

¿Por qué los bajos resultados del CONAFE en primaria? Restricciones para el buen desempeño del Consejo Nacional de Fomento Educativo

Why the low CONAFE primary results? Restrictions for the proper performance of the National Council for Educational Fomentation

*Francisco Urrutia de la Torre**

RESUMEN

A partir de los resultados educativos del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y de estudios de carácter empírico acerca de él, se establece un ejercicio de análisis por medio de la Teoría de restricciones y el modelo CIPP, y se sugiere intervenir por el flanco más débil del sistema educativo nacional para mejorar significativamente su desempeño. Para ello se construye un mapa de los contextos, los recursos, los procesos y los resultados, y se identifican los ámbitos de restricción con los que opera el Consejo, entre los más graves, el origen contextual de sus alumnos; la baja escolaridad de las madres de familia, en quienes recae el apoyo familiar a los estudiantes y el subsidio al alojamiento y la alimentación de los instructores comunitarios (IC), situación agravada por restricciones propias del modelo de operación del Consejo, tales como la reducción de 77% en su presupuesto entre 2011 y 2014, la remuneración, condiciones laborales, de seguridad, de escolaridad y capacitación continua de los IC, así como aquellas propias de los materiales educativos. A partir de ello, se sugieren alternativas para remontar estas restricciones.

Palabras clave: CONAFE, educación básica comunitaria, modelo CIPP, contextos, insumos, procesos, resultados, Teoría de restricciones

ABSTRACT

An exercise of analysis is established by means of the theory of constraints and the CIPP model, on the basis of the educational outcomes of the National Council for Educational Fomentation (CONAFE) and empirical studies about it. The analysis suggests an intervention in the CONAFE, the weakest point of the national educational system, in order to improve its performance. A map of the contexts, resources, processes and outcomes is built, and the areas of restriction of the Council, identified. Among the most severe restrictions are the contextual origin of its students; the low educational level of their mothers, who bear with the family support to the student and subsidy the housing and the feeding of the community instructors (CI); the reduction of 77% in its budget from 2011 to 2014; the remuneration, working conditions, safety, schooling and continuous training of the IC, as well as those specific to educational materials. Alternatives to overcome these restrictions are suggested.

Key words: CONAFE, community basic education, model CIPP, contexts, inputs, processes, results, Theory of constraints

* Centro de Estudios Educativos.

Los resultados del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) se destacan como los más graves entre los mejorables resultados del Sistema Educativo Mexicano (SEM) en su conjunto. El abandono escolar de 13.73% de los estudiantes de las primarias comunitarias del CONAFE superaba, gravemente, el indicador de abandono en este nivel a escala nacional (0.8%), al inicio del sexenio presidencial en curso (Viggiano, 2013: 9). Además, los resultados de los 113 393 alumnos del Consejo en primaria (0.8%) han sido los más bajos entre las modalidades educativas que atienden este nivel durante los últimos años (SEP, 2013a).

Se puede afirmar, con esta base, que el desempeño actual del CONAFE es uno de los límites relevantes para la mejora del desempeño de nuestro sistema de educación nacional, de la misma forma que lo es, en la *Teoría de restricciones*, el fenómeno que se ilustra con la metáfora del niño que camina más lento en un grupo que sale en excursión al campo y determina, con su paso, el ritmo del conjunto; o bien con la de un vagón de ferrocarril que se encuentra en tal estado que hace que todo el tren al que está enganchado avance a su paso, incluso si se invierte en intentar mejorar la marcha de la máquina y los demás vagones (Goldratt y Cox, 1992).

Para mejorar el desempeño de un sistema de manera significativa, la teoría referida recomienda atender, en particular, las restricciones hasta que dejen de serlo (y en primer lugar, la que más restringe al sistema, por ser “la de paso más lento”). Lo anterior se sugiere aun si el sistema requiere concentrar muchas energías en ello, puesto que no podrá mejorar, sostenidamente, de otro modo. Esta recomendación es coherente con el derecho de los estudiantes del CONAFE a una educación de calidad y equitativa.

Si al concentrar nuestra atención en el CONAFE nos preguntamos, a su vez, cuáles son los ámbitos de restricción¹ que limitan la posibilidad de mejorar sus resultados educativos, con la finalidad de generar alternativas para trascenderlos, es posible:

- 1) Construir un mapa de los contextos, los insumos, los procesos y los resultados que caracterizan su operación, a partir de las

¹ Es decir, los contextos, los insumos o los procesos “con capacidad o productividad” restringida respecto a los resultados deseables en relación con su incorporación en la operación del CONAFE.



evaluaciones realizadas a los componentes de su modelo pedagógico. Para ello puede emplearse el Modelo CIPP, denominado a partir de las siglas de sus objetos de estudio (contexto, insumo, proceso y producto) (Stufflebeam, Kellagan y Álvarez, 1981), que permite desarrollar estudios evaluativos centrados en el *contexto* en que se realiza la educación, donde se ponen de manifiesto las necesidades de quienes se forman; en el insumo o *los recursos* de los que se dispone a manera de “entradas” para procurar un objetivo educacional; en el *proceso* educativo en cuestión, y en el producto o, más precisamente, en los *resultados* de aprendizaje de los educandos. Por otra parte, la revisión de los estudios y de las evaluaciones realizados a los componentes del Consejo puede ser aprovechada para identificar, analizar y valorar los indicadores empleados en ellas.

- 2) Identificar y analizar los ámbitos de restricción en la operación del CONAFE a partir de la Teoría de restricciones, aproximación sistémica para la mejora significativa y sostenida del desempeño de las organizaciones. Esto implica la identificación de los ámbitos de restricción, la toma de decisiones respecto a las maneras de trascenderlos, la subordinación y la sincronización del sistema en cuanto a la identificación y toma de decisiones anterior, y la superación del desempeño de los ámbitos de restricción. Lo anterior requiere una comprensión de las interdependencias entre los procesos que contribuyen a la calidad de un servicio como la educación que ofrece el Consejo, y del impacto que tienen estas interdependencias y sus variaciones en el desempeño global del servicio en cuestión, además de la búsqueda de equilibrio entre ellas, de modo que el desempeño del sistema (CONAFE) sea relativamente predecible y mejore de manera consistente (Avraham Y. Goldratt Institute, 2001).
- 3) Construir alternativas para trascender los ámbitos de restricción a partir de la toma de decisiones de las autoridades del Consejo y la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Los procesos anteriores son, además, pertinentes para el Consejo, puesto que, a decir de su titular, este presenta relevantes retos institucionales, tales como:

- ... No existe una estandarización de los programas y proyectos operados por el CONAFE con el modelo propuesto por el Presidente de la República en congruencia con las nuevas directrices provenientes de la Secretaría de Educación Pública...
- [Se requiere] Desarrollar un Sistema de Información y Evaluación para la toma de decisiones, a efecto de establecer criterios de política pública que permitan alcanzar los objetivos y metas de los planes, programas y proyectos, así como orientar las estrategias para la mejor consecución de resultados...
- ... Se debe impulsar una mayor certificación de promotores de Educación Inicial y Básica a nivel nacional para elevar la calidad educativa en congruencia con el planteamiento de la reforma en la materia... (Viggiano, 2013: 19-24).

Con base en lo anterior, a continuación se presentan:

- d) Una primera aproximación al mapeo de los contextos, recursos, procesos y resultados implicados en la operación del CONAFE.
- e) La enumeración de algunos de los elementos que se postulan como ámbitos de restricción, a partir de los hallazgos de la investigación educativa, y abiertos al enriquecimiento que resulte de estudios posteriores.
- f) Consideraciones finales respecto a la construcción de alternativas para trascender los ámbitos de restricción planteados en el segundo apartado.

PRIMERA APROXIMACIÓN AL MAPEO DE LOS CONTEXTOS, RECURSOS, PROCESOS Y RESULTADOS IMPLICADOS EN LA OPERACIÓN DEL CONAFE

En el cuadro 1 se presenta un mapa de los programas presupuestales que opera el CONAFE (el Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena y el Programa de Acciones Compensatorias para abatir el Rezago Educativo Inicial y Básico).

CUADRO 1. Primera aproximación al mapeo de los contextos, recursos, procesos y resultados implicados en la operación del CONAFE

Contexto	Recursos	Procesos	Resultados
<i>Preescolar, primaria y secundaria comunitaria</i>			
<ul style="list-style-type: none"> Comunidades rurales e indígenas en localidades con menos de 500 habitantes, y a niños migrantes que residen en campamentos agrícolas y albergues Participación de las familias en el centro comunitario Apoyo familiar a los alumnos 	<ul style="list-style-type: none"> Currículo de educación básica, Modelo educativo del CONAFE, Materiales educativos (Selección y) capacitación a figuras educativas Asistencias educativas a IC Procesos de evaluación y retroalimentación a figuras educativas, a funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> Enseñanza y aprendizaje en los centros comunitarios Planeación y evaluación de estos procesos 	<ul style="list-style-type: none"> Aprendizajes de alumnos evaluados mediante desempeños efectivos, pruebas de logro, etcétera Desarrollo de competencias de instructores, asistentes educativos y capacitadores tutores, evaluables mediante estándares (en particular IC)
	<ul style="list-style-type: none"> <i>Becas "Acércate a tu escuela":</i> a localidades de alta y muy alta marginación y rezago social, que carecen de alguno o todos los servicios de educación básica 		
	<ul style="list-style-type: none"> <i>Asesores Pedagógicos Itinerantes (API):</i> a municipios con alta y muy alta marginación y menores logros educativos. 		
	<ul style="list-style-type: none"> <i>Centros de Educación Comunitaria (CEC) e Indígena Comunitaria (CECMI).</i> Formación de nuevos agentes educativos 		
<i>Tutores Comunitarios de Verano (TCV). Apoyos a alumnos que los requieren al finalizar el ciclo escolar</i>			
<ul style="list-style-type: none"> Comunidades rurales e indígenas en localidades con menos de 500 habitantes y a niños migrantes que residen en campamentos agrícolas y albergues. Participación de las familias en el centro comunitario Apoyo familiar a los alumnos 	<ul style="list-style-type: none"> Currículo de educación básica Modelo educativo del CONAFE Materiales educativos Capacitación a TCV 	<ul style="list-style-type: none"> Enseñanza y en los centros comunitarios Planeación y evaluación de estos procesos 	<ul style="list-style-type: none"> Aprendizajes de alumnos evaluables mediante desempeños efectivos, pruebas de logro, etcétera Desarrollo de competencias de TCV y otras figuras?, evaluables mediante estándares
<ul style="list-style-type: none"> <i>PAREIB Educación Básica:</i> materiales y auxiliares didácticos para alumnas, alumnos, docentes, de educación primaria y estímulos económicos 			

Fuente: Elaboración propia con base en Viggiano (2013).

Entre los elementos de contexto, recursos, procesos y resultados del CONAFE aquí se tratan solo los que están más directa-



mente relacionados con el aprendizaje de sus estudiantes en los centros comunitarios de preescolar y primaria, para los cuales se cuenta con información empírica documentada. Otros, como el Sistema de Estudio para Docentes (becas a los instructores comunitarios al terminar su servicio en el Consejo), las caravanas culturales, o el PAREIB para educación inicial (impulso a prácticas de crianza y estimulación temprana), no serán considerados en este trabajo.

Entonces, las relaciones entre los elementos de contexto, recursos, procesos y resultados del CONAFE se presentan, de manera sucinta, en el diagrama siguiente:

DIAGRAMA 1. Contextos, recursos, procesos y resultados del CONAFE



Fuente: Elaboración propia.

ELEMENTOS QUE SE POSTULAN COMO ÁMBITOS DE RESTRICCIÓN

A partir de lo ilustrado en el diagrama anterior, en seguida se describen, brevemente, algunos de los elementos presentados en él, en cuanto restricciones al proceso educativo central en el CONAFE, la enseñanza y el aprendizaje en los centros comunitarios, y los muy mejorables resultados que este proceso viene reportando en los últimos años.

Contexto

Como se ha documentado para México, América Latina y países de todas las regiones del mundo, los resultados educativos se vinculan, en primer lugar, con variables del contexto social en que estas se sitúan, de modo que los estudiantes provenientes de los sectores más pobres y menos escolarizados reportan un desempeño educativo más bajo que el de sus pares, cuyas familias de origen cuentan con un mayor capital económico y educativo (OCDE, 2010).

Por lo anterior, hay variables del contexto social donde se realiza la educación que ofrece el CONAFE que, sin duda, condicionan significativamente su proceso y resultados educativos, si bien el Consejo puede incidir de manera más limitada en ellos que en los recursos y procesos de su Modelo. Es el caso de:

- 1) El perfil sociodemográfico de la población (de localidades con menos de 500 habitantes), las culturas indígenas, y los altos niveles de marginación social que caracterizan a las comunidades donde opera.
 - a) Se ha encontrado que 82.7% de los instructores laboran en zonas de muy alta y alta marginalidad socioeconómica, mientras que solo 3.7% se ubica en zonas de marginalidad baja, según datos reportados por la prueba ENLACE 2009, de acuerdo con la marginalidad estimada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) (Loera y Cázares, 2009).
 - b) En las localidades con menos de 500 habitantes, 19.4% de la población de 15 años o más es analfabeta, y 45.8% no había concluido la primaria, con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda en 2010. En las localidades de entre 2 500 y 15 000 habitantes, los datos son 9.5% y 26.2%; y en aquellas de más de 15 000, los porcentajes son 5.3% y 17.98%, respectivamente. Es decir, en las comunidades atendidas por el CONAFE la tasa de analfabetismo duplica a la presente en las localidades de 2 500 habitantes, y es 3.7 veces la que se encuentra en una



- de 15 000; mientras que la población sin primaria completa aumenta 1.7 y 2.6 veces, en cada una (Mejía, 2014).
- 2) La participación de las familias en el centro comunitario y en el apoyo a la educación escolarizada de los alumnos desde el hogar.
 - a) El CONAFE es la única modalidad educativa en México que tiene instalado, como parte de su modelo, el requerimiento a las familias de los estudiantes para apoyar la manutención (hospedaje y alimentación) de los responsables de la educación de sus hijos. Es decir, el gobierno mexicano solicita a los ciudadanos más pobres de nuestro país que subsidien el ingreso de las figuras educativas del Consejo –además de apoyos adicionales como los que se les solicitan para organizar (apoyar la logística y los viáticos) algunas reuniones para la formación de los instructores comunitarios (IC).
 - b) El apoyo familiar a la educación escolarizada de los alumnos del CONAFE recae, en muchos casos, en sus madres, quienes con frecuencia solo han estudiado los primeros años de la educación primaria (Compromiso Social por la Calidad de la Educación, 2014).

Ahora bien, si lo abordamos ya no desde sus centros comunitarios y los contextos locales en que estos se sitúan, sino como organismo que forma parte de la SEP, el contexto institucional a considerar en este análisis es la secretaría y las políticas que impulsa.

Atender los ámbitos de restricción del CONAFE tiene, como punto de partida, una política de transformación impulsada por él mismo y la SEP. Esta visión, sin embargo, está apenas presente en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, en el que ninguna estrategia o línea de acción del Objetivo 1, “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de formación”, menciona al CONAFE, y solo aparece en el Objetivo 3, “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa en todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”, Estrategia 3.4, “Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias”, Línea de acción 3.4.6: “Fortalecer a las figuras educativas y actualizar los



modelos educativos del CONAFE para reducir el abandono y mejorar la calidad de los servicios”.

El lugar marginal del CONAFE en las prioridades de política educativa expresadas en el Plan Sectorial de Educación no presenta cambios respecto a su lugar político, presupuestal y educativo durante los últimos sexenios, ni respecto a las condiciones socioeconómicas y geográficas de la población a la que atiende.

Recursos

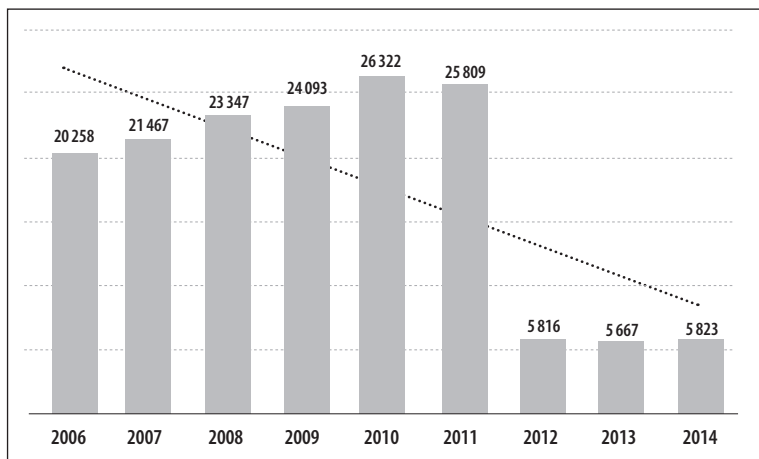
El proceso de enseñanza en los centros comunitarios está particularmente condicionado, en lo referente a los insumos dispuestos por el CONAFE, por lo siguiente.

Financiamiento

De 2006 a 2011, el presupuesto del CONAFE fue mayor a los 20 mil millones de pesos; este último año, fue de 25 809 millones de pesos. En 2012, el presupuesto asignado fue de 5 816 983 487 pesos (Vigianno 2013: 15), y en 2014 es de 5 823 203 877 pesos (SHCP, 2014).



GRÁFICA 1. Presupuesto anual asignado al CONAFE 2006-2014 (millones de pesos)



Fuente: Vigianno, 2013: 15; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014.

La bonificación, escolaridad y condiciones laborales de los instructores comunitarios

Son restricciones clave para la selección de los IC:

- La modesta bonificación no salarial (es decir, sin prestaciones de servicios de salud o ahorro para la vivienda) que ellos reciben: 1 605 pesos mensuales, de septiembre a junio (ciclo escolar), y de 678 pesos a 1 027 pesos, en los dos meses de formación durante el verano, para los servicios de preescolar, primaria o albergues indígenas; o bien 1 856 pesos durante el ciclo escolar, y desde 1 058 pesos por formación en el verano, por servir en secundaria, centros de educación comunitaria y también estos en el medio indígena (SEP, 2013b).
- Las condiciones laborales determinadas por la marginalidad de las comunidades en las que opera esta modalidad educativa: precariedad en el alojamiento y la alimentación; situaciones de riesgo de agresión física tanto por parte de algunas de las personas que las y los alojan, como de la acción de organizaciones delictivas en las comunidades (BID, 2010).

Lo anterior incide en la configuración de un perfil de IC en el que:

- Cerca de 55% ha concluido el nivel de bachillerato y el resto solo la secundaria (salvo 1%, con estudios de licenciatura) –situación prevaleciente, en el nivel nacional, en Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Puebla y San Luis Potosí, mientras que en Veracruz, Oaxaca y Michoacán hay una mayor proporción de instructores con escolaridad secundaria.
- Los instructores de menor escolaridad están ubicados en las regiones con mayor marginalidad socioeconómica.
- El 70% es mujer y 30%, hombre.
- Su promedio de edad es de 20 años, pero se ha documentado 12.2% de menores de edad (BID, 2010; Loera y Cázares, 2009).

Son restricciones para la permanencia de los instructores en el servicio:



- las condiciones de seguridad en las localidades atendidas (25% de los IC que desertan reportan los riesgos hacia su persona como la principal razón para abandonar);
- los retos implicados en el trabajo educativo a realizar.

El 19.6% de los instructores, capacitadores tutores y asistentes educativos no permaneció todo el ciclo escolar 2011-2012. Se ha documentado hasta 31% de deserción de IC durante su primer año de servicio; 70% de ellos permanece un año o menos en servicio (Vigianno, 2013; BID, 2010).

Los materiales educativos del CONAFE en el nivel primaria: Dialogar y descubrir

Un estudio basado en los “estilos de enseñanza y aprendizaje”, a partir de una revisión de los materiales de la serie *Dialogar y descubrir*, y de los testimonios de IC y estudiantes respecto a la actividad educativa cotidiana en centros comunitarios, encontró las siguientes oportunidades para mejorar el Modelo:

- a) Los materiales de *Dialogar y descubrir* no incluían sugerencias ni mecanismos para que los IC identificaran sus preferencias e inclinaciones para educar a los alumnos, ni instrumentos para reconocer las tendencias de los estudiantes a su cargo para aprender. Lo anterior se relacionaba con una práctica educativa “homogénea” y más centrada en la enseñanza que en el aprendizaje, por parte de los IC.
- b) La recomendación del Modelo respecto a que los alumnos “descubran por sí mismos” los conocimientos, aunada a la generalidad y poca instrumentación de las recomendaciones presentes en él, no aportan saber, saber-hacer ni herramientas a los IC para propiciar y apoyar el aprendizaje autónomo.
- c) *Dialogar y descubrir* aportaba pocos elementos prácticos, más allá de la recomendación general, para que los IC identificaran los tiempos (diversos) que los estudiantes requieren para aprender ciertos contenidos, o resolver ciertos problemas (Loera *et al.*, 2009).



En resumen, en los materiales *Dialogar y descubrir* existe una brecha entre lo que se espera de los IC y lo que realmente realizan con ellos. Es decir, se espera que los instructores sean tutores del aprendizaje autónomo o colectivo de los alumnos, pero su actividad educativa dista mucho de ello. Una hipótesis es que, para ser “tutor”, se requiere un saber pedagógico y didáctico que está más allá de las posibilidades de los IC, quienes tienen como referente educativo la manera en que a ellos se les enseñó durante la educación básica y un escaso trayecto formativo de cinco o seis semanas. Los resultados de la anterior investigación dejan ver que los materiales educativos referidos no subsanan la falta de competencias de los instructores para la práctica educativa que se les demanda.

La capacitación inicial y continua a los IC

La duración de la capacitación inicial ha oscilado, durante los últimos años, entre siete y cinco semanas (unas 270 o 250 horas). En ella se forma a los instructores respecto a lo que es el CONAFE y a las características generales de la labor educativa que estará a su cargo. Se espera que aprendan a partir de: a) exposiciones teórico-prácticas organizadas como temáticas aisladas; b) lecturas de textos (algunos de ellos son sometidos a reflexión y discusión colectiva); c) experiencia de campo, durante algunos días, para tratar de desarrollar algunas lecciones con los niños de comunidades (sin que siga una recuperación de experiencias para aprender de ellas); d) discusiones entre el grupo de aspirantes (con énfasis en motivar la participación, y no en la calidad de la argumentación) (Loera *et al.*, 2009).

- a) Son fortalezas de la formación inicial el que todos los formadores hayan sido instructores comunitarios, la suficiencia de materiales de apoyo, la referencia de un programa nacional para que las delegaciones estatales lo adecuen, la logística organizacional, la selección inicial de los candidatos para niveles y modalidades de servicio específicas, los múltiples espacios para intercambiar experiencias y los climas altamente participativos.
- b) Son debilidades de la formación inicial:



- La falta de evidencias respecto al aprendizaje de los IC sobre el modelo educativo a poner en práctica; las competencias para planear, gestionar y evaluar estrategias didácticas, y la motivación para fungir como figuras educativas. No se valoran los saberes previos ni los perfiles de egreso de los candidatos formados.
- Una escasa traducción del construccionismo a aspectos operativos concretos en el aula, más allá de la modelación de actividades de clase. Se abunda en teorías pedagógicas densas, en sacrificio de referentes y prácticas para el desarrollo de las destrezas docentes básicas.
- El tratamiento débil de qué dominio cognoscitivo se puede esperar de los alumnos, dada su edad, y cómo enfrentar las variantes al respecto; indicadores de desempeño por nivel educativo y estrategias didácticas para el manejo de rezago; el dominio de métodos alfabetizadores (la ausencia de competencias de lectoescritura puede explicar significativamente el bajo logro educativo, en general, de los estudiantes); procedimientos y herramientas para evaluar los aprendizajes y el progreso en ellos; buenas prácticas para la gestión del aula multigrado en situaciones reales.
- La multiplicidad de asuntos transversales tratados (derechos humanos, equidad de género, educación para la paz, apreciación artística, salud), que desconcentran la formación de la responsabilidad educativa que los IC tendrán a su cargo.
- La carencia de controles de calidad para los desempeños en los diversos niveles de la cascada de capacitación (*ídem*).

La formación continua de los IC se realiza a través de sesiones de tutoría mensual, con una duración de tres días y ocho horas diarias de labores. En ellas se abordan asuntos pedagógicos, logísticos y de desarrollo personal y comunitario. Su organización es la de reuniones regionales, a cargo de coordinadores regionales y asistentes, así como microrregionales, a cargo de tutores-capacitadores.

a) Son fortalezas de la formación continua:

- La continuidad que significa para la formación de los instructores, en particular a partir de las situaciones proble-



máticas que enfrentan. Muchos consideran este proceso como su principal fuente de aprendizaje didáctico.

- La revisión de los diarios de los instructores, de los alumnos, de periódicos y correos comunitarios.
- b) Son debilidades de la formación continua:
- La logística de las reuniones microrregionales, dada la falta de espacios idóneos en las comunidades, y la inversión económica (incluida una intensa participación) que de ellas se demanda para su organización.
 - La falta de recuperación de buenas prácticas.
 - Su programación central, y no a partir de las necesidades de los IC.
 - No está estrechamente relacionada con la formación inicial, que pudiera fungir como evaluación diagnóstica e inicio del proceso formativo (Loera *et al.*, 2009).

El Programa de Atención al Rezago Educativo en la Educación Inicial y Básica

Para intentar incidir en las condiciones con que enfrentan los alumnos y sus familias el reto de la educación comunitaria en los niveles de preescolar y primaria, el CONAFE ofrece bienes, servicios y apoyos implicados en el Programa de Atención al Rezago Educativo en la Educación Inicial y Básica (PAREIB), en su vertiente de educación básica. Este apoyo consiste en estímulos económicos, así como en materiales y auxiliares didácticos para los alumnos y los docentes de educación primaria.²

Bracho (2008) documenta los resultados de seis estudios para evaluar el impacto del PAREIB, y destaca los hallazgos de Chaves y Ramírez en 2006, respecto a la incidencia del Programa en la disminución de los índices de reprobación, repetición, y deserción, y en el incremento de la eficiencia terminal, si bien no aclara que no hay precisión respecto a qué proporción de su impacto es estrictamente atribuible al programa, mucho menos, a qué componentes del mismo.³

² Un estudio longitudinal del impacto del PARE en el rendimiento escolar durante tres ciclos escolares fue realizado por el Centro de Estudios Educativos de 1992 a 1995 (véase Muñoz *et al.*, 1995).

³ Además, destaca la dificultad para estimar el impacto del PAREIB, dada la ausencia de

Otros recursos de apoyo a los IC y a los alumnos

El autor de este trabajo no dispone de información proveniente de estudios empíricos respecto a las asistencias educativas a los IC, las asesorías pedagógicas itinerantes, la formación de agentes educativos en los Centros de Educación Comunitaria (CEC) y Centros de Educación Comunitaria en el Medio Indígena (CECMI), y las becas “Acércate a tu escuela”.

Procesos

El proceso educativo medular del CONAFE es el de *aprendizaje y enseñanza en los centros comunitarios*. De acuerdo con los últimos estudios sólidos de los que se tiene noticia:

- 1) No se observó, en el quehacer pedagógico y didáctico de los instructores, la puesta en práctica de estrategias para identificar el grado de aprendizaje desarrollado por sus alumnos, ni para construirse una perspectiva global de las maneras en que sus alumnos aprenden.
- 2) Los IC no siguen la estrategia planteada por el modelo *Dialogar y descubrir* para organizar los grupos multigrado en pequeños subgrupos, de acuerdo con los contenidos a tratar y sus niveles de complejidad.
- 3) La distribución del tiempo de atención a los estudiantes se determina, en algunos casos estudiados, por el nivel de exigencia de los alumnos, no por sus necesidades de atención, percibidas por los instructores.
- 4) La copia de información es una actividad utilizada de manera excesiva por los IC para intentar favorecer el aprendizaje de los alumnos, particularmente en lo referente a la lectura, la escritura y el sistema de numeración. Este énfasis en la copia puede explicarse por el interés de los instructores en mantener a los estudiantes ocupados, y por la falta de materiales didácticos para los alumnos.



líneas de base, la diversidad y la simultaneidad de apoyos otorgados a las escuelas, y la dificultad para encontrar muestras equivalentes comparables, debido a la amplia cobertura de los programas de apoyo a la educación básica (Bracho, 2008).

- 5) Los IC desconocen la lengua materna de los alumnos.
- 6) Muchos instructores interpretan el movimiento de los alumnos en el aula como indisciplina que entorpece el desarrollo de la clase y de los aprendizajes, sin que el Modelo les ofrezca saberes para reconocer cuándo la movilidad de los estudiantes reporta características particulares para confrontarse con el proceso de aprendizaje, y maneras efectivas para gestionarla.
- 7) Los IC utilizan los materiales gráficos para la ambientación de las aulas, o bien como reforzadores de conocimientos trabajados en clase (Hernández, 2009; Loera, García y Hernández, 2009).

Otro proceso de formación es el que actualmente llevan a cabo los tutores comunitarios de verano, quienes realizan actividades de refuerzo académico con los alumnos que así lo requieren durante el periodo vacacional, que comprende julio y agosto. El modelo pedagógico de tutores comunitarios de verano fue diseñado en 2012. El autor de este trabajo no conoce alguna evaluación sobre su puesta en práctica. Sin embargo, dado su carácter de apoyo a la educación comunitaria a lo largo del ciclo escolar, esta no es una actividad central para valorar los procesos educativos del CONAFE, puesto que la práctica pedagógica de los tutores a lo largo del ciclo escolar sí ha sido estudiada y documentada.

Resultados

Son variables que denotan los resultados educativos del CONAFE durante los últimos ciclos escolares:

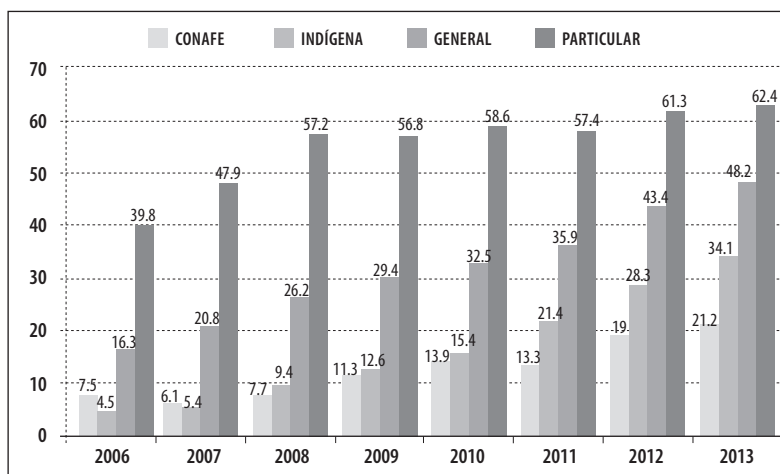
- 1) *El logro de los alumnos, evaluados mediante la prueba ENLACE*, los más bajos durante los últimos años, entre todas las modalidades del nivel primaria en México. El porcentaje de alumnos del CONAFE evaluados en los niveles “bueno y excelente” de la prueba ENLACE ha sido inferior a los del resto de las modalidades educativas del sistema nacional, de 2006 a 2013, en la asignatura de español, y de 2010 a 2011, en matemáticas, español y educación cívica y ética (véanse gráficas 2-3).

- 2) Los aprendizajes de alumnos evaluados mediante desempeños efectivos. El último estudio que el autor de este texto conoce al respecto reportó, como prioridades:
- atender el desarrollo la lectoescritura por parte de los alumnos, dado que estos reportaron niveles de no lectura, no escritura, o bien de lectoescritura incipiente;
 - que la matemática cobre funcionalidad en las aulas a partir de la solución de problemas, puesto que el énfasis en el desempeño de los estudiantes estaba en el aprendizaje de algoritmos;
 - fortalecer el aprendizaje de las ciencias por medio de la incorporación de los conocimientos de los estudiantes respecto a las actividades agropecuarias al aula (Heurística Educativa, 2009).

Otro resultado del CONAFE es el desarrollo de competencias de sus instructores, asistentes educativos y capacitadores tutores, pero este no es valorable a la fecha, puesto que el Consejo no cuenta con estándares para ello.

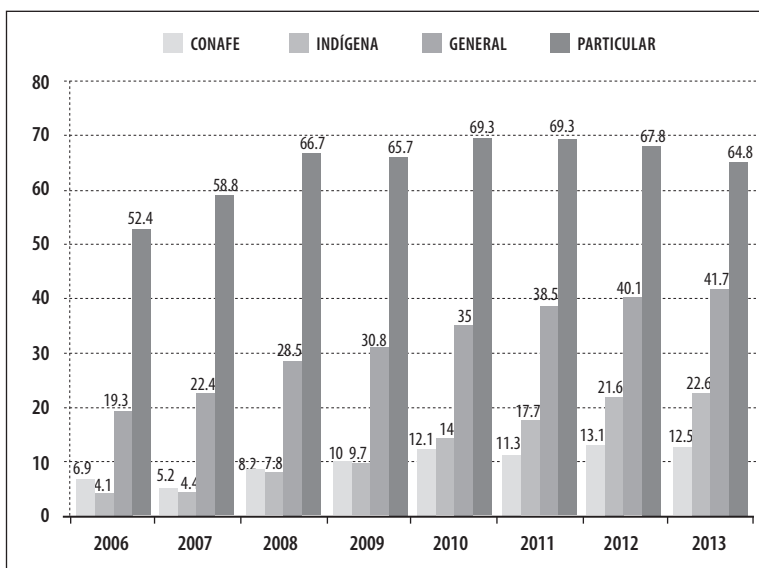


GRÁFICA 2. Porcentaje de alumnos en los niveles “bueno y excelente” de la prueba ENLACE, por modalidades educativas. Matemáticas: 2006-2013



Fuente: Vigianno, 2013: 15; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014.

GRÁFICA 3. Porcentaje de alumnos en los niveles “bueno y excelente” de la prueba ENLACE, por modalidades educativas. Español: 2006-2013



Fuente: Vigianno, 2013: 15; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir del análisis anterior, puede destacarse como una de las principales restricciones para el buen desempeño del CONAFE el origen contextual de sus alumnos, puesto que más de ocho de cada diez instructores trabajan en zonas de muy alta y alta marginalidad socioeconómica, y esta junto con la baja escolaridad de las madres de familia, en quienes muchas veces recae el apoyo familiar a los estudiantes, han explicado alrededor de 25% de las variaciones en el logro educativo (LLECE-UNESCO, 1998, 2010).

La anterior condición, ajena al CONAFE, es agravada por restricciones propias del modelo de operación del Consejo, que a continuación se enumeran de forma sintética, al tiempo que se proponen alternativas de solución.

- 1) La imposición a las familias más pobres que atiende el SEM, del subsidio al alojamiento y la alimentación de las figuras responsables de la educación básica de sus hijos, lo que com-

- plica aún más el contexto socioeconómico en que se realiza la educación comunitaria.
- 2) La reducción de 77% en el presupuesto de 2011 a 2014, lo que condiciona las modestas bonificaciones, sin prestaciones sociales a los IC, así como la marginalidad y las situaciones de riesgo que se viven en las comunidades en las que ellos laboran, lo que se asocia con: a) el perfil de los instructores: 44% de ellos con escolaridad secundaria, 55% con bachillerato; 12.2% de ellos, menores de edad; se trata de la única modalidad educativa en México que es atendida por figuras con un perfil explícitamente no profesional, y b) hasta 31% de desertión durante el primer año de servicio.
 - 3) Capacitación inicial y continua a IC sin evidencias respecto al desarrollo de competencias pedagógicas y didácticas, y sin traducción de las teorías pedagógicas propuestas a aspectos operativos para el desarrollo de habilidades de docencia en la gestión del aula multigrado, la valoración del aprendizaje de los alumnos y métodos alfabetizadores.
 - 4) Materiales educativos que no alcanzan a suplir la falta de competencias pedagógicas y didácticas referida.
 - 5) Los anteriores limitantes en los recursos provistos por el Consejo resultan en un quehacer educativo en el que no se ponen en práctica estrategias para identificar los niveles de aprendizaje de los alumnos o sus maneras de aprender; no organizan los grupos multigrado en pequeños subgrupos, como lo plantea con el modelo *Dialogar y descubrir*, y la copia de información es una de las estrategias didácticas más recurrentes.

Ofrecer la mejor educación que el Estado mexicano puede proveer a las y los niños mexicanos que la requieren para revertir sus desventajas de origen socioeconómico implica, necesariamente, que los responsables de impartirla en las aulas sean profesionales de la educación.

Se ha argumentado que una de las virtudes del CONAFE es que, al no contratar maestros, sus autoridades no tienen que negociar con sus organizaciones gremiales (el SNTE, la CNTE), a quienes algunos actores sociales, medios masivos de comunicación y organizaciones de la sociedad civil responsabilizan de

los bajos resultados de los estudiantes mexicanos en las pruebas de logro –soslayando el hecho de que el CONAFE, sin sindicato de maestros, obtiene los niveles de logro más bajos del sistema en el nivel primaria.

En estricta equidad, corresponde a la SEP procurar que los docentes mexicanos de mejor desempeño atiendan a los actuales estudiantes del CONAFE –lo que supondría que la Secretaría está haciendo uso de los estándares de los que dispone para identificar a dichos docentes (CEE/HE/SIEME/UPN, 2010), pero no es así.

Aquí se postula que una mejora muy significativa del CONAFE consistiría en que los aspirantes que no obtienen plazas vía los exámenes de oposición que aplican las entidades federativas desde 2008 fueran contratados por el Consejo en lugar de sus actuales figuras educativas. Es sabido, aunque no publicado en los medios masivos, que la no obtención de plazas está más condicionada por la relación entre la cantidad de aspirantes (oferta) y la demanda de plazas en cada entidad (es, pues, erróneo hablar de “maestros reprobados”, y adecuado hablar de docentes no contratados, dada una limitada oferta de plazas y una priorización de aspirantes idóneos). Si se duda respecto a que la competencia profesional de estos docentes (todos adultos, con licenciatura en educación básica o educación normal concluida) sería mejor que el de los actuales instructores del CONAFE, una evaluación de su desempeño docente podría, sin dificultades, aclararnos el panorama.

La contratación de profesionales de la educación para atender a los alumnos del CONAFE implicaría, claro, un aumento significativo del presupuesto educativo destinado a la educación de la niñez mexicana más pobre. El presupuesto es uno de los mejores lugares para concretar (y conocer) “la voluntad” de un equipo de gobierno. Y el CONAFE es, hoy, el “vagón más lento”, el que determina el ritmo del SEM hacia el logro del primer objetivo de su Programa Sectorial: “Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de formación”, y condición *sine qua non* para el logro de su tercer objetivo: “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa en todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”.

El presupuesto necesario para contratar docentes para el CONAFE tendría que bastar, claro está, para que cada profesional de la educación se provea de alimentación y alojamiento. Esta obviedad implicaría un cambio de 180° en la manera en que hoy opera el Consejo, que es la modalidad de educación primaria pública que más inversión demanda a sus destinatarios, quienes, irónicamente, provienen de las familias más pobres del país.

La contratación de profesionales, además, mejoraría radicalmente el punto de partida de la capacitación inicial y continua respecto al modelo educativo multigrado del CONAFE, si bien este tendría, de todas maneras, que transformarse para estar centrado en la práctica docente (planeación, gestión del ambiente de clase, gestión curricular, gestión didáctica y evaluación) con grupos multigrado. Muchos de los límites actuales de los materiales *Dialogar y descubrir*, y de la práctica educativa de los instructores, con y más allá de los materiales, podrían subsanarse de este modo.

Acaso la mejora del CONAFE, cuyo desempeño hoy restringe la mejora de la calidad y la equidad del SEM, sea atendible si se remontan las limitaciones anteriores, en particular, la restricción de que, quienes formen a sus alumnos, sean profesionales del oficio de educar. Acaso esta restricción pueda trascenderse antes del 2018.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, L. W. y T. N. Postlethwaite.** *Evaluación de programas: estudios de gran y de pequeña escala. Algunas generalizaciones*, México, IPE-UNESCO, 2009.
- Avraham Y. Goldratt Institute.** *The Theory of Constraints and its Thinking Proceses*, Goldratt Institute, New Haven, Connecticut, 2001. Fecha de acceso, 27 de mayo de 2013. Disponible en <http://www.goldratt.com/pdfs/toc-tpwp.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo.** *Programa de educación comunitaria - Fase II: Constructores de Equidad. (ME-L1033). Propuesta de préstamo*, México, BID/CONAFE, 2010. Fecha de acceso, 14 de marzo de 2014. Disponible en <http://>

idbdocs.iadb.org/wdocs/getdocument.aspx?docnum=35079560

Bracho, T. *Informe final de la evaluación de consistencia y resultados de las acciones compensatorias para abatir el rezago en educación inicial y básica*, México, CONAFE/CIDE, 2008. Fecha de acceso, 4 de abril de 2006. Disponible en <http://www.oei.es/pdfs/pdf.pdf>

CEE/HE/SIEME/UPN. “Documento base. Estándares de desempeño docente en el aula para la educación básica en México”, México, SEP/SNTE/ExEB/UPN/ CEE/SIEME/HE, 2010. Disponible en <http://cee.edu.mx/referentes/index.html> (Menú principal/Estándares de Desempeño Docente/ Documento base).

Compromiso Social por la Calidad de la Educación. “Educación para todos, ¿y todas?”, México, CSCE, 2014, Material audiovisual. Disponible en <http://csce.tk/?p=1265>

García, E. *El modelo pedagógico de la primaria comunitaria. Desempeños efectivos de alumnos de Centros Comunitarios de CONAFE*, México, CONAFE/HE, 2009. Fecha de acceso, 3 de marzo de 2014. Disponible en <http://issuu.com/heconversa/docs/presentacion28deseptiembre>

Goldratt, E. M. y J. Cox. *La meta. Un proceso de mejora continua*, México, Castillo, 1992.

Hernández, R. L. *La práctica pedagógica de los instructores comunitarios. Un acercamiento desde la videograbación de lecciones*, México, HE, 2009. Fecha de acceso, 27 de mayo de 2013. Disponible en http://conafe.heuristicaeducativa.org/index.php?option=com_content&view=category&id=43&Itemid=69

Heurística Educativa. *El modelo pedagógico de la primaria comunitaria. Desempeños efectivos de alumnos de los Centros Comunitarios*, México, HE, 2009. Fecha de acceso, 6 de marzo de 2014. Disponible en <http://issuu.com/heconversa/docs/presentacion28deseptiembre>

LLECE-UNESCO. *Segundo informe del primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica*, Santiago de Chile, UNESCO, 1998.

- LLECE-UNESCO. *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Segundo estudio internacional comparativo y explicativo*, Santiago de Chile, UNESCO, 2010.
- Loera, A. y O. Cázares. *Perfil y desempeño de instructores comunitarios y capacitadores-tutores de la primaria comunitaria*, México, CONAFE/HE, 2009.
- Loera, A. et al. *Diseño e implementación del modelo “Dialogar y descubrir”*, México, CONAFE, 2009. Fecha de acceso, 3 de marzo de 2014. Disponible en <http://heuristicaeducativa.net/wp-content/uploads/2013/10/Lecciones-aprendidas-y-pautas-para-el-redise%C3%B1o-de-DyDV7.pdf>.
- Loera, A., E. García y R. L. Hernández. *La práctica pedagógica de los instructores comunitarios. Análisis desde las videograbaciones y los cuadernos de los estudios de caso*, México, CONAFE, 2009. Fecha de acceso, 27 de mayo de 2013. Disponible en <http://conafe.heuristicaeducativa.org/images/pdf/2.La-practica-pedagogica-de-los-instructores-comunitariosv6.pdf>
- Mejía, F. “Cálculos para un análisis sobre el CONAFE”, México, CEE, 2014, manuscrito.
- Muñoz Izquierdo, C., R. Ahúja, C. Noriega, P. Schurmann y M. Campillo. “Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXV, núm. 4, 1995, pp. 11-58.
- OCDE. *Strong performers and successful reformers in Education. Lessons from PISA for Mexico*, París, OCDE, 2010.
- Ortiz, A y G. Rivero. *Desmitificando la Teoría del cambio*, Pact, 2007. Fecha de acceso, 3 de agosto de 2012. Disponible en http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/DesmitificandolaTeoriadeCambio.pdf
- Sampedro, J. L. *Evaluación de impacto de la estrategia de caravanas culturales*, México, CONAFE, 2012. Fecha de acceso, 4 de junio de 2013. Disponible en <http://conafe.heuristicaeducativa.org/images/pdf/Lecciones-aprendidas-y-pautas-para-el-redise%C3%B1o-de-DyDV7.pdf>

Secretaría de Educación Pública (SEP). *Resultados Históricos Nacionales 2006-2013. 3o, 4o, 5o y 6o de Primaria, 1o, 2o y 3o de Secundaria. Español, Matemáticas y Formación cívica y ética, ENLACE 2013*, México, SEP, 2013a.

Secretaría de Educación Pública (SEP). “Acuerdo número 668 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena”, en *Diario Oficial de la Federación*, lunes 25 de febrero de 2013b.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Presupuesto de egresos de la Federación, 2014. Análisis administrativo económico*, México, SHCP, 2014. Fecha de acceso, 11 de marzo de 2014. Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/11/r11_aae.pdf.

Stufflebeam, D., T. Kellagan y B. Álvarez. *La evaluación educativa. Evidencias científicas y cuestionamientos político*, Bogotá, Biblioteca Internacional, 1981.

Viggiano Austria, A. C. *La tarea del CONAFE frente al desafío del Sector Educativo Nacional*, México, SEP/CONAFE, 2013.

