

La recepción de libros de texto en las zonas rurales de las entidades con mayor rezago educativo

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (*México*), Vol. XXVI, No. 3, pp. 43-71

Pedro Gerardo Rodríguez
Laura Estrada
Nora Guadalupe Valenzuela*

RESUMEN

Dada la obligatoriedad de los libros de texto editados por la SEP, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito ha diseñado mecanismos de distribución que aseguren la presencia de los libros y guías para el maestro en todas las escuelas primarias del país, desde el inicio de cada ciclo escolar. Esta investigación se propuso evaluar la eficacia del mecanismo empleado en los ciclos escolares 1993-94 y 1994-95. En el estudio participaron 161 escuelas rurales y 27 urbanas de cinco estados del país: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Oaxaca. Los resultados permiten concluir que, en general, el modelo resulta ineficaz, acentuándose el problema en las escuelas rurales. Aunque para el ciclo 1995-96 operó un nuevo modelo, podemos suponer que los resultados fueron similares pues, en su estrategia, identificamos problemas del mismo orden.

ABSTRACT

The National Text Book Commission has developed a strategy for distributing, since the very beginning of scholastic periods, obligatory text books, and guides for teachers, in all basic schools around the country. This research evaluates the efficacy of this strategy in two scholastic periods 1993-94 and 1994-95. 161 rural schools and 27 in five states of the country: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán and Oaxaca have participated in this study. The results aloud to conclude that, in general, this model is not efficient. The problem is more evident at rural schools. Although for period 1995-96 a new method was implemented, we suppose that the results were alike because, in it's strategy, similar problems were identified.

* Investigadores del CEE. Este trabajo resume los resultados de una investigación dirigida por Pedro Gerardo Rodríguez, para la Subsecretaría de Planeación y Coordinación y la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos de la SEP. Los autores extienden un agradecimiento a Adriana Hernández también investigadora del CEE, por el apoyo prestado en la elaboración del Informe de Investigación.

I. INTRODUCCIÓN

México es uno de los pocos países de América Latina que cuenta con una política educativa de producción y distribución de libros de texto gratuitos a todos los niños de primaria del país.¹ A partir de 1959, año en que se constituyó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), tales libros se concibieron como un instrumento para apoyar el carácter gratuito de la educación. Su obligatoriedad planteó la necesidad de establecer mecanismos de distribución que aseguraran la presencia de los libros en todas las escuelas primarias del país.

La CONALITEG ha sido la instancia responsable del establecimiento de dichos mecanismos; en sus inicios, carecía de bodegas y de transportes y era apoyada con vehículos y personal de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). La aportación de SEDENA no sólo consistió en la concentración de la producción, sino que también colaboró para que los libros llegaran a las oficinas de correos, desde donde se cargaban los vagones del ferrocarril. Durante los primeros años, el trabajo de la Comisión terminaba en las oficinas de correos, ya que éstas llevaban a cabo la entrega de libros, conforme a las estadísticas escolares. Más aún, las oficinas de correos, en los distintos estados, almacenaban el material y lo distribuían de acuerdo con rutas establecidas.

Con los años se implantaron otros procedimientos: se adquirió una bodega, se contrataron vehículos especiales para el transporte, Ferrocarriles Nacionales asignó un andén exclusivo a la Comisión, se contrató personal para que se responsabilizara de colocar los cargamentos bajo la supervisión de los empleados de Correos, se nombró a un jefe de oficina en cada entidad para que organizara el reparto en la región, etcétera.

El sistema de distribución se ha modificado, actualmente ni Correos ni Ferrocarriles participan en él. Por ley, las entidades federa-

¹ Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, *35 años de historia*, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, México, 1994, pp.105 y 106.

tivas son las responsables del proceso de distribución.² La Secretaría de Educación Pública (SEP) ha continuado con la responsabilidad de recabar la información estadística en todo el país para definir la producción de libros; cada entidad proporciona los datos de ubicación de los almacenes regionales o temporales a donde son enviados los libros desde la ciudad de México (para esta tarea se sigue contando con el apoyo de diversas dependencias del gobierno federal y privadas); posteriormente, los libros son distribuidos en zonas de tarea, las cuales se encargan de distribuirlos a las escuelas. Además, los mecanismos de distribución vigentes contemplan una muestra de escuelas para realizar una evaluación del proceso.

En este estudio analizamos la recepción de los libros de texto y guías para el maestro, aproximándonos al trayecto que siguen estos materiales desde los almacenes regionales hasta los alumnos. En un segundo momento evaluamos la eficacia en la recepción de estos materiales en las escuelas.

II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El primer objetivo del estudio es examinar la percepción de diversos agentes escolares sobre el proceso de distribución-recepción de los libros de texto, particularmente en las escuelas de mayor rezago. El segundo propósito es evaluar la eficacia del modelo de distribución asumido por la CONALITEG en los ciclos escolares 1993-94 y 1994-95.

III. METODOLOGÍA

La información que se analizó proviene de una serie de instrumentos que fueron aplicados al supervisor de zona escolar, al director de escuela y a algunos de los maestros. Con todos estos datos se conformó una base sobre la cual se realizaron los análisis correspondientes.

² Artículo 19 de la Ley General de Educación. Cfr: Centro de Estudios Educativos, *Comentarios a la Ley General de Educación*, México, 1995, p. 296.

La construcción de los indicadores parte del entendido de concebir a un indicador como un estadístico que se relaciona con un concepto básico del sistema de distribución y recepción de los libros y que es útil para la toma de decisiones. Puesto que la CONALITEG tiene como propósito efectuar una distribución universal de los textos obligatorios en primaria y guías para el maestro, es importante asociar ciertos controles de la recepción de este material en las escuelas con los supuestos sobre el acceso a las oportunidades educativas. La perspectiva anterior sugiere aproximarnos al análisis del proceso de recepción de los libros de texto mediante indicadores de la eficacia de la recepción.

El análisis de las variables y los indicadores consistió, sustancialmente, en pruebas estadísticas de chi-cuadrada y análisis de varianza.

A. Descripción de la muestra

Los datos se levantaron en junio de 1995; corresponden, por tanto, al ciclo escolar 1994-95. El estudio se realizó en 188 escuelas rurales de los estados más pobres y con mayor rezago educativo en el país: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Oaxaca. Por su ubicación geográfica, la muestra seleccionada constituye el segmento con mayores dificultades para la recepción de los libros de texto gratuitos y guías para el maestro.

La estratificación de la muestra comprende cuatro grupos: los cursos comunitarios, localizados en zonas apartadas y con población dispersa, son atendidos por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) mediante instructores comunitarios, quienes reciben guías especiales de trabajo; las escuelas indígenas, orientadas a atender la demanda de los niños cuya lengua materna es la indígena y que son atendidas por la Dirección General de Educación Indígena (DGEI); las escuelas rurales, primarias generales que pertenecen al sistema regular urbano/federal; estos tres estratos agrupan 161 centros escolares. Para contrastar parte de la información que proporcionaron los directores, incluimos los datos de 27 escuelas generales urbanas, pertenecientes al sistema regular, ubicadas en las capitales de los estados o en ciudades diferentes de éstas.

Las escuelas fueron seleccionadas al azar, por lo cual los resultados pueden considerarse representativos, a nivel de estratos, de las zonas rurales de las cinco entidades. La mayoría de las escuelas son rurales (66) e indígenas (60) y representan el 35 y 32% de los casos. Los cursos comunitarios constituyen el 19% y las escuelas urbanas el 14%. Una buena parte de las escuelas se encuentra en Oaxaca y Michoacán, 29 y 21% respectivamente, la menor parte en Chiapas y Guerrero, 16 y 17%, mientras que Hidalgo concentra el 18%.

El total de directores que proporcionó información es de 148, los supervisores entrevistados fueron 107 y los maestros fueron alrededor de 300.³

IV. LA DISTRIBUCIÓN-RECEPCIÓN DE LOS LIBROS DE TEXTO

En el ciclo 1994-95 la CONALITEG guiaba su estrategia de distribución por un subproyecto denominado "Distribución al interior".⁴ Los siguientes resultados nos permitirán aproximarnos al proceso de distribución-recepción de los libros de texto en las escuelas y evaluar la eficacia de dicho subproyecto.

A. La recepción de los libros de texto gratuitos y guías para el maestro

1. Libros de texto gratuitos

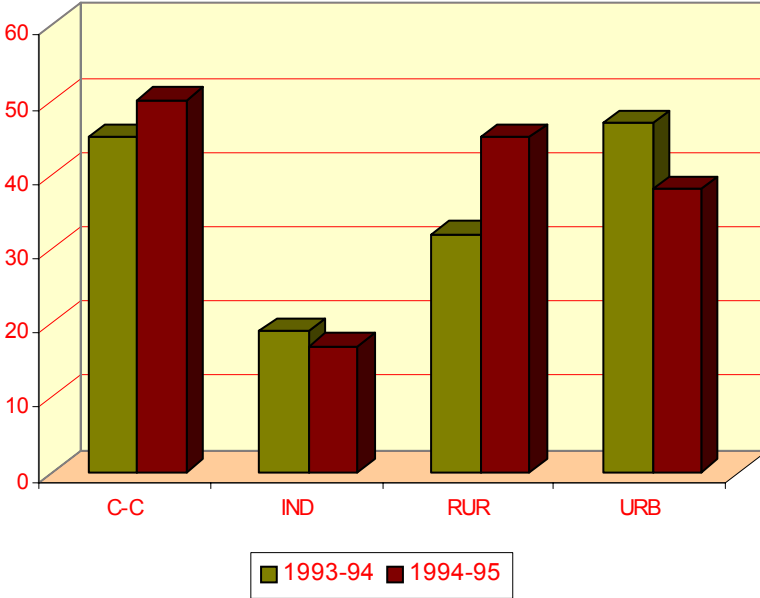
Para conocer el proceso de recepción de los libros en los planteles, se preguntó a los directores si en sus escuelas habían recibido los libros de texto en los ciclos escolares 1993-94 y 1994-95 a tiempo (en el primer mes de clase), completos y en buen estado. Los resultados se presentan en las gráficas siguientes.⁵

³ El total de maestros varía en los diversos análisis según el número de instrumentos aplicados en cada caso.

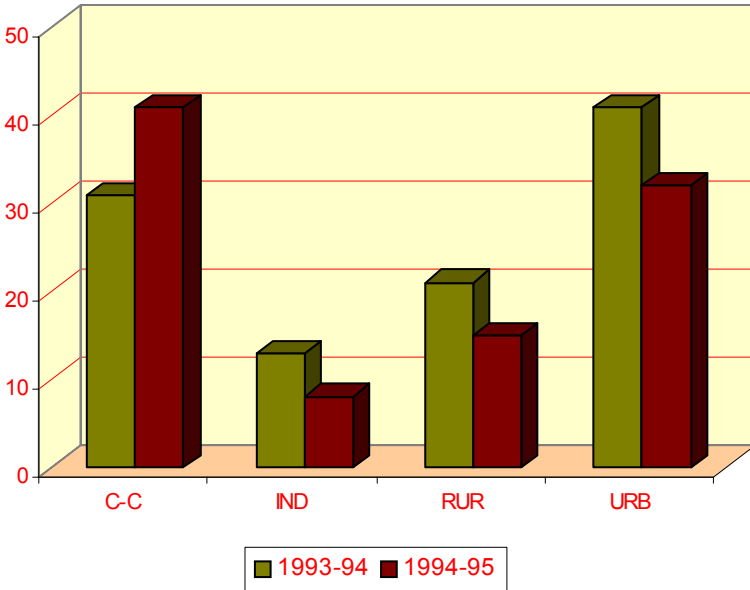
⁴ CONALITEG, Subproyecto "Distribución al interior". Formatos 1-7 del Programa de trabajo para 1994. Documento interno s/f, 27 pp. Las actividades más relevantes de cada fase pueden verse en el anexo.

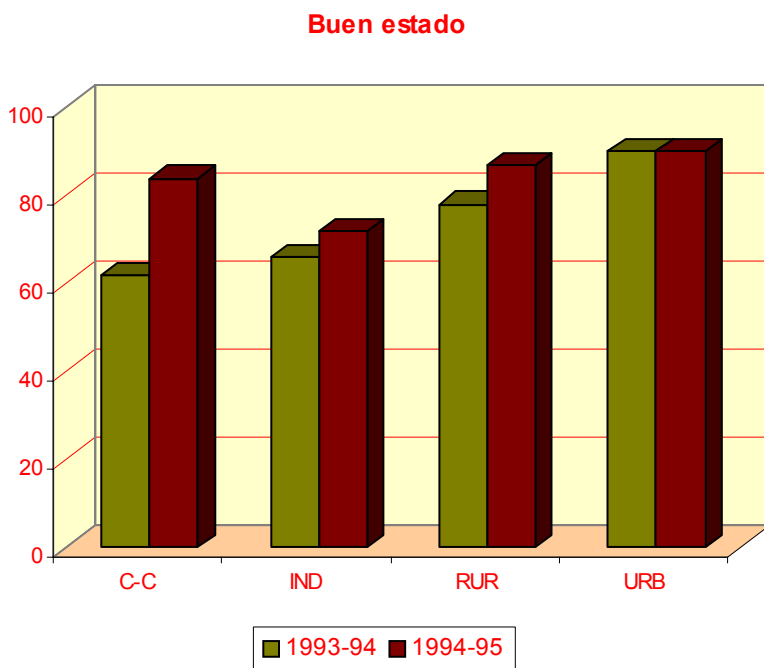
⁵ En todas las gráficas se utilizarán las siguientes siglas: cursos comunitarios (C-C), estrato indígena (IND), estrato rural (RUR) y estrato urbano (URB).

Oportunidad



Suficiencia





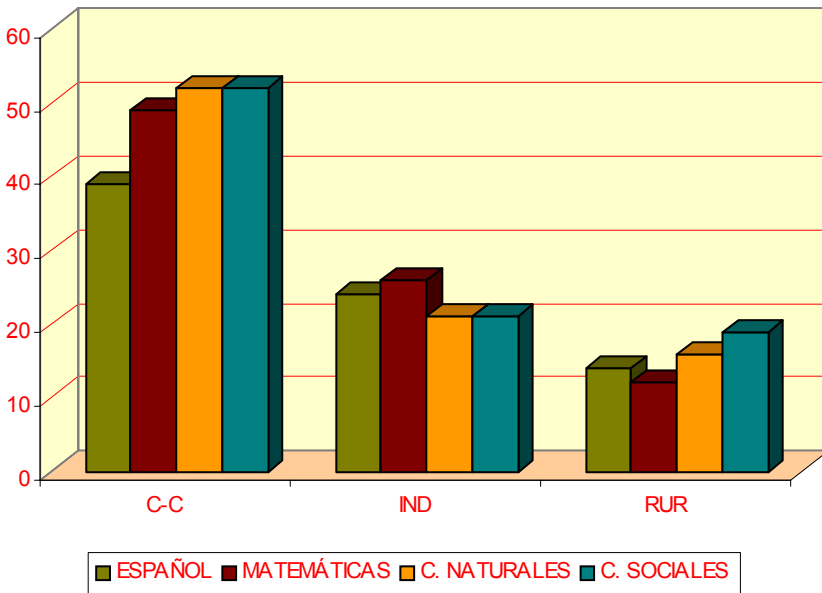
Para el ciclo 1994-95, la oportunidad de entrega no rebasó en ningún caso el 50% de las escuelas. La mayor oportunidad de la entrega se produjo en los cursos comunitarios y en las escuelas rurales. Llama la atención que sólo un 37% de las escuelas urbanas hayan contado oportunamente con los materiales. En el extremo opuesto están las escuelas indígenas. Es alarmante que sólo el 16% de las escuelas de este estrato, en las cinco entidades de la muestra, hayan recibido a tiempo los materiales. Se advierte que la oportunidad mejoró ligeramente en los estratos de cursos comunitarios y rural respecto al ciclo 1993-94; en cambio, el índice descendió en el estrato indígena (donde ya era mala) y el urbano.

La insuficiencia de materiales es aún más notoria que en el ciclo 1993-94, y ello ocurre en la mayoría de los estratos; sólo en los cursos comunitarios se incrementó el nivel de suficiencia; *ésta es, sin duda, el rubro crítico de la distribución*. Por su parte, en todos los estratos parece ser aceptable el estado en que son recibidos los libros. Este rubro puede alcanzar niveles óptimos en el corto plazo.

En la mayoría de los estratos se aprecia una mejoría, entre ambos ciclos, respecto al estado en que fueron recibidos los libros de texto en las escuelas. También en este rubro, el estrato urbano se ve más favorecido que algunos de los estratos rurales.

Los maestros informaron también si habían recibido los libros de cada materia en cantidades suficientes para el número de sus alumnos. Los resultados pueden verse en la gráfica siguiente:

Ciclo 1994-95

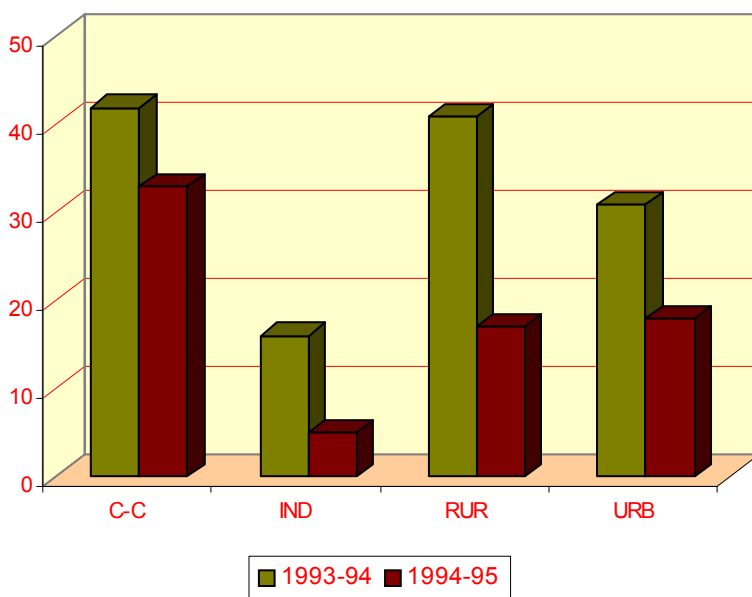


En las cuatro áreas se encontraron diferencias significativas entre estratos. Se puede apreciar que los libros que básicamente se reciben incompletos son los de español y los de matemáticas; este dato es interesante para quienes se encargan de la distribución de los textos, ya que estas materias son los ejes medulares de la educación básica.

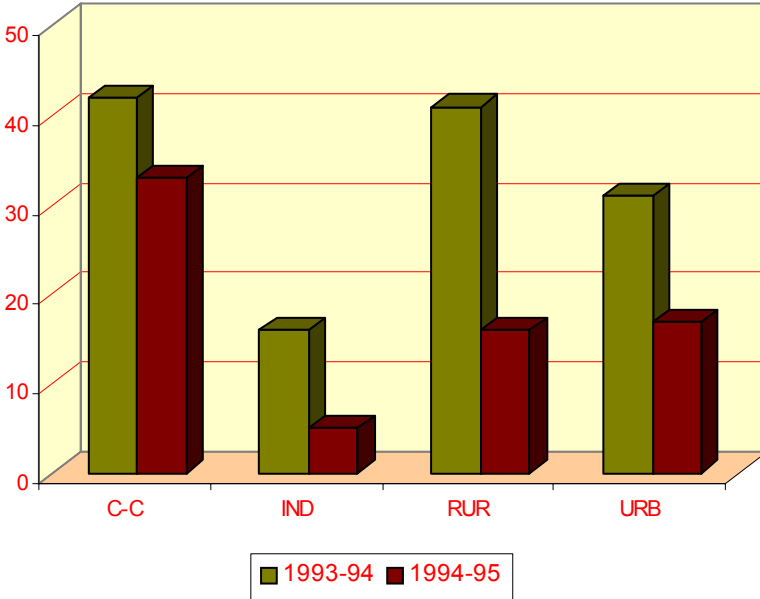
2. Guías para el maestro

La información respecto a las guías para el maestro fue proporcionada por los directores; se les preguntó si en sus escuelas se habían recibido estos materiales en los ciclos 1993-94 y 1994-95 a tiempo (en el primer mes de clase), completos y en buen estado. Las siguientes gráficas comparativas muestran las diferencias, por estrato, entre los ciclos.

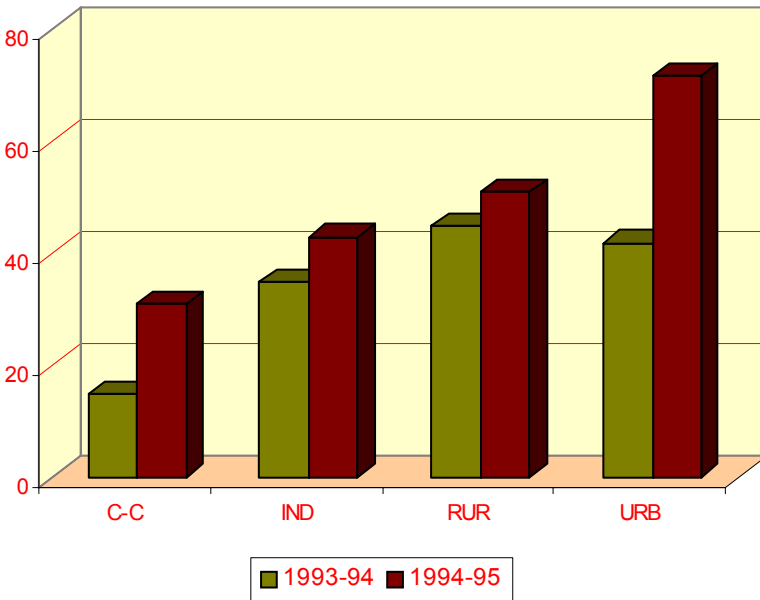
Oportunidad



Suficiencia



Buen estado

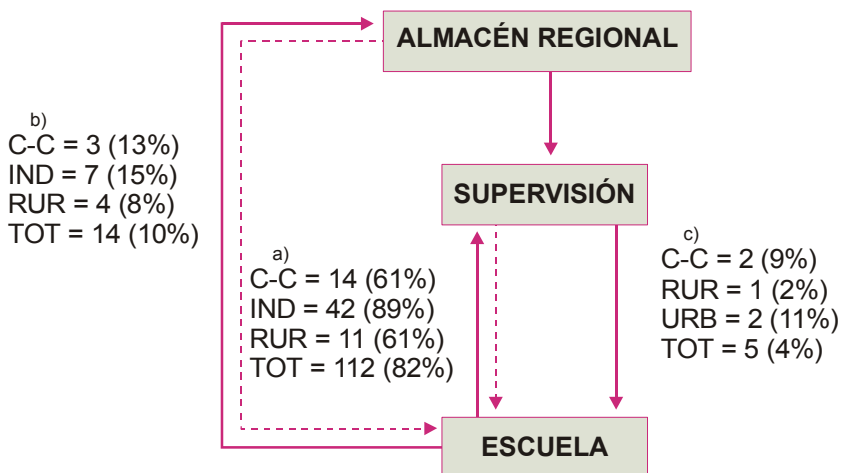


Los niveles e índices de oportunidad y suficiencia descendieron en todos los estratos, entre un ciclo y otro; ello es particularmente grave en las escuelas de educación indígena y rurales. En todos los estratos se incrementó el índice de escuelas que recibió en buen estado este material, aunque los incrementos mayores ocurrieron en las escuelas urbanas.

3. Lugar donde se recibieron los libros de texto

Consideramos parte importante de la recepción de los libros de texto y guías para el maestro que éstos se hubieran recibido en la escuela, por tanto se preguntó al director respecto del lugar específico de recepción. Hasta el ciclo 1994-95, existían tres rutas para que estos materiales llegaran a las escuelas (saliendo del almacén regional); los resultados más relevantes se resumen en el siguiente esquema:

DESCRIPCIÓN DEL FLUJO DE ENTREGA Y RECEPCIÓN



a) La primera ruta era que el director, solo o con el apoyo de la comunidad, recogiera los materiales en la supervisión escolar. Ello ocurrió en el 82% de los casos. Los índices más altos se encuentran en las escuelas rurales e indígenas.

b) La segunda, que el director, solo o con el apoyo de la comunidad, recogiera los materiales en el almacén regional. Ello ocurrió en el 10% de los casos. Se sabe que 15 de cada 100 escuelas indígenas de la zona, y 13 de cada 100 cursos comunitarios recogieron sus materiales en los almacenes regionales. Nótese que ningún director de escuela urbana tuvo que trasladarse al almacén para obtener el material.

c) La última ruta fue que los supervisores entregaran los materiales en las escuelas. Ello ocurrió sólo en el 4% de los casos. Nótese que los libros no fueron entregados directamente en ninguna escuela indígena, mientras que la supervisión entregó los libros en 11 de cada 100 escuelas urbanas de la zona.

4. Distancia de las escuelas a los almacenes de distribución, costos y sufragantes

El proceso de distribución de los libros de texto está regulado por la CONALITEG; ésta norma el procedimiento que se va a seguir desde que los libros salen del almacén central, ubicado en Tequesquinahua, hasta los almacenes regionales en los estados. Hasta el ciclo 1994-95, no existía ningún mecanismo uniforme que regulara la distribución de los libros de los almacenes regionales a las supervisiones y/o a las escuelas, de ahí que el procedimiento estaba en manos del supervisor. De hecho, el tiempo y costo del traslado de los libros de los almacenes regionales a las escuelas, presenta diferencias entre los estratos (aunque no llega a ser significativa), como se resume en el siguiente cuadro.

**Promedio de tiempo y costo de traslado
de la escuela al almacén regional**

<i>Estrato</i>	<i>Horas de traslado</i>	<i>Costo</i>
Cursos comunitarios	4 hrs. y 40 min.	\$ 85
Indígena	5 hrs. y 34 min.	\$ 106
Rural	1 hr. y 30 min.	\$ 95
Total	4 hrs. y 13 min.	\$ 98

A juzgar por los resultados, esos mecanismos dan cuenta de una situación inequitativa para los estratos rurales y, además, desigual entre ellos. Se esperaría que la ubicación de los almacenes regionales implicara un menor esfuerzo para hacer llegar los libros de texto a las escuelas de estos estratos.

Los sufragantes de los costos de recepción de los libros en los cursos comunitarios han sido los padres de familia; en el estrato indígena son cubiertos, principalmente, por los docentes de la escuela, aunque también colaboran los padres de familia y otras personas de la comunidad; en el estrato rural lo hacen los padres de familia en primera instancia, además de los docentes. En el caso de las escuelas que se ha tenido que ir a recoger los libros de texto a la supervisión escolar, en la gran mayoría de los casos, los padres de familia, los directores y maestros han cubierto el costo del traslado.

La costumbre de que los padres de familia y algunas personas de la comunidad realicen algún aporte para que los libros de texto se reciban en las escuelas, atenta, sin más, contra la equidad. Es necesario recordar que, cuando se trata de comunidades rurales, muchas de ellas son marginadas. Se puede constatar que las escuelas urbanas se encuentran en la mejor posición, cuentan con los libros

a tiempo y logran un mayor provecho de ellos. Esto es, a todas luces, una falta de equidad en la distribución.

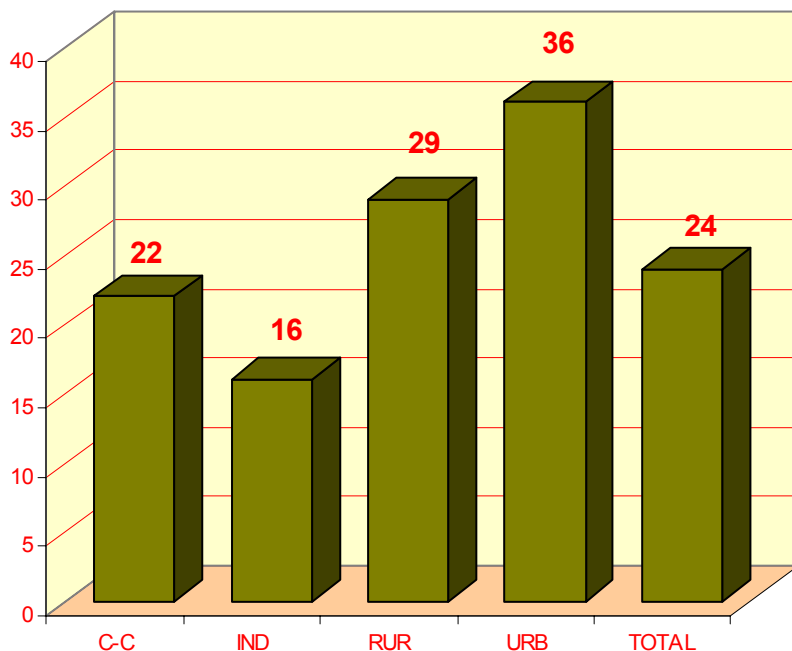
B. Eficacia en la recepción de los libros de texto y guías para el maestro

Hasta aquí se han analizado, independientemente, los resultados de una serie de variables que hablan del proceso de recepción de los libros de texto. Con el fin de tener una visión de conjunto de la eficacia en la recepción de los textos, diseñamos una serie de indicadores que relacionan cada uno de los aspectos antes desarrollados y valoran la eficacia. Al hablar de eficacia consideramos cuatro aspectos: oportunidad en la entrega (es decir, si la escuela los recibió en el primer mes de clases), suficiencia (es decir, si todos los niños recibieron todos los materiales, según el grado que cursan), estado de los libros en el momento de la recepción (es decir, si estaban debidamente empaquetados y sin maltrato), lugar en el que se recibieron (es decir, si los recibieron en los almacenes regionales, en la supervisión o en la escuela). La elaboración de los indicadores incluye la incorporación de estas variables ponderadas de 0 a 100 puntos. El promedio por indicador constituye un índice de eficacia de recepción.

Los primeros indicadores que se elaboraron reunieron los datos que proporcionó cada informante, de esta manera obtuvimos un indicador de eficacia de acuerdo con el director y otro con el maestro. Con estos indicadores parciales se diseñó un total que retomó ambos resultados, el cual denominamos "eficacia en la recepción en escuelas y aulas".

1. Eficacia en la recepción de libros de texto y guías para el maestro, según directores (recepción en la escuela)

Este primer indicador parcial considera lo dicho por el director, esto es, si los libros de texto y guías para el maestro llegaron a tiempo, completos y en buen estado (en los ciclos escolares 1993-94 y 1994-95) y el lugar donde se recibieron. Las medias aritméticas resultantes son las siguientes:



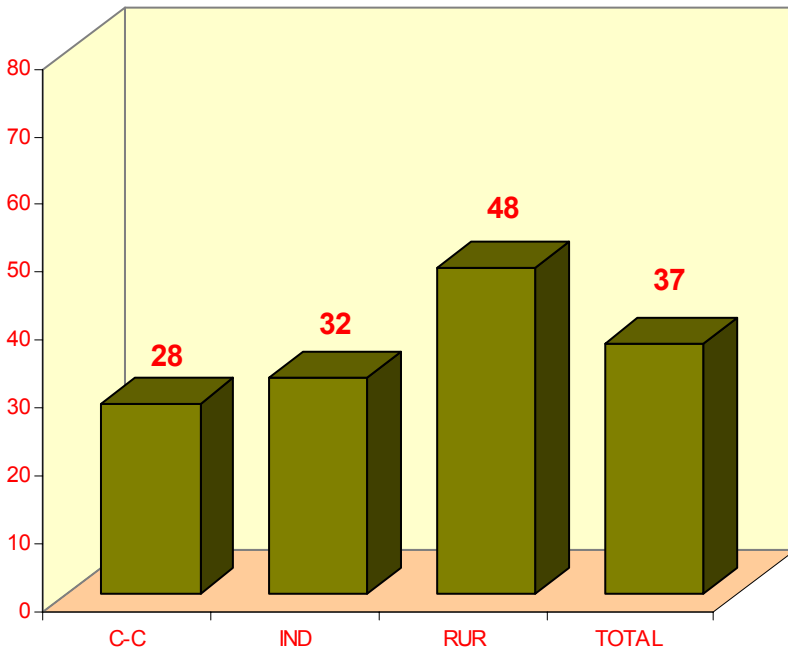
Las diferencias son estadísticamente significativas entre el estrato indígena y los estratos rural y urbano ($F=8.09$, $\alpha=0.0001$). La eficacia total (promedio de los estratos) es considerablemente baja: no alcanza los 25 puntos. Como era de esperarse, existe una mayor eficacia en el estrato urbano; sin embargo, ésta apenas supera la tercera parte. En todos los estratos se observa una alta dispersión en los datos; esto es particularmente notorio en los estratos indígena y cursos comunitarios, lo que indica situaciones de eficacia extremas en ellos: mientras hay escuelas que tuvieron una eficacia de 0 puntos, hay otras del mismo estrato que lograron 72 puntos. Es evidente que la recepción eficaz de los libros en las escuelas de un mismo estrato sufre contingencias que son superadas, en mayor o menor medida, y que no han sido previstas ni controladas.

En el estrato indígena, la mayor puntuación fue de 56, en el estrato urbano de 61 y tanto en los cursos comunitarios como en el estrato rural, alcanzó 72 puntos. Es interesante resaltar que, aun cuando la mayor eficacia se observa en la media del estrato urbano, el valor máximo de estas escuelas es menor que el valor máximo de los cursos comunitarios y el estrato rural.

A la luz de estos resultados podríamos confirmar que la recepción es un proceso muy dependiente de la actividad del supervisor y del director; revela, además, la ausencia de un procedimiento homogéneo y regulado que establezca los recursos mínimos necesarios, una ruta crítica básica, entre otros, para la distribución de los textos. En ese sentido parece que la distribución queda sujeta a un alto grado de contingencias.

2. Eficacia en la recepción de los libros de texto, según maestros (recepción en las aulas)

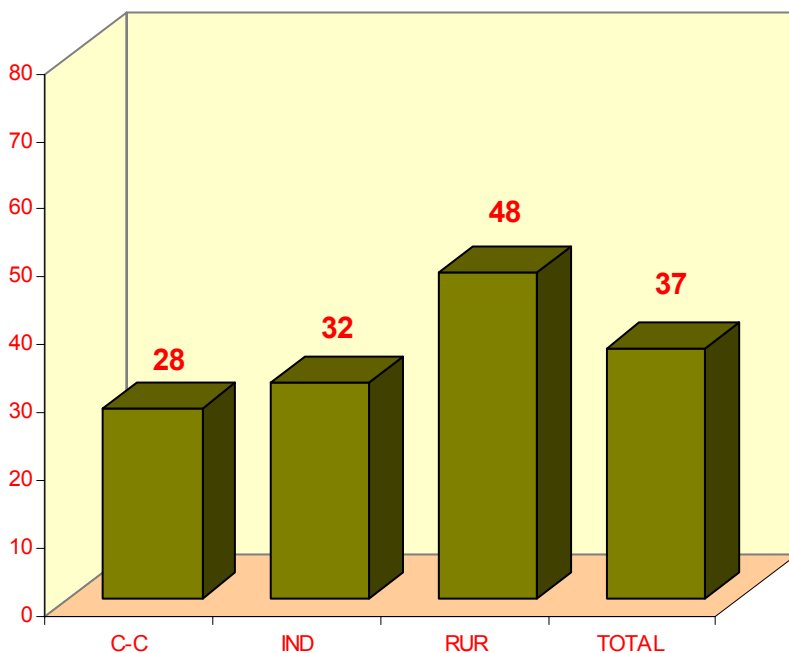
En este indicador se analizó la información que proporcionaron 234 maestros. A diferencia del indicador anterior, que incluye datos del ciclo escolar 1993-94 y el 1994-95, en este sólo se reporta lo referido al ciclo escolar 1994-95; los resultados aportan evidencias de una mayor eficacia según la oportunidad de la entrega y suficiencia por materia en dicho ciclo. El análisis de varianza muestra diferencias significativas entre el estrato rural con los cursos comunitarios y el estrato indígena ($F=10.49$, $\alpha=0$). El valor promedio por estrato se puede apreciar en la gráfica siguiente:



En todos los casos el valor mínimo fue de cero. Un análisis de chi-cuadrada probó que la mayoría de las escuelas que obtuvieron esta puntuación pertenecen al estrato indígena; el 64% de las escuelas que alcanzaron 100 puntos de eficacia corresponden al estrato rural (el resto se distribuye en el estrato indígena y los cursos comunitarios), y el 49% del total de escuelas obtuvo 50 puntos de eficacia (chi-cuadrada = 40.55, alfa=0.001). Cabe observar que, igual que en el indicador anterior, hay una alta dispersión de los datos, lo cual también indica situaciones extremas en la recepción de los libros.

3. Eficacia en la recepción en escuelas y aulas

Este indicador integra los índices de eficacia según los directores y maestros. Los promedios resultantes son los siguientes:



Como puede verse en la barra de la derecha, las escuelas rurales de la muestra, en su conjunto, alcanzaron una eficacia de recepción promedio de, apenas, 37%. El valor mínimo fue de 0% y el máximo de 86%; ninguna escuela, del total, obtuvo una eficacia de 100 puntos.

Nótese que ninguno de los estratos de la muestra alcanza un promedio de 50%. La eficacia alcanzada en las escuelas rurales es de 48%, y es significativamente mayor a los promedios de las escuelas indígenas (en donde hubo escuelas que no obtuvieron ningún punto) y de los cursos comunitarios ($F=5.86$, $\alpha=0.001$). En ambos casos, la eficacia de la recepción no llega ni a la tercera parte.

V. CONCLUSIONES

El resultado más global de este estudio es que los puntajes de eficacia alcanzados por la escuela constituyen, a su vez, la eficacia del modelo de distribución asumido por la CONALITEG hasta el periodo 1994-95.

El modelo resulta ineficaz en todas las escuelas de los estratos rurales (escuelas indígenas, cursos comunitarios y rurales no indígenas). Además, resulta inequitativo pues para ellos significa destinar un importante tiempo de traslado y gastos no despreciables para recibir los materiales.

Podría considerarse que el modelo tiene mayor eficacia en la distribución de materiales a escuelas urbanas: sus directores no tienen que desplazarse a los centros regionales de distribución y las sedes de supervisión les son relativamente accesibles. Sin embargo, como hemos visto, también mantienen niveles bajos en los rubros de oportunidad y suficiencia. A estas escuelas tampoco les convenía la permanencia del esquema operado por la CONALITEG.

La ineficacia en la distribución y recepción reside en la lógica de operación del modelo. En el ciclo 1995-96, la CONALITEG implantó un nuevo esquema de distribución, que a nuestro juicio presenta también problemas del mismo orden. En el primer modelo, la distribución era asumida como un proceso de planeación, ejecución y control de actividades administrativas; es decir, su programa de trabajo enunciaba las etapas o actividades del proceso, pero no explicitaba la estrategia y operación del proceso mismo. En el segundo modelo, el núcleo ya no es el proceso administrativo de distribución, sino la coordinación entre instancias y sujetos definidos para lograr la entrega oportuna y suficiente de los materiales. En ambos esquemas, no se

detallan los flujos específicos de acción para la distribución y, por tanto, no se establecen las actividades ni se determinan los responsables; aquéllos permanecen implícitos.

En el primer esquema, la distribución iniciaba, operativamente, con la recopilación de información y concluía con la descarga de los libros en los almacenes regionales. Después de recibir los documentos del almacén, se evaluaba el cumplimiento de las metas y se elaboraban los informes respectivos. En el nuevo esquema se enfatiza la conformación de bases de datos adecuadas, la previsión de recursos y contingencias (particularmente en zonas alejadas), así como los mecanismos de verificación y evaluación. Incluye la conformación de una muestra representativa para valorar los resultados de la recepción. Aunque el nuevo modelo establece estándares más rigurosos de racionalidad, la planeación aún no considera los subsiguientes flujos que deben seguir los libros, hasta ser entregados a los niños. Está implícito que los supervisores recogerán los materiales de los almacenes y que los entregarán a los directores en las sedes de supervisión y, ocasionalmente, en la escuela. Está implícito, también, que los directores entregarán los libros a los maestros, y éstos a los niños.

Los *flujos* de distribución y recepción son los rubros críticos de la planeación por parte de la CONALITEG, así como los mecanismos para hacer frente a sus condicionantes y contingencias. La transformación de los modelos resulta inaplazable por su ineficacia y su inequidad.

VI. ALGUNAS SUGERENCIAS

El proceso de distribución de los libros de texto a todos los niños del país es responsabilidad de la SEP. Sin embargo, este proceso sólo se encuentra normado a partir de la salida de los libros del almacén central hasta que llegan al almacén regional (de ahí hasta que el libro llega a los niños, la responsabilidad es atribuida al estado). Como responsabilidad de la SEP, ésta tiene las facultades necesarias para determinar las estrategias, los criterios y lineamientos desde los cuales se asegure la distribución de los libros, eficaz y eficientemente, a los alumnos.

Es necesario diseñar una estrategia global de distribución de libros de texto orientada a la eficacia de resultados, a la eficiencia de procesos y a la equidad de recursos, para todas las entidades, zonas y escuelas de la República. Dicha estrategia debe establecer, a nuestro juicio, cuáles son las tareas específicas en el proceso de distribución y recepción de todos los participantes en el proceso: el jefe de sector, el supervisor, el director, los maestros, los padres de familia, y aun los niños. Creemos que la estrategia debe descansar en ellos y sólo apoyarse en las instancias que se creen exclusivamente con este fin, tales como las coordinaciones y comisiones.

Es necesario que la estrategia contenga un modelo de flujo suficientemente claro y flexible para que todos los involucrados en el proceso coordinen sus acciones con eficiencia y para que cada quien sepa lo que toca a cada cual. Sólo así podrá organizarse un proceso nacional de distribución que contenga actividades comunes y acciones particulares, dependiendo de las características de cada entidad.

Para llevar esto a cabo creemos que es necesario diseñar un manual de operación dirigido al jefe de sector, otro al supervisor, otro al director y otro para los maestros. Estos manuales podrían ser material de una capacitación que rebasa la orden o la simple información sobre lo que tienen que hacer.

Estos manuales deberían contener explicaciones sobre la importancia de los libros de texto en el proceso educativo y la problemática de la distribución. Podrían contener, también, elementos para la programación y coordinación de acciones específicas a nivel micro, así como criterios para elaborar esquemas diferenciados de distribución e instrumentos para la evaluación.

Desde esta perspectiva, el proceso de distribución/entrega podría ser aprovechado como un componente que revalore el papel de los libros de texto en el aprendizaje de los niños y no como un simple recurso para que los materiales lleguen. Es decir, no sólo para que la distribución sea eficaz (oportuna, suficiente, en buen estado) y equitativa, sino para impulsar una cultura de uso de los libros de texto (hay indicaciones, aunque no exhaustivas, de que los materiales no son adecuadamente valorados por una cantidad indeterminada de maestros, los cuales usan otros).

Estamos proponiendo la animación de una cultura de uso creativo y flexible de los libros de texto, que no excluye una campaña de *spots*, carteles, etc., aprovechando el proceso de distribución y recepción. Sería ideal la conformación de una red de información cuya sede central fuera la Dirección de Distribución de CONALITEG y a la cual estarían conectados cada uno de los almacenes regionales de los estados. En ésta se actualizarían los inventarios y se harían los requerimientos de material, de manera que desde las oficinas de distribución de CONALITEG se pudiera tener conocimiento inmediato de la situación que guarda cada almacén. Por medio de esta red también se podrían lograr, eficientemente, los informes diarios de distribución.

ANEXOS

Aspectos más relevantes del esquema de distribución de los libros de texto para el ciclo 1994-1995 “Distribución al interior”

1. Recopilación de la información.
 - Determinación de los lugares de envío por zona escolar.
 - Determinación de los coordinadores y responsables de almacenes por entidad federativa.
 - Establecimiento de número de textos, de acuerdo con la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPP).
2. Evaluación, captura, procesamiento y revisión de la información.
 - Análisis de la información, procesamiento y revisión de los 241 almacenes regionales.
 - Transferencia de las proyecciones determinadas por la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPP) al sistema de distribución a los almacenes regionales.
3. Actualización del procedimiento.
 - Licitación pública para determinar el transportista que distribuirá el material a los estados.
 - Generación de las planillas de asignaciones por almacenes regionales, considerando el consumo por grado (documento de almacén).
 - Planillas definitivas por almacenes regionales (considerando grados, títulos, cajas, pesos y volúmenes).
4. Etapas de distribución. Volúmenes generales.
5. Programa de salidas.⁶

⁶ Las salidas programadas para el ciclo escolar 1994-95, fueron las siguientes:

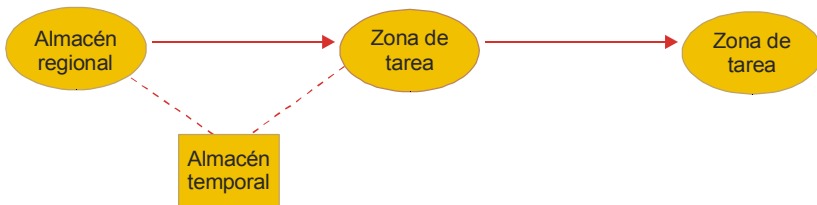
<i>Etapas</i>	<i>Periodo</i>	<i>Días</i>	<i>Ritmo diario</i>	<i>Número de unidades</i>	<i>Capacidad de la unidad, por día</i>
A	Abril-mayo	45	825 000	9 a 10	40 tns.
B	Junio-julio	61	805 000	9 a 10	40 tns.
C	Agosto	15	1 534 000	18	40 tns.

-
- Determinación secuencial de los transportes programados, requerimiento diario de unidades de 40, 30 o 18 toneladas, diversificando las rutas de transportación establecidas.
 - Definición del promedio diario de envíos, para equilibrar los programas de salida.
 - Requerimiento de transportación, por etapas.
 - Entrega oficial de programas de salidas a las áreas operativas.
 - Seguimiento y evaluación de los programas generados.
6. Coordinación con los destinatarios para la recepción del material.
- Coordinación con los encargados de la recepción y redistribución del material didáctico en los estados, para la planeación de las partidas presupuestales de descarga en los almacenes regionales.
 - Aviso telefónico a los destinatarios en relación con los reportes de los vehículos que se encuentran cargando en el almacén central.
7. Liquidaciones al transportista adjuntando: carta de porte, copia de entrega denominada “flete”, pase de salida del transporte, notificación de recepción de material didáctico, notificación de hora de llegada y terminación de la llegada, domicilio del almacén, nombre del almacenista, dirección y teléfono.
- El documento de almacén determina la cantidad de ejemplares asignados a las zonas escolares que integran un almacén regional, considerando todos los grados y modalidades que atiende.
 - Recibir este documento, validado por la firma de los supervisores así como la del responsable del almacén, certifica que el material didáctico se recibió y entregó, de acuerdo con las cifras determinadas por la DGPPP.

**Esquema de distribución de los libros de texto
para el ciclo 1995-1996
“Orden de operación para la cobertura del Programa
Nacional de Distribución de Libros de Texto Gratuitos”**

A. Actividades de los coordinadores

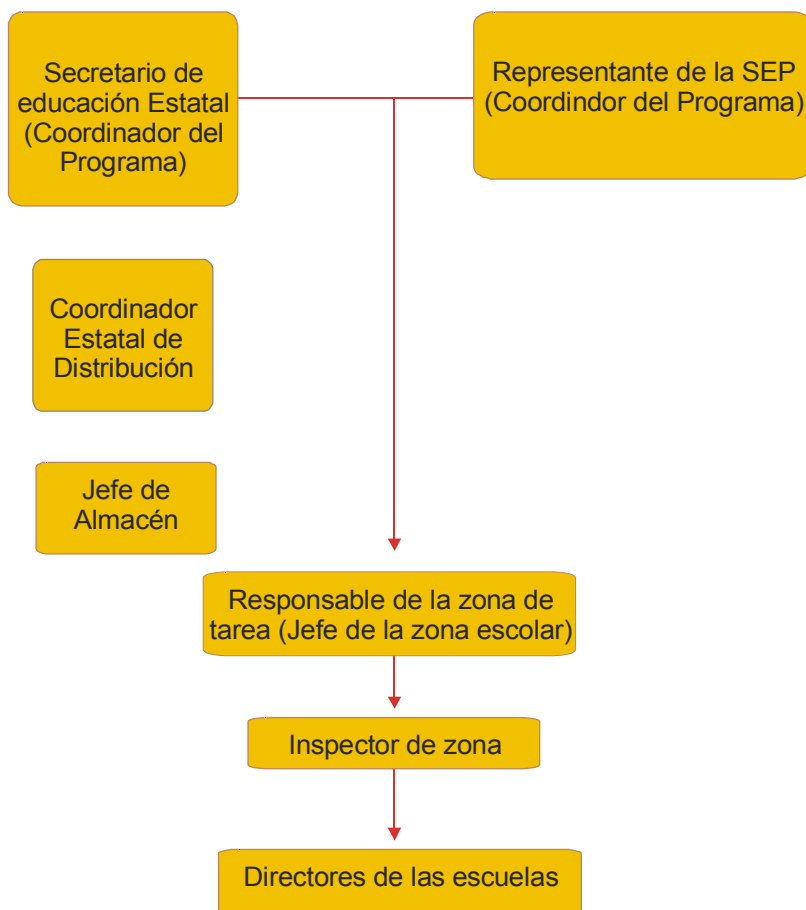
1. Actividades previas a la jornada
 - 1.1 Actividades de instrumentación
 - a) Firma del convenio o establecimiento de carta compromiso para la colaboración entre la SEP y el gobierno del estado.
 - b) Convocatoria y participación de las dependencias del gobierno federal y privadas que puedan brindar una colaboración adicional.
 - c) Validación de la matrícula escolar, comparando las cifras del censo escolar del estado con los datos de la SEP.
 - d) Determinar la zonificación estatal con el objeto de obtener la carta geográfica de zonas de tarea y escuelas (municipios, sedes y ubicación de almacenes regionales y almacenes temporales).
 - e) Red de rutas de distribución, tomando como base las zonas de tarea, especificando los medios de transporte para el acceso a la escuela.



- f) Calendario de entrega-recepción. Entidad, zonas de tarea, almacén, destino, fecha de salida, fecha estimada de recepción, títulos, número de cajas y número de ejemplares. Es importante considerar: rutas de difícil acceso y/o zonas apar-

tadas, saturación de almacenes, disponibilidad de vehículos, condiciones climatológicas, etcétera.

g) Responsables de distribución.



h) Difusión en los medios masivos locales (radio, televisión, cartelera espectacular, prensa, carteles, mantas, volantes).

i) Creación de comisiones y documentos base.

1.2 Acciones de verificación

- a) Verificar que en los almacenes regionales de la entidad se encuentre la totalidad de los libros que se van a distribuir. Las diferencias se comunicarán a CONALITEG.
 - b) Verificar que el responsable cuente con el expediente de información. Verificar que los encargados cuenten con calendarios de distribución.
2. Actividades durante la jornada: de verificación, información, seguimiento e inspección durante la jornada. Obtener muestra representativa en zonas de difícil acceso para conocer irregularidades, deficiencias, dificultades o imprevistos.
 3. Actividades de supervisión posteriores a la jornada: seguimiento y supervisión de la distribución hasta su entrega a los alumnos. Obtendrán una muestra representativa sobre la recepción de los libros en los centros escolares (zonas con mayor grado de dificultad en la distribución, áreas de difícil acceso con mayor número de centros escolares, escuelas de difícil acceso con mayor número de alumnos). El resultado será entregado a la comisión sectorial de administración y operación de la coordinación general de representaciones.
 4. Actividades adicionales en los medios de comunicación nacionales y estatales.

B. Actividades de los jefes de zona de tarea

1. Actividades previas a la jornada

1.1 Actividades de instrumentación

- a) Identificar el almacén al que corresponda, número de escuelas, rutas y demás elementos que confluyan en el proceso.
- b) Validar información sobre carta geográfica, red de distribución, calendario de entrega.
- c) Directorio de responsables.
- d) Reuniones con inspectores de zona y directores de escuela. Informar sobre distribución y actividades a desarrollar. Recabar información faltante.
- e) Establecer comunicación previa con los responsables de las dependencias del gobierno federal o entidades particulares

que intervengan como colaboradores adicionales en la zona de tarea.

1.2 Actividades de verificación

- a) Corroborar que conozcan las funciones y tengan la información necesaria.
- b) Constatar que los almacenes temporales estén debidamente acondicionados.

2. Actividades de operación durante la jornada

- a) Establecer comunicación con el almacén para verificar que los libros, y en su caso los transportes, se encuentren listos.
- b) Informarse que el número de textos, calendarios, número de vehículos programados se esté cumpliendo.
- c) Reportar a los coordinadores la problemática que se genere en el almacén regional, cuando no se cumpla con actividades y programa establecidos.
- d) Comunicar a los inspectores de zona y directores la salida de los libros o en su caso los retrasos o modificaciones al calendario de distribución por contingencias surgidas en el último momento.
- e) Efectuar recorridos para conocer y supervisar el desarrollo de las actividades. Recabar información sobre los ejemplares enviados a los centros escolares de su zona o almacenes temporales, así como el de aquellos que se hayan recibido en las escuelas. Informar a los coordinadores.

3. Actividades de apoyo posteriores a la jornada

- a) Coadyuvar en la realización de las actividades para efectuar el estudio de recepción en la muestra representativa.

C. Actividades de los inspectores de zona

1. Actividades de instrumentación previas a la jornada

- a) Participar en las reuniones que convoque el responsable de la zona de tarea para informar sobre las actividades que se van a desarrollar y obtener la documentación que al respecto se emita.

2. Actividades de operación durante la jornada
 - a) Hacer recorridos por las rutas, almacenes temporales y escuelas con el jefe de zona de tarea, independientemente de realizar aquellos que se considere importante y necesario efectuar, con el fin de actuar con celeridad en caso de contingencias. En los recorridos pondrá énfasis en:
 - identificar vehículos que hayan sufrido percances, obteniendo la información necesaria que permita conocer la situación,
 - auxiliar en la medida de lo posible al conductor,
 - pedir apoyo a la localidad más cercana (conseguir otro vehículo para trasladar los libros),
 - informar al responsable de la zona de tarea del percance, solución tomada, solicitar apoyo e instrucciones.
 - b) Informar a los responsables de las zonas de tarea y directores de los centros escolares, el resultado de su recorrido.
 - c) Conocer y supervisar las actividades que se realizan en los almacenes temporales y centros escolares.
 - d) Verificar que los espacios en que se esté almacenando los libros en los almacenes temporales y centros escolares, sea el adecuado; de no ser así hacer la observación correspondiente.
 - e) Corroborar que los vehículos no descarguen libros correspondientes a otros centros escolares.

D. Actividades de los directores de escuela

1. Actividades de instrumentación previas a la jornada
 - a) Participar en las reuniones que convoque el responsable de la zona de tarea.
 - b) Comunicar a los profesores de las escuelas los días programados para la recepción de los libros.
 - c) Prever el almacenamiento adecuado de los libros de texto en su centro escolar.
 - d) Celebrar una reunión con la Asociación de Padres de Familia (APF) con el fin de informar sobre las fechas programadas

- de recepción de los libros, coordinar la ayuda que ofrezcan, informar la fecha en que se entregarán los libros a los alumnos (se recomienda que sea a más tardar dentro de los tres días siguientes al inicio de clases), solicitar la intervención del presidente de la APF para que se firme, en forma conjunta, el formato de recepción de los libros.
- e) Mantener comunicación constante con el responsable de la zona de tarea e inspector de zona.
2. Actividades de operación y verificación durante la jornada
- a) Recibir los libros de la escuela en la fecha programada de acuerdo con el calendario de distribución verificando:
- que el número de ejemplares y títulos recibidos correspondan a los programados para la escuela,
 - que el transporte descargue la totalidad de libros destinados al centro escolar,
 - el estado en que se reciban los libros,
 - la colocación de los libros en el espacio preestablecido para ello.
- b) Reportar de inmediato al responsable de tarea e inspector la problemática que haya surgido.
- c) Elaborar un reporte con relación al material recibido, el cual se enviará a los responsables de la zona de tarea (incluso de entregas parciales, si las hay).
- d) Mantener comunicación constante con el responsable de la zona de tarea e inspector de zona informando la situación actualizada que guarda la escuela con respecto a la recepción de los libros.

