciones no cuentan con los requisitos básicos para que sean acondicionados, los niños de las escuelas comunitarias se ven en desventaja para desarrollar todas sus capacidades de aprendizaje y con ello convertirse en personas competitivas y que con la educación con la que cuentan los haga salir de su condición de pobreza y mejorar su calidad de vida.

Aunado a lo anterior, existen factores relativamente externos a la escuela que afectan los niveles de aprovechamiento educativo de los niños que viven en las zonas marginadas del país: el tipo de actividad productiva de las comunidades, el costo de oportunidad de la asistencia de los niños a la escuela y el grado de escolaridad de las comunidades.

Uno de los problemas más evidentes es la actividad productiva propia de las zonas en las que se instalan las escuelas comunitarias, son actividades de autoconsumo y basadas en la agricultura, lo que provoca que los niños de estas comunidades sean integrados a la fuerza laboral familiar, cosa que limita de manera importante su asistencia a la escuela, ya que los padres perderían más, en lo inmediato, de lo que ganarían.

Otro aspecto vinculado a lo anterior tiene que ver con la participación de las niñas, ya que son estas el sector más desprotegido y mucho tiene que ver con los usos y costumbres de cada una de las comunidades y con las propias actividades económicas de la comunidad, ya que son ellas la que ayudan más en las

economías familiares de las comunidades marginadas.

Lo anterior provoca que los niveles de deserción sean muy elevados en la escuela multigrado que imparten educación comunitaria y que su eficiencia terminal sea mucho menor a la de las escuelas de las comunidades urbanas y conurbadas. Es importante señalar que si bien los índices de repetición y de reprobación de las escuelas compensadas han mejorado en los últimos años, no necesariamente ha mejorado la calidad de la educación, lo cual es fundamental para el desarrollo de las capacidades de los niños.

Se requiere abatir el rezago educativo fortaleciendo la concurrencia y participación de todos los sectores sociales, por lo que será necesario detectar, generar y difundir modelos de participación que representen una aceptación por parte de las comunidades en las que se implementaran.

Un aspecto que presentan los programas compensatorios del CONAFE es la deserción de los instructores comunitarios, los cuales lo hacen por dos aspectos principalmente, el primero tiene que ver con sus capacidades las cuales no siempre reflejan el cómo poder tratar y enfrentar la atención de las comunidades en las que impartirán clases, es decir, no cuentan con el perfil pedagógico requerido para atender a los estudiantes.

La segunda tiene que ver con el equipo y material con el que cuentan y sus necesidades propias en materia económica, ya que muchos de los instructores comunitarios buscan la beca que les otorga el CONAFE para poder continuar con sus estudios y con ello terminar su preparación, pues la mayoría de los instructores comunitarios son estudiantes egresados de la educación secundaria y de la preparatoria, por lo que el incentivo económico es lo que ellos requieren para seguir con sus estudios.

Para lo anterior es importante el fortalecer la capacidad, compromiso y responsabilidad de directores, supervisores y docentes, así como los sentimientos de autoestima y competencia personal de los alumnos y padres de familia.

Por lo anterior enlisto las conclusiones siguientes:

1. La educación es una de las bases para el desarrollo de cualquier país, pero esta educación tiene que ser de calidad y con estándares elevados en la eficiencia terminal, no se puede permitir que dicha educación sea solo el brindar un servicio más del Estado sino que se debe de considerar en un espectro más amplio, ya que de ella dependerá que los ciudadanos sean capaces de salir de su condición de pobreza y sean capaces de generar mejores condiciones de vida en una sociedad que cada vez demanda mayor especialización y calidad en los profesionistas.

De ahí la importancia de que la educación básica que brinda el Estado tenga la calidad pertinente, pues de los aciertos o carencias que se tengan en ella dependerá mucho la eficiencia terminal y las deficiencias que se arrastran a lo largo del camino académico de una persona.

2. Por lo que se refiere a los programas implementados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), considero que si bien no son malos y cumplen su objetivo para los cuales fueron creados, si se requiere mucho más de lo que se cuenta hasta el momento, ya que debemos de considerar las necesidades que se van generando día con día, así como las propias demandas de cada una de las comunidades en las que se imparte la educación que nos ocupa en el presente documento.

Un ejemplo de lo anterior es que los niños que son beneficiarios de los programas del CONAFE obtuvieron resultados inferiores en las prueba enlace, con respecto a los niños que se cuentan con la educación formal de las instituciones educativas de las ciudades.

3. Considero que no podemos permitir que los programas que se han venido aplicando desde hace 35 años sigan igual, ya que es importante señalar que de ser así el problema no se solucionara y sólo estamos dando paliativos y atando el problema de forma mediática, puesto que la implementación de cualquier programa social tiene que ver su rendimiento en un largo plazo y considerando la movilidad social que el país pueda tener.
4. Debemos de procurar que la calidad de la educación se encuentre por encima de cualquier otra cosa, ya que solo con educación de calidad se puede lograr algunos otros aspectos como el desarrollar de mejor forma las habilidades adquiridas en la escuela para enfrentar los problemas que se presenten en un futuro a los egresados. En este caso es importante que la educación básica que se imparte en nuestro país sea de la más alta calidad, en especial en las comunidades con alta y muy alta marginación que es en donde el CONAFE realiza su labor primordial.
5. Debemos de procurar que los programas que son implementados por el CONAFE lleguen a donde deben de llegar y que exista una participación más proactiva de los grupos sociales y de las instituciones públicas porque en un futuro estas escuelas que hasta el momento parecen itinerantes sean escuelas fijas en las que se tengan las condiciones para que los estudiantes desarrollen de forma integral sus capacidades y con ello puedan competir en un mercado laboral más amplio, lo que les permitirá aminorar y en su caso superar su condición de pobreza y con lo que el país tendrá personas más profesionista que le permitirá tener un mejor desarrollo.
6. Sin duda hace falta mucho por hacer pero debemos de considerar la remodelación del sistema educativo y con ello la mejora en los procesos en

esa materia, no podemos dejar que las cosas sigan como hasta el momento de lo contrario el retroceso que presentaremos costará mucho más después a que si en estos momentos se comienzan con las soluciones de mediano y largo plazo.

7. Considero que para reducir el rezago educativo se tendrá que hacerse una reforma al programa de educación inicial, ya que actualmente tiene limitantes en su operación, ya que únicamente se da atención a la infancia cuando lo importante es que las familias sean coparticipes de la educación y a ellos también se les instruya.
8. Una reforma a este componente podrá enfrentar resistencia por parte de las secretarías de educación estatales, de las unidades coordinadoras, así como de la cadena operativa. Sin embargo, considero que será necesario abrir el dialogo y estimular la participación de los diversos actores e instancias involucradas. Sugieren multiplicar las acciones de capacitación y actualización en nuevos contenidos relevantes.
9. Los indicadores educativos podrán mejorar ligeramente. Sin embargo, el problema de la mala calidad educativa sólo se resolverá mediante la incorporación de estándares de desempeño para los alumnos y la cadena operativa, principalmente docentes y directores. Desde luego, se prevé la existencia de fuertes resistencias a la introducción de estándares, principalmente si éstos se relacionan con las decisiones de financiamiento a las escuelas, de designación de bonos o de imposición de sanciones administrativas; la incorporación de estándares de desempeño debe ser gradual y en su definición deberán participar los actores involucrados.

5.2. Propuesta.

Los programas de Educación Comunitaria y Fomento Educativo, son sin duda importantes en el desarrollo de nuestro país, ya que con ellos se está brindando uno de los mínimos de bienestar más importantes en nuestro país, como lo es la educación básica, y que además se encuentra consagrado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y por consecuencia en el Plan Nacional de Desarrollo que es el gran proyecto de nación con el que el gobierno de nuestro país incentiva el desarrollo.

Ahora bien si este gran proyecto nación contempla a la educación como motor de desarrollo, se debe de considerar que no se puede seguir con el modelo que tiene en los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo desde hace 35 años, lo anterior en virtud de que las necesidades de nuestra sociedad han ido cambiando y con ello debemos de concebir a nuevos horizontes en la forma de operar de los programas.

Mi propuesta de cambio tiene que ver en dos vertientes que son las siguientes:

1. Actualización de los programas de estudio.
2. Implementación de mecanismos de inversión para la mejora de los programas.
3. Profesionalización de los Instructores Comunitarios.

Por lo que se refiere a la Actualización de los programas de estudio considero que es importante que dichos programas se adapten a las demandas actuales de nuestra sociedad, si bien los programas compensatorios de origen son adaptados a las necesidades de la comunidad, considero que no se debe de perder de vista la calidad de la educación que se imparte, ya que no se trata de brindar un derecho sin conocer las verdaderas necesidades de los alumnos y en especial el hecho de que no se les brinden las mismas oportunidades que a los niños de las zonas urbanas.

Creo que si bien los niveles de organización en la impartición de la educación que brinda a nivel nacional la SEP son equivalentes, considero que hay una deficiencia en mantener a niños de tres niveles en un solo grupo, entiendo que la capacidad operativa es la limita la posibilidad de que se establezcan como en las escuelas de las zonas urbanas, pero creo que con la participación de la comunidad en general se pueden generar empleos y con ello tener una mejor cobertura en la impartición de clases.

Una de las características que rescataría de los programas es el aspecto bilingüe y el que se enfoquen al conocimiento y reconocimiento de su entorno, pero lo que de hecho no estoy de acuerdo es que solo se considere al entorno como el medio en el que se desarrollaran toda la vida ya que con eso no se podrá aspirar a una mejora mediante la educación, en esto considero que se debe de considerar el “enseñar a aprender” para el futuro y con ello erradicar un poco la pobreza de las personas que viven en las comunidades de alta y muy alta marginación.

Es importante señalar que uno de los aspectos importantes es la mejora de la inversión en los programas, lo anterior lo considero ya que el propio decreto de creación del CONAFE, resalta que se puede ejercer sus funciones con recursos propios (Estado) y extranjeros, aquí sería importante buscar el patrocinio de grupos civiles y de organizaciones no Gubernamentales las cuales aporten no solo en lo económico, sino en la consolidación de programas enfocados a abatir el rezago y mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

Si se promueve un poco más la inversión eso permitiría que sin que se pierda la autoridad del CONAFE se cuenten con recursos que permitan modificar la i infraestructura de las escuelas comunitarias y la ampliación de la pata docente, ya que los instructores comunitarios son una fuente primordial y clave para el desarrollo de las tareas en las escuelas comunitarias pues son ellos los que llevan la mayor carga en la estimulación y desarrollo de los niños atendidos, con la inversión se podrá ayudar a que se amplíen los programas y con ello se fortalezca

la educación que se recibe.

El tercer punto se encuentra vinculado con el segundo, ya que la inversión también permitirá que los instructores estén mejor capacitados y que su preparación sea constante, lo anterior en virtud de que si bien se elige a los instructores que tenga preparación y un buen perfil es necesario que estos se encuentren en constante capacitación y además que tengan la oportunidad de culminar sus propios estudios con la finalidad de mejorar, en la medida de lo posible, sus propias condiciones de vida.

Considero que los instructores comunitarios deben de tener mayores incentivos y en particular que se busque una permanencia en el sistema educativo, lo anterior me parece importante ya que si se promueve que la educación comunitaria no sea itinerante sino fija los propios instructores son los que serían los candidatos a ocupar las plazas que se vayan requiriendo.

Uno de los aspectos que me llaman la atención es que en muchas ocasiones no pertenecen a las comunidades en donde prestan sus servicio lo cual creo debe de corregirse ya que esto reducirá para algunos ciertos costos y con ellos se comenzará a crear un mejor desempeño en cada una de las comunidades y en especial si en un largo plazo se convierten en escuelas más formales en infraestructura.

6. Fuentes

1. ACOSTA Romero, Miguel, "Teoría general del derecho administrativo" 11a edición, Ed. Porrúa, México, 1995, pp.606.
2. AGUILAR, Villanueva, Luis F., "El Estudio de las Políticas Públicas. Estudio introductorio y edición", Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1996, pp. 250
3. ANDERE M., Eduardo, "La escuela rota: sistema y política en contra del aprendizaje en México", Ed. Siglo XXI, México, 2013, pp.175.
4. BOBBIO, Norberto, "Estado, Gobierno y Sociedad", Ed. F.C.E, México 1997, pp. 243.
5. BOBBIO, Norberto, Matteucci, Níncola: Diccionario de Política, México, Editorial Siglo XXI, 1981, pp. 1698.
6. CHÁVEZ, Patricio, Rodolfo Ramírez, "Análisis crítico de las evaluaciones de los programas compensatorios, 1994-2004", Consejo Nacional de Fomento Educativo, México 2006, pág. 114.
7. DE LA CUEVA, Mario, "*La idea del Estado*"; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 403
8. GUERRERO Orozco, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista, Ed. Harla, México, 1985, pp. 261
9. HABERMAS, Jüger, "La inclusión del otro", Ed. Paidos, Madrid 1999, pp.258.
10. JELLINEK, George, "*Teoría General del Estado*", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp.687.
11. KLIKSBURG, Bernardo, Universidad, formación de administradores y Sector Público en América Latina. México: CLAD, INAP y FCE. pp. 67-88.
12. MARIÑEZ, Freddy y Garza, Vidal "Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación". Porrúa, México, D. F.
13. MOCTEZUMA, Esteban, "*El recorrido de la educación pública en México*", tomo II, Fondo de Cultura Económica, México 1994, pp. 356.

14. MONDRAGÓN, Santoyo Cristina, *“La educación del México Antiguo: Tenochtitlán*, en Revista Red Escolar, Número 10, Octubre-Diciembre 2001, México, pp. 47.
15. MORENO Botello, Ricardo, *“35 años del CONAFE: Historia, contexto Educativo y políticas institucionales”*, CONAFE, México, septiembre 2006, pp. 133.
16. MAKOWSKI, Sara, Alejandro Saldaña, Serie Política Compensatoria en Educación: Evaluación y Análisis. Tomo 5, Valoraciones de las acciones compensatorias desde las comunidades educativas. Educación Inicial y Primaria: estudios de caso en Baja California, Hidalgo, y Tabasco, México, CONAFE, 2006, pp. 215.
17. SAVATER, Fernando, *“El valor de Educar”*, Ed. Ariel, España, 2008, pp.232.
18. SCHUMACHER, E.F, *“Lo pequeño es hermoso”*, Ed. Planeta Orbis, España, 1978 pp 368.
19. SERRA Rojas, Andrés; *“Derecho Administrativo”*; Ed. Porrúa, México 1985, pp.719.
20. SHEPARD, Jhon, *“Sociología”*, La educación, México, Ed. Limusa Noriega Escritores, 2000, pp. 250.
21. STEIN, Lorenzo, *“Movimientos Sociales y Monarquía”*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981, pp. 33.
22. WEBER, Max *“Economía y Sociedad”*, Ed. Fondo de Cultura .Económica, México, 1984, pp.1233.
23. Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo, Diario Oficial de la Federación, México, Anexo 7, 10 de septiembre de 1971.
24. ACUERDO número 426 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, publicado por la SEP en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2007.

25. Auditoría Superior de la Federación “Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2007”, publicado el 20 de febrero de 2009 en www.asf.gob.mx
26. Consejo Nacional de Fomento Educativo, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 – 2012. www.conafe.gob.mx.
27. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Cámara de Diputados, Última reforma publicada DOF 14 de julio de 2011,
28. Diario Oficial de la Federación “REGLAS de Operación e indicadores de gestión y evaluación de los Programas de Educación Comunitaria y de Fomento Educativo que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo”, pág. 6. México 28 de febrero de 2007.
29. Educación Preescolar Comunitaria. Consejo Nacional de Fomento Educativo. 2007.
30. Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, Cámara de Diputados, Última reforma publicada DOF 19 de agosto de 2010.
31. Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, Cámara de Diputados, Última reforma publicada DOF 19 de agosto de 2010, pág.
32. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1976, última reforma 20 de abril de 2013.
33. Plan de Estudios 2009. Educación básica. Primaria Secretaría de Educación Pública.
34. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diario Oficial, 31 de mayo de 2007.
35. Programa de Educación preescolar 2004. Secretaría de Educación Pública.
36. Programa Institucional de Mediano Plazo 2007-2012 del Consejo Nacional de Fomento Educativo, p. 15.

37. Programa Sectorial de Educación 2007-2012, Diario Oficial, 08 de enero de 2008, p 3.
38. Propuesta Educativa. Modalidad de Atención Educativa a Población Indígena. Consejo Nacional de Fomento Educativo, edición 2006.
39. Propuesta Educativa. Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante. Consejo Nacional de Fomento Educativo. 2ª reimpresión 2006.
40. Secretaría de Educación Pública, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Informe de labores del CONAFE 2008, págs. 14-15., México 2009.
41. Secretaría de Educación Pública, Manual de General de Organización del Consejo Nacional de Fomento Educativo, elaborado en el mes de octubre de 2007 y expedido por autoridad competente el 25 de marzo de 2008, pág.28.
42. <http://www.comie.org.mx/revista/num23/>
43. <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/index-2006-07-06.html>.
44. <http://www.conafe.gob.mx>
45. <http://www.cuadernosdepedagogia.com/>
46. <http://www.inegi.gob.mx>
47. <http://www.ocde.org>
48. <http://www.sep.gob.mx>
49. <http://www.unicef.org>
50. <http://www.coneval.gob.mx>
51. <http://www.bancomundial.org>
52. http://www.planeducativonacional.unam.mx/CAP_05/Text/05_03a.html
53. www.iep.sep.gob.mx/index.php?option=com_content&view

7. Anexos

Anexo 1 “Funciones de la unidades que conforman el CONAFE”

La Dirección General es la que se encuentra en la cabeza de la estructura. Tiene como objetivo el “Conducir la política nacional de educación comunitaria y desarrollar acciones compensatorias para cumplir con los principios constitucionales de educación con equidad y respecto a la multiculturalidad”⁷⁵.

Asimismo, tiene la encomienda de celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto del Consejo; Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial, según lo dispuesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el decreto del Consejo, el presente Estatuto Orgánico y otras disposiciones legales y reglamentarias; Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

La Subdirección de apoyo técnico de la Dirección General tiene el objetivo de “apoyar a las unidades administrativas del Consejo para programar, presupuestar, organizar, controlar y evaluar sus actividades respecto a su gasto público; así como coadyuvar con ellas en la planeación, coordinación y evaluación de la operación y auxiliar al Director General en esas funciones respecto a las unidades administrativas desconcentradas”⁷⁶.

Asimismo, es la encargada de verificar el debido cumplimiento y ejecución de los proyectos encomendados por la Dirección General; coadyuvar en el ejercicio de las facultades del Director General respecto al desarrollo de los programas y proyectos del Consejo; resolver los asuntos referentes a las funciones del Consejo en las materias de su competencia, participar en la homologación de dictámenes de opinión respecto al otorgamiento de información en respuesta al público en

⁷⁵ Secretaría de Educación Pública, Manual de General de Organización del Consejo Nacional de Fomento Educativo, elaborado en el mes de octubre de 2007 y expedido por autoridad competente el 25 de marzo de 2008, pág.28.

⁷⁶ Op.cit, pág. 30.

general, siempre que no sean documentos reservados o confidenciales y participar como representante de la Dirección General en los cuerpos colegiados que designe el titular del Consejo.

Por lo que respecta a la Dirección de Administración y Finanzas tiene los objetivos de “coadyuvar al logro de los objetivos del Consejo, conforme al presupuesto autorizado para cada ejercicio fiscal, al administrar oportuna, racional y eficientemente los recursos financieros que se requieran para el óptimo desarrollo de las funciones que las diferentes áreas tienen encomendadas”,⁷⁷ y de “administrar y proporcionar a las áreas que integran el Consejo, los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales que se necesitan en la realización de sus actividades, y propiciar su oportuna y eficiente utilización, conforme a los programas, presupuestos, lineamientos, normas y procedimientos aplicables y vigentes.”⁷⁸

Es la responsable de planear, organizar, coordinar y evaluar la administración de los recursos humanos, materiales, de servicios y financieros del CONAFE, conforme a las políticas y el marco legal vigentes; también se encarga de establecer las líneas de acción, normas, criterios y procedimientos para la operación óptima de los sistemas de administración y control de personal, presupuestales, de recursos materiales y de servicios generales del Consejo., asimismo es la encargada de proporcionar los lineamientos internos normativos que contribuyan al adecuado registro de los recursos presupuestales autorizados, con base al Presupuesto de Egresos, y ministrar a las diversas unidades administrativas del Consejo los recursos financieros autorizados para la operación de los programas y proyectos institucionales.

⁷⁷ *Ibidem.*, pág. 108.

⁷⁸ *Ídem.*

Es importante señalar que es la que formular las políticas para el manejo de los fondos, así como la administración y el manejo de los mismos así como la suscripción los convenios y contratos que celebre el CONAFE, de igual forma le corresponde planear, instrumentar y evaluar el Programa Integral de Capacitación Institucional, así como acciones que tiendan a elevar la eficiencia del personal en el trabajo; de igual forma se encarga de coordinar el establecimiento y programa interno de protección civil para el personal, instalaciones y bienes muebles del Consejo.

Mientras que a la Dirección de Apoyo a la Operación tiene los objetivos siguientes: “Dirigir las actividades que permitan mejorar la calidad y eficiencia de la educación comunitaria y del fomento educativo, mediante el fortalecimiento y la optimización de los programas, los servicios y los recursos, que operan las Delegaciones Estatales del Consejo.

”Coordinar propuestas y acciones de seguimiento y apoyo, que contribuyan a la simplificación y regionalización de procesos y procedimientos operativos y de fomento educativo de las Delegaciones Estatales del Consejo.

”Promover la vinculación, gestión y comunicación entre las Unidades Administrativas de Oficinas centrales y las Delegaciones Estatales, así como la relación con las autoridades de los gobiernos locales y de los sectores público, social y privado, mediante el seguimiento y control de acuerdos y convenios que redunden en beneficio de la educación comunitaria, de las actividades de desarrollo integral de los jóvenes y de su fomento educativo.”⁷⁹

De igual forma es la encarga de dar seguimiento a los procesos educativos, administrativos y logísticos que realizan las Delegaciones Estatales; proponer acciones para revisar la operación de las Delegaciones Estatales y, en su caso, proponer adecuaciones que permitan optimizar su funcionamiento; coordinar la

⁷⁹ *Ibíd.*, pág. 97

relación y los acuerdos interinstitucionales que llevan a cabo las Delegaciones Estatales con otras instancias del gobierno federal, así como con los gobiernos estatales, municipales y con organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales;

Asimismo, coordina la relación y comunicación entre las Delegaciones Estatales y las Unidades Administrativas del CONAFE; Supervisar la planeación y ejercicio de los recursos destinados al mejoramiento de la infraestructura de los espacios educativos; proponer los criterios y la normatividad de las acciones que realizan las figuras docentes del Consejo y coordinar la elaboración de propuestas tendientes al desarrollo integral de las figuras docentes del Consejo; así como favorecer su permanencia en el servicio educativo y la continuidad de sus estudios.

Corresponden a la Dirección de Medios y Publicaciones las siguientes facultades: Planear, programar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a la Dirección de Medios y Publicaciones; elaborar el programa editorial del CONAFE y dirigir su ejecución, tomando en cuenta las orientaciones y necesidades de los programas y proyectos educativos; así como las aportaciones de las diferentes áreas del mismo; diseñar los materiales bibliográficos y didácticos que apoyen la enseñanza y aprendizaje de instructores comunitarios y alumnos de las comunidades rurales, indígenas y agrícolas migrantes que atiende el Consejo; Establecer mecanismos para el diseño de materiales educativos que coadyuven a la aplicación de planes y programas del Consejo considerando el perfil de los educandos y las características de las comunidades atendidas y evaluar materiales educativos para los programas y proyectos que opera el Consejo.

Lo anterior se encuentra encaminado para cumplir con su objetivo que es el de “dirigir la producción de obras editoriales, audiovisuales y de promoción que contribuyan de manera significativa al mejoramiento de los contenidos de los

materiales básicos y de apoyo didáctico, fortalezcan la capacitación de Instructores Comunitarios, difundan la propuesta educativa del Consejo y fomenten el gusto por la lectura en los alumnos y padres en las comunidades rurales, indígenas y agrícolas migrantes que atiende el Consejo, así como de la población en general. Así como el dirigir la promoción y comercialización del fondo editorial, con el propósito de contribuir al desarrollo educativo y cultural de nuestro país.”⁸⁰

A la Dirección de Planeación le corresponde cumplir con el objetivo de “establecer las actividades que posibiliten el cumplimiento de las metas institucionales en el corto y mediano plazos, considerando la determinación, uso y aprovechamiento racional de los recursos, la capitalización de oportunidades; la minimización o eliminación de riesgos y, la creación de alternativas, ofreciendo las condiciones para la evaluación de los resultados de la gestión institucional”⁸¹, asimismo se le otorga la facultad de organizar y dirigir la planeación de los servicios educativos del CONAFE, dentro del marco de los lineamientos sectoriales e institucionales, estableciendo la coordinación con otras instancias del sector educativo y, en su caso, de las dependencias globalizadoras; planear, programar y evaluar las metas de atención educativa, determinando para tal efecto el presupuesto anual de los programas educativos y los apoyos a figuras docentes, en coordinación con las áreas correspondientes del Consejo; dirigir los proyectos de modificación a la estructura organizacional y elaborar en coordinación con las áreas del Consejo los manuales de organización, de normas, de procedimientos y de servicios de las unidades administrativas del Consejo; dirigir el registro y control de los manuales administrativos autorizados a las distintas unidades administrativas del Consejo.

Asimismo, se encarga de dirigir y coordinar la elaboración de los informes institucionales que deba rendir la Dirección General ante la Junta Directiva y las Dependencias globalizadoras; la elaboración y actualización de la normatividad

⁸⁰ Ibídem. Pág. 44.

⁸¹ Ibídem. Pág. 52.

correspondiente al Programa de Financiamiento Educativo Rural; así como asesorar a las delegaciones estatales en su interpretación y aplicación.

La Unidad de Programas Compensatorios tiene las siguientes la facultad de integrar el Anteproyecto de Programa-Presupuesto, el Programa Operativo Anual y los Programas Institucionales a corto, mediano y largo plazos, y someterlos para autorización; proponer las modificaciones que se estimen necesarias a la estructura orgánica, manuales administrativos y demás instrumentos normativos que regulan la operación de la Unidad de Programas Compensatorios así como de someter para autorización los lineamientos para definir los objetivos, propósitos, metas y estrategias de atención compensatorias correspondientes a los servicios y modalidades de educación inicial, básica y de adultos que coordina el Consejo.

Asimismo, es la encargada de aprobar la instrumentación de sistemas, registros, métodos de seguimiento, controles e indicadores de gestión, que permitan evaluar la operación de la Unidad de Programas Compensatorios, en cuanto al cumplimiento de metas y el resultado del ejercicio presupuestal.

La Unidad Jurídica tiene el objetivo “normar, coordinar, supervisar y evaluar los servicios jurídicos que presta la Unidad en materia laboral, civil, penal, mercantil y administrativa, así como vigilar la aplicación puntual de las disposiciones jurídicas con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de las políticas y al marco jurídico legal por el que se rige el Consejo”⁸². Para lograr lo anterior ella se encarga de planear, organizar, normar, coordinar, supervisar y evaluar los servicios jurídicos y la aplicación de las disposiciones jurídicas relacionadas con el Consejo; representar al Consejo para su defensa jurídica en las gestiones judiciales, extrajudiciales y administrativas; ejercitar las acciones que en materia jurídica correspondan al Consejo e intervenir en los juicios en los que éste sea parte, así como en la ejecución de las resoluciones respectivas; asesorar jurídicamente al Director General, a los titulares de las unidades administrativas de Oficinas Centrales y a los delegados estatales del Consejo; proponer los criterios de

⁸² *Ibidem.*, pág. 32.

interpretación y de aplicación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento del Consejo; definir los documentos que sustenten jurídicamente la operación de los programas educativos del Consejo, y asesorar a las delegaciones estatales en su instrumentación.

Asimismo, dirige las acciones para custodiar el patrimonio cultural producido por el CONAFE, así como el que adquiera; realizando para el efecto las acciones necesarias para su conservación conforme a la ley y políticas establecidas y realizar y revisar los estudios y proyectos de reforma a la ley y reglamentos que integran el marco jurídico del Consejo.

Por lo que se refiere a las Delegaciones Estatales, tienen como objetivo el “representar al Consejo y organizar, operar y controlar los programas y proyectos educativos y culturales que desarrolla el CONAFE en la entidad federativa, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, con la finalidad de contribuir al desarrollo de los procesos educativos a fin de combatir el rezago educativo y mejorar la calidad de vida en las comunidades.”⁸³

Las Delegaciones deben de organizar, operar y controlar los programas y proyectos educativos y culturales que desarrolle el CONAFE en la entidad federativa, de conformidad con las disposiciones vigentes; así como dirigir la elaboración de los planes, programas y presupuestos correspondientes a los servicios del Consejo en la entidad federativa; administrar los recursos humanos, financieros y materiales autorizados a la Delegación Estatal, conforme a las disposiciones legales aplicables y a las que establezca la Dirección de Administración y Finanzas del Consejo; establecer los cuerpos colegiados, tales como comisiones o comités, que se determinen para el mejor desempeño de las funciones de la Delegación Estatal; también con las de que contribuyen en la operación de programas de desarrollo comunitario y de bienestar social en las comunidades y regiones donde se realizan los servicios del CONAFE, en

⁸³ *Ibidem.*, pág. 144

respuesta a las convocatorias de diversas dependencias y organismos públicos y privados y coordinar los programas compensatorios de educación comunitaria rural que desarrolle el CONAFE en la entidad federativa.

La Contraloría Interna, Órgano de Control Interno tiene los objetivos siguientes: “Apoyar las funciones directivas del Consejo Nacional de Fomento Educativo, en la programación, planeación y vigilancia de las gestiones, a través de la aplicación de normas, lineamientos y demás disposiciones legales vigentes.

”Ejercer, en el ámbito de su competencia, las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.”⁸⁴.

Su función primordial es la de Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

⁸⁴ *Ibidem.*, pág. 157.