



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LOS CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. ESTUDIO DE
CASOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN ESCUELAS
PRIMARIAS PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE EL PERIODO
2016-2019.**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
LIC. MIGUEL ÁNGEL GUERRERO REYES

TUTORA:
DRA. MARÍA DEL CARMEN ROQUEÑÍ IBARGUENGOITIA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, CD. MX (OCTUBRE) 2019



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO 1. GOBERNANZA, UNA TEORÍA PARA UNA SOCIEDAD MÁS PARTICIPATIVA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS.....	10
1. Gobernanza, un enfoque de gobierno	12
1.1.1 Gobernanza y Globalización.....	15
1.1.2 Gobernanza y la gestión por redes.....	17
1.1.3 Retos y oportunidades de la Gobernanza.....	20
1. 2 El concepto de participación	22
1.2.1 Dos enfoques en el resurgimiento de la participación.....	23
1.2.2 Construcción de una nueva ciudadanía.....	24
1.2.3 Tipos de participación	26
1.2.4 Acción colectiva, cohesión y capital social en la participación	33
1.2.5 Requerimientos para la participación.....	37
1.2.6 Retos para la participación.....	40
CAPÍTULO 2. LA GESTIÓN ESCOLAR Y LOS CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	43
2.1 La importancia de la participación social en el proceso educativo.....	44
2.2 Relación entre la gestión escolar y la participación social	50
2.3 Factores y estrategias que inciden positivamente en la participación social en la educación	54
CAPÍTULO 3. REFORMAS AL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO E INCLUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL	64
2.1 Las reformas estructurales como telón de fondo de la reforma educativa de 1993.....	65
2.2 Reformas al sistema educativo durante la segunda mitad del siglo XX.	69

2.3 Influencia de los Organismos Internacionales en la Reforma Educativa de 1993.....	75
2.4 Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.....	78
2.5 Los CEPS después del ANMEB	82
2.6 Marco normativo de los Consejos Escolares de Participación Social	86
2.7 Investigaciones realizadas en torno al funcionamiento de los CEPS...	100
CAPÍTULO 4. ESTUDIO DE CASOS SOBRE FACTORES QUE PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS CEPS.....	111
4.1 Método para la elección de las escuelas primarias públicas en la Ciudad de México	113
4.2 Diseño de los guiones de entrevista y proceso para su aplicación	118
4.3 Características de las escuelas seleccionadas.....	121
4.4 Reseña de los resultados de las entrevistas.....	123
4.4.1 Directores.....	123
4.4.2 Docentes.....	127
4.4.3 Madres, padres o tutores.	130
4.5 Hallazgos en torno a los factores que favorecen la participación social desde los CEPS.....	136
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	142
ANEXOS	157
GLOSARIO	163
BIBLIOGRAFÍA.....	164

INTRODUCCIÓN

El derecho a la educación representa la garantía de contar con los medios, procesos e insumos necesarios para aprender y apropiarse del conocimiento y la cultura existente, consiguiendo con ello el pleno desarrollo de la personalidad. Este derecho se materializa en el logro de un proceso educativo que permita al ser humano aprender y aplicar diferentes conocimientos, habilidades y capacidades, así como transmitir importantes valores y actitudes para su vida en sociedad.

En su conjunto contribuyen a romper los círculos causantes de la pobreza e inequidad, apoyando al logro de una convivencia democrática que asegure el progreso de la sociedad en general, convirtiéndolo en uno de los derechos humanos, bienes y servicios públicos más valiosos. Asimismo, conforme a la literatura, un proceso educativo exitoso, precisa la participación activa del mayor número de actores, como son madres y padres de familia o tutores, alumnos, docentes, directores, autoridades educativas, personal administrativo, investigadores, medios de comunicación y sociedad en general.

Bajo esta premisa se construye en la década de los noventa, la estrategia de incluir a la participación social en la educación a través la figura de Consejos Escolares de Participación Social (CEPS). Esta estrategia tuvo como objetivos equilibrar la influencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y coadyuvar a mejorar la calidad educativa mediante la coordinación de esfuerzos para hacer frente a los cambios culturales.

Entre las principales funciones de estas figuras destacan el opinar sobre los ajustes al calendario escolar en cada escuela, apoyar en actividades extraescolares, opinar sobre asuntos pedagógicos, conocer la ruta de mejora escolar, realizar una función de contraloría social, así como realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares.

No obstante de esto, si bien por Ley estos deberían operar desde 1993 en todas las escuelas públicas de educación básica, no sería hasta el año 2000, con la entrada en vigor del Programa Federal Escuelas de Calidad (PEC), que estos comenzarían a organizarse con mayor formalidad, a fin de poder participar en los recursos ofrecidos por este programa.

Asimismo si bien, conforme a cifras oficiales, se ha observa un incremento importante en su conformación, al pasar de una tasa de cobertura del 42% en el año 2000, a una del 86.6% para el año 2015, los resultados de los Indicadores del Ciclo Funcional publicados por el Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE), evidencian múltiples deficiencias en su funcionamiento y en el cumplimiento de sus metas. Por ejemplo, durante el ciclo escolar 2014-2015, la tasa de cobertura para la última asamblea, donde los consejos rinden cuentas de sus actividades realizadas, fue apenas del 57.4% a nivel nacional.

El resto de los indicadores muestran resultados similares, donde si bien las tasas en el cumplimiento de las tareas de los CEPS han ido en aumento, continúan mostrando déficits que sugieren que, en la mayoría de los casos, los consejos solamente se están constituyendo para cumplir con los requisitos de otros programas y hacerse de los recursos que ofrecen, cayendo en una grave simulación.

No obstante de ello, la presente investigación parte del hecho de que es necesario, pertinente y útil incluir la participación social en el proceso educativo y en la gestión escolar para alcanzar mayores niveles de calidad en la educación. Asimismo, los propios indicadores del CONAPASE, así como de diversas investigaciones, como las realizadas por Santizo, Zurita y Ganem, dan muestra de un importante avance en la estrategia nacional de incluir la participación social como un insumo útil en la gestión escolar.

Bajo este hecho, la presente investigación parte de la pregunta en torno a, desde el enfoque de gobernanza ¿Qué procesos y factores promueven e incentivan la participación social en los CEPS a nivel micro escolar? La respuesta a dicha pregunta permitirá poder conocer y analizar los factores que están incidiendo positivamente en la conformación y organización de los CEPS en las escuelas, con el objetivo de poder brindar propuestas para fortalecer y mejorar el diseño de la política de participación en materia educativa a nivel micro escolar.

Con este objetivo se decidió utilizar el método de estudio de casos con fines descriptivos y explicativos para identificar y analizar, desde la teoría de gobernanza, los factores o variables que están incidiendo positivamente en la

conformación y organización de dos CEPS que, conforme a los indicadores oficiales, cumplieron con todos los ordenamientos en la materia.

Se realizaron 19 entrevistas semiestructuradas a integrantes de los CEPS en el ciclo escolar 2018-2019, entre los que se encontraron madres y padres de familia, abuelos, maestros y directores, con el objetivo de poder conocer y apreciar el significado que le dan a la participación social en la educación, su conocimiento en torno a las funciones y alcances de los CEPS, sus motivaciones y expectativas para participar, el rol que juega el director como líder de la comunidad, así como sus propuestas para mejorar los CEPS, todo ello conforme a su participación como consejeros.

Se decidió utilizar como marco teórico a la gobernanza por ser una propuesta para gobernar y resolver los problemas públicos, donde más que una subordinación como postulan los estilos de gobierno jerárquico o de mercado, pugna por una actuación heterárquica, participativa, coordinada, consensuada y corresponsable en el llamado arte del timonel. Su gran valor reside en que, a través de sus postulados, se logra apuntalar la convivencia democrática y disminuir los costos de las acciones gubernamentales y colectivas, al coordinar y aprovechar con mayor pertinencia los recursos mediante una mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos.

No obstante, el incluir la participación implica el diseño y promoción de mecanismos para coordinar y propiciar la acción colectiva entre actores gubernamentales y no gubernamentales en la consecución de metas colectivas. Esto implica un cambio en las reglas del juego para incluir activamente la participación de nuevos o infra valorados actores en los asuntos públicos, en este caso en el proceso educativo; todo ello bajo la premisa de que son poseedores de valiosos recursos informativos, cognoscitivos, financieros, organizativos, etc., cuya inversión hará más eficiente la atención de las causas y problemáticas que dificultan, por ejemplo el logro de un aprendizaje exitoso.

Ante ello, resulta imprescindible comprender y dimensionar que, en toda estrategia que retome los supuestos de la gobernanza, los actores que participan tendrán intereses, objetivos, motivaciones y visiones, que en ocasiones podrán ser

compartidas o compatibles, pero que en otros muchos casos podrán ser contrarias.

Uno de estos factores, conforme a la gobernanza, es el capital y la cohesión social. Estas variables dan cuenta del conjunto de recursos presentes o potenciales en una red de actores que se relacionan para alcanzar metas comunes. Entre los factores que se precisan para lograr aprovechar estos, de acuerdo a la literatura, están el definir reglas y objetivos claros, lo que conlleva a contar con mecanismos horizontales para compartir información, tomar de decisiones, resolver posibles conflictos, contar con mecanismos para el monitoreo o control mutuo, así como contar con incentivos o constricciones con la capacidad suficiente para iniciar, mantener y conducir el proceso participativo hacia metas y objetivos pertinentes y realizables.

En el mismo sentido, el capital y la cohesión social son promovidos gracias a factores que favorezcan la internalización de valores, como la confianza, la empatía, la cooperación y un sentido de pertenencia al grupo, como son la cercanía física, la frecuencia de los contactos, el reconocimiento social, el cumplimiento de los acuerdos e incluso el número de participantes.

Es así que una de las mayores riquezas de los CEPS es el hecho de que fueron concebidos como instancias para la participación social en la educación, donde pueden tomar parte todos los miembros de la comunidad escolar, a diferencia de otras instancias colegiadas en la educación, como las Asociaciones de Padres de Familia, los Concejos Técnicos o las Sociedades de Alumnos.

El funcionamiento de los CEPS representa una oportunidad de cambio a las formas tradicionales de gestionar las escuelas. Es una herramienta necesaria para fortalecer la autonomía escolar y cumplir el objetivo de colocar al centro de todas las políticas educativas a la escuela. Implica la inversión de recursos para el diseño y fortalecimiento de instituciones que favorezcan la internalización de valores como la corresponsabilidad, confianza, cooperación y comunicación, entre los diferentes actores de la comunidad escolar, permitiendo una suma ordenada, coherente y pertinente de esfuerzos para mejorar la calidad educativa.

Por ello, la originalidad de la presente investigación radica en conocer y analizar, desde un enfoque de gobernanza, los procesos y factores que favorecen e incentivan la participación social, así como las estrategias implementadas, en las dos escuelas seleccionadas, para mantener la cooperación y la colaboración en las escuelas.

Debido a que el objetivo de la investigación es estudiar y analizar los factores y/o incentivos existentes para promover la participación en los CEPS, no se incluyó la variable referente al éxito o fracaso de los mismos en relación al incremento de la calidad educativa, por considerar que ello corresponde a otro momento y rebasa los alcances de la presente investigación.

El primer capítulo es concerniente al marco teórico, donde se desarrolla la teoría de gobernanza, resaltando que se trata de un nuevo enfoque de gobierno, mediante el cual se revaloriza la importancia de la participación. Asimismo se define a la participación, haciendo énfasis en la multidimensionalidad del concepto, diferenciando los diferentes tipos y niveles que puede darse, así como los factores que influyen en ella, como lo es el capital y la cohesión social.

En el segundo capítulo se destaca la importancia de la participación social en el proceso educativo, la relación existente entre la gestión escolar y la participación, así como una descripción de los factores y estrategias, que conforme a diversos autores, inciden positivamente en el logro de procesos participativos en la educación

En el tercer capítulo, se hace una breve reseña sobre los cambios políticos, sociales y legales que tuvieron lugar a fines del siglo XX y principios del XXI en el sistema educativo mexicano, incluida la influencia de organismos internacionales, que incidieron en la apertura de una ventana de oportunidad para incluir a la participación social en la educación mediante los CEPS. Se realiza una reseña del marco normativo vigente de los CEPS, así como una breve recopilación de investigaciones publicadas por diversos investigadores con relación al funcionamiento de los CEPS, las cuales serán contrastadas con los hallazgos de los estudios de caso.

El cuarto capítulo es referente al estudio de casos, en él se justifica la elección del método de estudio de casos acorde a los objetivos de la investigación, se describe el método seguido para seleccionar las dos escuelas primarias, el proceso para elaborar los guiones de entrevista con base a los factores y variables descritas en la literatura para lograr una acción colectiva conforme a la teoría de Gobernanza y participación. Posteriormente se ofrecen los resultados de la aplicación y análisis de las entrevistas, categorizando los resultados en seis grupos: aspectos sociodemográficos, motivaciones para participar, conformación, organización y actividades que realizan estos, y opinión y propuestas para mejorar los consejos escolares.

Finalmente se ofrecen las conclusiones y propuestas, contrastando lo narrado en la literatura referente a la gobernanza, la participación y lo publicado por otros autores, con los hallazgos del estudio de casos. Se sopesan los alcances, logros, errores y defectos que están teniendo los CEPS conforme a sus objetivos, se ofrecen, con base a los hallazgos, propuestas para mejorar el diseño y funcionamiento de los CEPS a nivel micro escolar, para finalmente realizar una reflexión a modo de epílogo, sobre los retos a los que se enfrenta esta política en el marco de la coyuntura producto del cambio de administración federal y la reciente reforma educativa aprobado en el mes de mayo de 2019.

CAPÍTULO 1. GOBERNANZA, UNA TEORÍA PARA UNA SOCIEDAD MÁS PARTICIPATIVA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS.

El gobierno es el conjunto de actores y organizaciones que dirigen a un Estado conforme a un marco jurídico y mediante el control del aparato público administrativo. De acuerdo con Omar Guerrero, gobierno es el arte del timonel, pudiendo tener este diferentes enfoques, teorías y propuestas para conducir y dirigir a la sociedad hacia niveles aceptables de gobernabilidad, entendiendo ésta como la capacidad de un gobierno para imponer su autoridad. Durante la mayor parte del siglo XX, el modelo imperante para gobernar estuvo basado en un Estado fuerte, paternalista y autoritario. Sus resultados fueron variados y debatibles, no obstante, a finales de la década de los setenta, este modelo comenzó a mostrar evidentes signos de agotamiento e incapacidad para solventar problemas que anteriormente podía controlar.

Como respuesta a esta crisis, se planteó un nuevo enfoque de gobernar por medio de una serie de reformas financieras y administrativas. Este enfoque podemos resumirlo en las propuestas de la Nueva Gestión Pública (NGP) la cual proponía implementar una “... *disciplina fiscal, reducción del gasto del Estado, liberalización financiera y comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización de las empresas y servicios públicos, desregulación, fortalecimiento del derecho de propiedad y descentralización...*”¹

A pesar de los postulados del llamado enfoque neoliberal, en los hechos el gobierno no logró alcanzar mayores niveles de gobernabilidad. Se perdió terreno frente a determinados actores que aprovecharon la retirada del Estado para cimentarse y obtener mayores rentas a costa del bienestar general. No obstante, también permitió el surgimiento y visibilización de otros actores del sector privado y social, que demandaban espacios y mecanismos para participar en mayor grado en los asuntos públicos, denunciando los errores del modelo centralista pero también de aquél basado en la privatización y la sola desregulación.

¹ Zurbriggen, Cristina (2011) Gobernanza: una mirada desde América Latina *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre. p. 46

En este contexto comenzó a surgir el término gobernanza, proponiendo una actuación del gobierno “...*más cercana a la sociedad y con una división del trabajo no tajante, sino más bien difusa y con responsabilidades compartidas para la solución de los problemas públicos...*”² mediante la búsqueda y construcción de escenarios más descentralizados, flexibles y horizontales.

Por ello se puede afirmar que gobernanza es un término posgubernamental, puesto que ya no hace referencia exclusivamente a un solo actor (el gobierno) para llevar a cabo el arte del timonel. Éste ahora incluye la participación y coordinación de una amplitud de actores gubernamentales, no gubernamentales, formales, informales, locales e incluso internacionales. La tradicional analogía de un barco dirigido por un capitán, donde la población eran unos simples remeros, ya no cuadra con las cambiantes condiciones actuales. Una más acertada sería la de una red, en la cual convergen e interactúan multitud de actores para el logro de objetivos particulares y compartidos.

Es acertado considerar que el núcleo de la gobernanza, no es sólo el conjunto de “buenas prácticas” de gobierno, sino la visibilización de la participación y el empoderamiento de un mayor número de actores en el arte del timonel, siendo el reto que esta participación se institucionalice en rutinas, procedimientos y valores que operan cotidianamente en el gobierno y los asuntos públicos.

Este primer capítulo está dividido en dos secciones. En la primera se hará una breve reseña de la evolución que ha tenido el concepto de gobernanza. Se describirán los cambios que obligaron a los científicos sociales y a los tomadores de decisiones a plantear y optar por esquemas de gestión más horizontales, flexibles y participativos. Se diferenciará a la nueva gobernanza de los otros tipos de gobernanza, como un modelo para entablar una nueva relación con la sociedad que parta de la corresponsabilidad, la colaboración y una creciente participación activa en los asuntos públicos, tanto de la esfera privada como de la llamada sociedad civil.

² Vergara, Rodolfo (2008) La Transparencia como problema. *Cuadernos de transparencia*. IFAI.

Dado que la participación es uno de los principales pilares de la nueva gobernanza y de esta nueva relación entre Estado y sociedad, en la segunda sección de este capítulo se definirán a la participación desde un enfoque que la reconoce como una herramienta democratizante. Se diferenciarán los diferentes tipos de participación conforme a los objetivos y metas que persiguen, así como por la incidencia y nivel de participación de los actores. Se describirán las variables que enmarcan e influyen en la participación, como son la acción colectiva, las instituciones, los incentivos, el capital y la cohesión social, así como la pluralidad y la desigualdad intrínseca a todo proceso participativo.

El desarrollo conceptual de la gobernanza y la participación le permitirá a la presente investigación contar con una base teórica sólida para analizar los factores que favorecen y promueven la participación social acorde a la literatura y contrastarlos con los que se encuentre en los estudio de casos, logrando identificar áreas de oportunidad para aportar propuestas de mejora.

1. Gobernanza, un enfoque de gobierno

La palabra gobernanza proviene de la palabra latín “...*gubernare que significa pilotear (manejar) una nave pero también el manejo de los asuntos públicos*”³. De acuerdo con Luis Aguilar, el termino gobernanza “...*ha proliferado en ámbitos muy diversos y con diferentes connotaciones y significados...*”⁴ a causa de ser un término de reciente aparición. Conforme al diccionario de la Real Academia Español, gobernanza es:

“...*el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía...*”⁵

³ Launay-Gama, Claire. (2005) Hacia un concepto de gobernanza diferenciada. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencias Políticas. Colombia, Bogotá. Fecha de consulta el 2 de julio de 2018. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-357.html>.

⁴ Cerrillo Martínez, Agustín. (2005) Introducción. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. p. 6

⁵ Real Academia Española. (2018). Diccionario de la Lengua Española en línea. Fecha de consulta 2 de julio de 2018. Disponible en <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=gobernanza>.

No obstante, de acuerdo con Rhodes, existen al menos seis usos distintos a los que puede hacer referencia la gobernanza: como Estado mínimo, como gobernanza corporativa, como nueva gestión pública, como buena gobernanza, como sistema socio-cibernético y como redes organizadas.⁶ Esta amplitud en los usos se debe al carácter relativamente nuevo de su uso y en plena construcción y debate.

Renate Maynt nos dice que la teoría moderna de la gobernanza surgió después de la Segunda Guerra Mundial, en “...*el momento en que los gobiernos aspiraban a dirigir el desarrollo social y económico de las naciones hacia objetivos definidos...*”⁷ Su foco de atención se centró en comprender el papel que jugaban los factores contextuales en el desarrollo e implementación de las políticas públicas desde un enfoque de arriba-abajo (hablando en términos de cómo estas se decidían y llevaban a cabo por el gobierno) y la posibilidad de mejorar las capacidades de dirección.

Actualmente el foco de atención de la gobernanza no se centra en el actor gobierno, sino es usado para indicar una nueva manera de conducir a la sociedad desde un modelo “...*más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas.*”⁸ Siguiendo esta premisa de coordinación no jerárquica, el Banco Mundial en 1989 define a la gobernanza como:

“...*el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales...*”⁹

Esta definición hace énfasis en los métodos de elección, control y remplazo de los gobernantes, en las capacidades del gobierno para administrar sus recursos y desarrollar políticas y en el grado de respeto a los ciudadanos en términos de transparencia, rendición de cuentas y participación.

⁶ Rhodes R.A. W. (2005) La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno en Gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. p.124

⁷ Mayntz, Renate (2005) Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza en Gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. p.104

⁸ Ibid. p. 102

⁹ Zurbriggen, Op. cit. p. 44

A pesar de ampliar el foco e incluir en la teoría de la gobernanza el papel del ciudadano en los asuntos públicos, su definición siguió una línea cuyo objetivo final era fomentar la competencia y eficiencia de los mercados. Por ello, desde la óptica del Banco Mundial, la gobernanza es un término utilizado para calificar las medidas de ajuste de la NGP bajo un supuesto esquema de apoyo a la democracia liberal.

A raíz de esto, la gobernanza es considerada por varios autores como “...*la cara amable de los recortes presupuestarios...*”¹⁰ Este enfoque neoliberal pretendió reducir la gobernanza a un uso normativo, haciendo de la participación ciudadana un mero instrumento que acompañara los recortes presupuestarios y permitiera al Estado abandonar sus responsabilidades, planteado un escenario donde los problemas públicos debían ser resueltos, sí mediante una mayor participación del sector privado y de la sociedad civil, pero dentro de la arena del mercado.

Por estas razones se puede emplear el término de una “nueva gobernanza” para diferenciarla de anteriores concepciones y propuestas. Esta nueva gobernanza, de acuerdo con Peters Guy y Pierre Jon, se diferencia en cuatro puntos de la NGP. Primeramente, no se concentra en la eficacia, eficiencia y economía, ni en la buena relación calidad-precio para la prestación de bienes y servicios ni en los mandos de autoridad. En segunda, hace hincapié en la importancia de la gestión de los enlaces interorganizacionales en detrimento del estricto control jerárquico. Tercera, no se obsesiona con el cumplimiento de rígidos objetivos. Y cuarta, más que en lograr resultados cuantitativos, busca el logro de impactos a largo plazo. Por ello, en la presente investigación al hacer mención de gobernanza, deberá entenderse que se hace referencia a la nueva gobernanza, con las anteriores características descritas.

Si la NGP se proponía transformar el sector público mediante...”*un programa intraorganizacional de reforma administrativa...la gobernanza (aspira hacerlo desde) una perspectiva interorganizacional...*”¹¹ donde los actores

¹⁰ Rhodes, Op. cit. p. 125

¹¹ Peters Guy y Pierre Jon (2005) ¿Gobernanza sin gobierno? replanteándose la administración pública en Gobernanza. *La gobernanza hoy*: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. p. 165

gubernamentales y no gubernamentales se comuniquen, interactúen y participen corresponsablemente en la generación del bienestar colectivo.

1.1.1 Gobernanza y Globalización

El mayor debate sobre gobernanza surge en plena globalización. Este fenómeno implica una creciente integración entre países, economías, culturas y actores, creando un flujo sin precedentes de bienes, servicios, capitales, así como de información, conocimientos, ideas y personas. A la par o incluso a consecuencia de esto, los Estados y sus gobiernos han visto mermadas sus capacidades y recursos para atender problemas cada vez más complejos.

Se puede afirmar que los Estados ya no son autosuficientes, ni a su interior, ni al exterior, perdieron su “...*tradicional autonomía en la conducción de los asuntos sociales o han perdido el control de la política pública...*”¹² ante otros actores. Se observa un declive en torno a la tradicional noción de soberanía, causando que los Estados “...*se convierten en regulados más que en reguladores y quedan atrapados en una red de juegos cuyo control se les escapa.*”¹³

Si bien ningún actor u organización cuenta con los conocimientos, la información, las capacidades y los instrumentos necesarios para solucionar complejos problemas públicos en el marco de la globalización, no debe perderse de vista que los Estados y sus gobiernos continúan siendo los máximos garantes del bienestar general y por ende con la mayor responsabilidad para su solución.

En este proceso se requiere superar las visiones cerradas e intraorganizacionales para pasar a aquellas que propongan una visión de gestión entre organizaciones desde la cual se permita identificar y conjuntar los recursos actualmente dispersos y desaprovechados. Los gobiernos y sus políticos deben comprender que no podrán ofrecer soluciones viables, factibles y a largo plazo actuando de forma unilateral y aislada. Se precisa que el gobierno transite del rol de administrador a uno de gestor de interdependencias, abandonando el exclusivo rol de proveedores de bienes y servicios para “...*convertirse en catalizadores,*

¹² Aguilar Villanueva, L. F. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática. Barcelona: ESADE. p. 17

¹³ Canto Chac, Manuel (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo Política y Cultura, Distrito Federal, México. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco núm. 30. p.16

*habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos...*¹⁴ de estrategias cuyos objetivos sean el alcanzar mayores niveles de progreso y bienestar general, mediante la creación, fomento e impulso de escenarios y acciones para la deliberación, la coordinación y la participación.

Sin embargo, cómo lograr una mayor participación e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos si por un lado existen evidencias de un creciente hartazgo y desconfianza hacia lo político, y por el otro lado también la existencia de un “...*número creciente de ciudadanos que siente que debe invertir en la polis porque se encuentra en riesgo...*”¹⁵ Esta paradoja podría explicarse por el auge de la llamada “sociedad del conocimiento”, producto de un aumento en el nivel educativo y en la innovación de las tecnologías para la transmisión de conocimientos e información. Esto ha permitido hacer más consciente a los ciudadanos en torno a sus derechos, pero también de los fracasos y promesas incumplidas de los gobiernos, trazando dos opuestos caminos: la apatía o la exigencia de contar con instrumentos y mecanismos que le garanticen una mayor participación e implicación en los asuntos públicos, donde su voz no sólo sea escuchada, sino valorada.

Gracias a la globalización, la ciudadanía tiene acceso a una mayor información, pero también se halla frente problemas para procesarla. Las llamadas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) ofrecen una amplia variedad de oportunidades, puesto que abaratan el costo y el tiempo para acceder al conocimiento mundial, permitiendo idear posibilidades innovadoras de gobierno y participación ciudadana, pero también encierran retos y peligros de que ésta resulte contraproducente para el desarrollo social.

A pesar del optimismo que pudiera despertar la propuesta de la gobernanza en conjunto con la globalización, no puede obviarse que para lograr aprovechar sus oportunidades e instrumentos se requiere de un trabajo intenso, que logre hacer viables y factibles las propuestas, sobre todo en aquellos países y

¹⁴ Prats Joan (2005) Modos de gobernación de las sociedades globales en Gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. p. 254.

¹⁵ *Ibid.* p.183

comunidades que aún en pleno siglo XXI carecen de las condiciones y servicios básicos de bienestar y supervivencia.

Ante estos nuevos, pero también incumplidos objetivos, se necesita de un debate que discuta la funciones y capacidades administrativas del Estado, el cual más que centrarse en la disminución de éstas, proponga analizar y estudiar los cambios que se necesitan para “...*trascender las nociones convencionales de «eficiencia» y «eficacia» y concentrarse en lo que podría llamarse la capacidad de influir sobre el futuro en la dirección deseada.*”¹⁶

1.1.2 Gobernanza y la gestión por redes.

La gobernanza puede ser observada como una heterarquía que surge como “...*una estrategia para unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea....*”¹⁷ La gobernanza es una teoría que hace referencia a “...*un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado...*”¹⁸ que propone tocar las bases de los propios regímenes políticos, para lograr un sano equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil. Para ello se propone un cambio de las reglas del juego para incluir el potencial de nuevos actores en el esfuerzo para solventar los problemas públicos.

El tradicional régimen limitaba a la democracia al ámbito representativo, donde bastaba con que los ciudadanos votaran cíclicamente para elegir a sus representantes en quienes delegaba su legítimo poder para opinar y decidir. No obstante, ante la complejidad imperante ya no es suficiente contar con representantes elegidos democráticamente, ni con administraciones públicas que actúen de forma legal y eficiente. Continúan siendo indispensables, pero ya no son garantía para poder hablar de un mejor gobierno, requieren recuperar su legitimidad mediante la planificación de estrategias que les permitan una actuación más abierta, menos jerárquica y capaz de aprovechar la participación e interacción entre sus órdenes de gobierno y la ciudadanía. El repensar, redefinir y actualizar

¹⁶ Prats, Joan (2005). Los Desafíos que la Globalización plantea a la Política y la Gestión Pública. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza* 1.ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 41

¹⁷ Peters Guy y Pierre Jean. (2005) ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. p. 39

¹⁸ Zurbriggen, Op. cit. p. 40

las capacidades del gobierno y la forma como se relacionan y comunican con la sociedad, les permitirá recuperar y/o fortalecer su legitimidad, acrecentado sus márgenes de acción y por lo tanto los de sus resultados.

El logro de esto atraviesa obligadamente por la creación y rediseño de instituciones que consigan establecer incentivos y constricciones con la capacidad suficiente para desincentivar los comportamientos oportunistas. Forjar una acción colectiva que estimule la comunicación, la deliberación, la negociación y la creación de responsabilidades individuales y compartidas por medio de foros y plataformas desde donde los diversos actores y sus intereses tengan la oportunidad de dialogar. El reto no es menor, no se trata solamente de idearlos e implementarlos, sino de hacerlos eficaces y coherentes con objetivos previamente aceptados, que logren perdurar a lo largo del tiempo ofreciendo soluciones reales y tangibles y que incorporen permanentemente los valores de apertura, diálogo, corresponsabilidad y eficacia.

Una forma de hacerlo es mediante un enfoque de redes, las cuales permiten implementar y evaluar las políticas públicas de forma más eficiente y pertinente. Siguiendo a Börzel, una red es:

“...un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos.”¹⁹

Las redes “...son una alternativa, no un híbrido de los mercados y las jerarquías...”,²⁰ por lo cual la gobernanza por redes debe ser entendida como un complemento y no como una directriz universal para gobernar. Su valor reside en que a través de una gobernanza por redes resulta más sencilla y menos costosa la colaboración y la concertación entre actores de los sectores público, privado y voluntario.

¹⁹ Börzel, A. (1998). Organizing Babylon -on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76: 253-276. Oxford, UK y Maiden, USA.

²⁰ Rhodes, Op. cit. p.132

Una política pública construida desde un enfoque de gobernanza será aquella que no inicie a partir de un solo polo de autoridad ejecutiva o legislativa, sino que sea “...el resultado de las interacciones entre diversos actores que busquen influir en el proceso político en una dirección favorable...,”²¹ logrando convocar y movilizar “...a los actores sociales poseedores de los recursos informativos, cognoscitivos, tecnológicos, financieros, morales, organizativos...”²² necesarios que pudieran estar dispersos o inaccesibles desde un enfoque tradicional.

El implicar a un mayor número de actores en la hechura de las políticas públicas no sólo reduce los costos de información y transacción, sino que garantiza un enriquecimiento en cuanto al poder de efectividad de éstas, ya que posibilita la confianza mutua entre actores, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de incumplimiento.²³

Para lograrlo será necesario comenzar a cambiar la concepción tradicional de Estado y comenzar a observarlo como “...una colección de redes interorganizacionales formada por actores gubernamentales y sociales...,”²⁴ con la capacidad de generar, fortalecer y aprovechar la cohesión y el capital social en la consecución de metas colectivas. Será preciso contar con administraciones públicas que logren activar y operar a través de redes de actores y organizaciones, y no desde el modelo tradicional burocrático de jerarquía.

Es importante comprender y tomar en cuenta que los actores dentro las redes no gozaran de la legitimidad que se logra por medio del voto o bien por ser parte del aparato formal gubernamental. Esta paradoja está íntimamente relacionada con los procesos de rendición de cuentas, el cual se agrava en aquellos escenarios donde participan tantos actores, que termina siendo casi imposible identificar las contribuciones de cada actor y por ende resulta igualmente complicado asignar responsabilidades a partir de las cuales se puedan iniciar procesos para la rendición de cuentas.

²¹ Hans Klijn, Erick (2005) Las redes de políticas públicas: Una visión de conjunto. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. p. 280

²² Aguilar, Op. cit. p. 26

²³ Prats, Modos, Op. cit. p. 212

²⁴ Rhodes, Op. cit. p. 142

En aquellas situaciones donde resulta complicado llegar a soluciones consensuadas, continuará requiriéndose la intervención del gobierno para facilitar o dirimir los posibles conflictos que impiden el logro de la cooperación. El Estado aparte de continuar siendo el principal responsable y guardián del bien común, aún “...controla los poderes formales y legales, las capacidades y el conocimiento que se requieren para tener un papel intermedio en la sociedad.”²⁵ Aun desde un enfoque pleno de nueva gobernanza, el gobierno tiene el pleno derecho y la facultad de imponer sus decisiones a los actores que no lleguen a un acuerdo, o bien en aquellos escenarios donde resulta muy costoso aún el apostar por herramientas en red.

La meta es lograr que la intervención gubernamental logre ser cada vez menos una “...dirección política de organizaciones técnicas y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobiernos y con las organizaciones empresariales y las organizaciones y movimientos de la sociedad civil...”²⁶ aprovechando la visión de un Estado policéntrico, donde se valore la diversidad y pluralidad como un medio para obtener nuevas percepciones y visiones de los problemas y escenarios.

1.1.3 Retos y oportunidades de la Gobernanza

La globalización y la creciente complejidad de los problemas públicos ofrecen grandes retos a la acción de gobierno, pero también oportunidades para revisar y redefinir las estrategias y los mecanismos de relación entre Estado, gobierno y sociedad. En América Latina la mayoría de las acciones han tendido a ser defensivas y reactivas, a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, como Europa²⁷, donde se ha logrado una actuación más ofensiva y con la visión suficiente para aprovechar las transformaciones y no solamente lidiar con ellas.

La explicación y búsqueda de soluciones atraviesa por analizar y comprender que la región latinoamericana adolece la presencia de sistemas corporativos, así como por la ausencia y/o debilidad de instituciones, de ineficacias y carencias en

²⁵ Peters, Por qué ahora, Op. cit. p. 55

²⁶ Prats, Los Desafíos que la Globalización, op cit. p. 23

²⁷ Canto, Op. cit. p. 21

sus sistemas de procuración e impartición de justicia, y de efectivos contrapesos que limiten las decisiones arbitrarias y personalistas. Uno de los mayores retos para la gobernanza en la región será concebir soluciones desde una visión que comprenda y acepte que el gobierno no puede volver a su pretensión de ser plenipotenciario o que reduzca la relación entre gobierno y sociedad a esquemas clientelares y corporativistas, requiriendo en cambio el fomento y la construcción de redes que faciliten la comunicación e interacción entre actores.

Otro de los retos será dar solución a los cuestionamientos en torno a que la sola “...descentralización a través de los formatos de gobernanza conduzca por sí sola a una mejor prestación de los servicios locales, a una mayor transparencia y control ciudadano, y a fortalecer la democracia...”²⁸ Las propuestas de gobernanza aún se restringen y acotan a aquellos escenarios de política lineales y con pocos intermediarios. Se requiere aún un mayor debate para que las responsabilidades no sólo sean claras sino viables, respaldadas con esquemas eficientes de incentivos y sanciones, que no terminen transformando las buenas intenciones en fracasos y frustraciones.

No obstante, cómo lograr una verdadera y heterogénea participación, y no sólo una donde participen “expertos” que a causa de un mayor conocimiento y cultivo de capacidades y habilidades esté mayormente motivada a participar. Una participación a este nivel, resultaría contraria a los principios y metas de la gobernanza para lograr una mayor integración y coordinación de los recursos necesarios para la solución de los problemas públicos y el fortalecimiento de la democracia.

La participación al ser uno de los pilares de la gobernanza, precisa un análisis y estudio sobre sus características y los factores que intervienen para iniciarla, mantenerla y conducirla hacia acciones colectivas productivas. Su importancia radica en que proporciona información sobre el ambiente social en que se ejecutarán las actividades, revela las preferencias de los usuarios, fomenta aprendizajes sociales e innovación, fortalece las instituciones locales, genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones, mejora la eficiencia de las

²⁸ Zurbriggen, Op. cit. p. 50

instituciones locales, forma capital social, fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad y contribuye a la formación o fortalecimiento de identidad local.²⁹

1. 2 El concepto de participación

La participación de la sociedad, en sus múltiples expresiones, se retoma como una respuesta oportuna y necesaria a una crisis de confianza hacia las tradicionales instituciones representativas. El término “proceso participativo” hace referencia a las formas y procesos como los sujetos se vinculan y organizan entre sí para lograr un grado de cooperación en el logro de fines compartidos.

En las ciencias sociales prevale el consenso referente a la carencia sobre lo que se quiere significar con la idea de participación, predominando dificultades teóricas y conceptuales para dar una definición definitiva. Dificultad que se acentúa cuando se le quiere acotar para emplearla como característica en una unidad de análisis.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término participar hace referencia a “...*tomar parte en algo, recibir una parte de algo o compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona...*”³⁰ Para la presente investigación se retomara la definición construida por Olvera para quien la participación es:

“...la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana.”³¹

²⁹ Canto Chac, Manuel, Op. Cit.

³⁰ Real Academia Española, Op. Cit.

³¹ Olvera, Op. cit. p. 4

La dificultad para ofrecer una sola definición de participación pudiera deberse a que este concepto admite una gran variedad de formas y modalidades, existiendo “...*tantos tipos de participación ciudadana como instituciones que apelan a la incorporación de ella en sus prácticas...*”³² La participación también será diferente conforme a los fines y objetivos que se pretenden alcanzar con ella. Una herramienta útil para diferenciarla es analizar la narrativa y el discurso que acompañan las justificaciones para su desarrollo.

1.2.1 Dos enfoques en el resurgimiento de la participación

El resurgimiento moderno de la participación social en los asuntos públicos podemos fecharlo durante los años ochenta cuando inició un movimiento a nivel mundial que apelaba por una profundización de la democracia mediante una mayor participación ciudadana.

De acuerdo con Manuel Canto Chac, son tres los movimientos principales a partir de los cuales se revaloriza la participación de la sociedad civil: primero, los movimientos sociales que estuvieron en la base de la ruptura del sistema socialista en Europa oriental. En segundo, las experiencias de los movimientos sociales en Europa occidental y Norteamérica tendientes a la liberalización de sus sociedades. Y tercero, en las luchas latinoamericanas por la democratización y el desarrollo de sus sociedades.³³ De estas experiencias surgieron dos proyectos políticos para observar y conceptualizar a la participación: el modelo neoliberal y el democrático-participativo,³⁴ muy similares al proceso que tuvo el surgimiento del concepto de gobernanza.

Como se describió, el proyecto de NGP plantea un Estado mínimo que transfiriera sus responsabilidades de garantía de derechos hacia el mercado o la sociedad civil en su afán por reducir el tamaño y la injerencia de éste. Para este, la participación se reduce a ser un instrumento que permite la tercerización de la política social, mediante la ejecución de sus antiguas responsabilidades por

³² Cunill, Nuria (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. *Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad. p. 78

³³ Canto, Op. cit. p. 8

³⁴ Olvera, Alberto. (2009) La Participación ciudadana y sus retos en México. Fecha de Consulta 2 de julio de 2018. Disponible en [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)

agentes privados o vía mecanismos de intervención ciudadana. Se produce una “... *desresponsabilización del Estado en relación a los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales...*”,³⁵ dado que el discurso de una mayor participación de la sociedad tiene el objetivo de permitir la retracción del Estado y no así el aumentar la democratización de las decisiones públicas. Acotando el concepto de ciudadano al equiparlo con el rol que tendría un consumidor o productor en el mercado. Bajo esta visión, para alcanzar el progreso basta el diseño de reglas para la creación o promoción de mercados eficientes.

En cambio, el proyecto político denominado democrático participativo, más afín al de gobernanza, concibe a la participación como una directriz necesaria para revitalizar la democracia. Esto se logra mediante el pleno reconocimiento del derecho de los ciudadanos a participar e intervenir en los asuntos públicos vía la creación de instrumentos y espacios donde “...*no sólo se debatan, sino que se decidan y vigilen, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno...*”³⁶ Este proyecto no persigue la llana reducción del Estado en los asuntos públicos sino la apertura de espacios donde se revalorice a la sociedad civil. Pugna porque los ciudadanos dejen de ser vistos como una masa homogénea y pasiva, implicando en cambio “...*el paso de un Estado de súbditos a uno de ciudadanos, quienes consumirían y validarían sus propios derechos...*”,³⁷ fortaleciendo la democracia y las propias acciones públicas y gubernamentales.

1.2.2 Construcción de una nueva ciudadanía

El proyecto democrático participativo es parte del movimiento mundial que pugna por la creación de instancias formales que garanticen el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos. Par ello, el primer paso debe ser el reconocimiento por las autoridades y por los ciudadanos, de que estos últimos son sujetos de derechos, siendo uno de ellos el de participar. No se trata de una concesión sino de una reconceptualización de lo que se debe entender por convivencia dentro de un Estado democrático.

³⁵ Olvera. Op. cit. p. 2

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Mora, Op. cit. p. 106

En esta redefinición, los mecanismos tradicionales de representación aún son necesarios e ineludibles, puesto que aún en los escenarios más propicios para la participación directa:

“...los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo...podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar...”³⁸

La tarea desde este nuevo rol de gobierno, deberá ser el fomentar las condiciones necesarias para la promoción y mantenimiento de una mayor participación e implicación del ciudadano, siempre con una visión realista y contextualizada.

Gracias a la promoción discursiva sobre la participación, cada vez son mayores los actores políticos y sociales que aceptan la necesidad de una mayor participación, no obstante, cada actor y grupo la observa y concede diferentes significados y metas. Para ahondar en este punto es importante hacer una puntualización sobre la teoría de la sociedad civil.

Para Alexis de Tocqueville, la ciudadanía y la sociedad civil, eran las “organizaciones intermedias” más eficientes contra el despotismo benigno de las sociedades democráticas. Debido a que “...*la frontera teórica entre la sociedad civil y la ciudadanía se traza tenue y ambigua...*”³⁹ prevalece una dificultad para tipificar la participación conforme a los actores que intervienen.

La sociedad civil es entendida como el “...*conjunto de actores y movimientos sociales y civiles independientes del Estado que luchan por derechos o por reivindicaciones específicas...*”⁴⁰ Éstos están caracterizados por el pluralismo y la autolimitación frente al Estado y la economía. De acuerdo con Arato y Cohen, posee una estructura dual: “... *la sociedad civil institucionalizada*

³⁸ *Ibíd.* p. 118

³⁹ Ochman, Marta. (2004) Sociedad civil y participación ciudadana. Venezuela. Revista Venezolana de Gerencia [en línea] 9 (julio-septiembre). p. 474

⁴⁰ Olvera, Op. cit. p. 6

*por un lado, y las redes, solidaridades y relaciones sociales por el otro...*⁴¹ esto es, la presencia y posibilidad de hablar de dos tipos de sociedad civil sin que por ello una posea preeminencia sobre la otra. Su diferenciación es más con fines analíticos.

A pesar de las similitudes y convergencias entre los conceptos de sociedad civil y ciudadanía, prevalece un consenso sobre el hecho de que ciudadanía hace referencia directa a una relación individual, vertical y legalmente reconocida por el Estado. Esta relación se caracteriza por el reconocimiento, protección y garantía a un conjunto de derechos. En tanto, el concepto de sociedad civil *“...enfatisa las relaciones horizontales entre los ciudadanos, en el marco del espacio público...”*⁴² donde prevalece más una noción informal y de heterogeneidad en los mecanismos para entablar relaciones, tanto con el propio Estado, como con otras organizaciones, sin la necesidad de un reconocimiento formal.

El trazar un límite para reconocer donde comienza la ciudadanía y donde la sociedad civil, es complejo, al grado de que comúnmente se utilizan como sinónimos o se les dé un uso indistinto. Lo importante es reconocer que, con el auge de conceptos como gobernanza, participación y sociedad civil, surge la oportunidad para una redefinición y reconceptualización en los alcances y referencias a los que podría aludir el concepto de ciudadanía.

La oportunidad que se presenta es para fortalecer los mecanismos democráticos. No suplantándolos sino complementándolos, dentro de un ambiente donde los gobiernos comprendan y aprovechen la realidad de contar con nuevos interlocutores más activos y con nuevas demandas a las cuales están obligados a dar respuesta. Donde la noción de participación haga mayor referencia a la construcción compartida de la sociedad deseada y no se limite a un mero insumo para el otorgamiento de legitimidad.

1.2.3 Tipos de participación

Al hablar de participación se puede hacer referencia aquella que es pasiva o activa, individual, colectiva, consultiva, resolutoria, fiscalizadora o para la ejecución

⁴¹ Ochman, Op. cit. p. 477

⁴² Ídem.

de acciones o bien de participación comunitaria, política, ciudadana o social. Las diferenciaciones surgirán de acuerdo a los contextos, metas y formas como los actores se organicen. No obstante, todas ellas cuentan con una serie de “...elementos mínimos comunes que justifican el uso del mismo término en los distintos casos...”⁴³ A continuación, se hará una breve descripción y diferenciación entre participación ciudadana, política, comunitaria y social, con el fin de precisar el tipo de participación que se busca desarrollar en los consejos escolares es uno en específico.

De acuerdo con Alicia Ziccardi, la participación ciudadana “...es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales).”⁴⁴ En este tipo de participación los actores, en su rol de ciudadanos, intervienen en actividades públicas siendo portadores de intereses privados, pero también sociales. Para su ejercicio se pueden crear órganos colegiados o unipersonales para el aprovechamiento de la experiencia o conocimientos que pueden tener los ciudadanos participantes. Gracias a este tipo de participación, el gobierno puede “...conocer mejor las actividades de sus administrados y de esta forma, obtener su colaboración en la ejecución de algunas tareas...”⁴⁵ El mejor ejemplo de ello son los presupuestos participativos, donde el gobierno asume que los ciudadanos conocen mejor las necesidades de sus comunidades para la inversión de recursos públicos.

Por su parte, la participación comunitaria tiene la característica que se desarrolla en los micro espacios donde viven los participantes “...sea la comunidad campesina, el barrio urbano o una asociación de afinidades culturales...”⁴⁶ pudiendo o no requerir la ayuda del Estado, haciendo referencia a “...situaciones que requieren una respuesta inmediata...”⁴⁷ para el progreso y sobrevivencia de la comunidad particular donde se desarrolla ésta. Un ejemplo sería donde una comunidad se organiza para afrontar la carencia de algún

⁴³ Cunill, Nuria (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. *Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad. p. 44

⁴⁴ Mora, Op. cit. p. 105

⁴⁵ Ganem Alarcón, Patricia (2013). La operación de los consejos escolares como estrategia de gestión participativa que impulse la autonomía escolar. (Tesis de Doctorado). Universidad Anáhuac. p. 30

⁴⁶ Olvera, Op. cit. p. 4

⁴⁷ Ganem, Op. cit. p. 29

servicio básico, como sería el de agua potable, ya sea mediante la exigencia ante la autoridad o bien desarrollando algún proyecto auto gestionado por ellos.

En tanto, la participación política se da “...a través de partidos políticos, así como de otras instancias de representación ciudadana...”⁴⁸ haciendo referencia a “...la actividad realizada por ciudadanos privados, diseñada para influir en la toma de decisiones gubernamentales...”⁴⁹ mediante la exigencia a los órganos de gobiernos de un ejercicio eficiente en “...sus funciones de representación, gobierno o legislación en beneficio de la comunidad en general...”⁵⁰ Su insumo por lo tanto es el poder. Ejemplo de ello son los mítines políticos o el ejercicio del derecho al voto.

Finalmente, la participación social hace referencia “...a las relaciones entre diferentes personas, grupos, asociaciones...”⁵¹ no precisamente desde su carácter de ciudadanos, para la defensa de sus intereses sociales o bien para el desarrollo de proyectos sociales. Una de sus principales características es el involucramiento con un sentido de “...compromiso, cooperación, responsabilidad en la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes...”⁵² por lo que se aboga por una conciencia social a lo largo del proceso participativo.

Conforme a la Ley General de Desarrollo Social, la participación social se concibe como el “...derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social...”⁵³ Siendo obligación del gobierno el garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

La participación social se puede resumir como “...el involucramiento organizado, activo, comprometido y corresponsable de los actores de la sociedad

⁴⁸ Ibid. p. 30

⁴⁹ Mora, Op. cit. p. 103

⁵⁰ Ganem, Op. cit. p. 30

⁵¹ Herrera, Juan. (2008). La Participación social. España. Centro Superior de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de La Laguna. Disponible en de <https://juanherrera.files.wordpress.com/2008/10/participacion-social.pdf> p. 3

⁵² Mora, Op. cit. p. 107

⁵³ DOF (2004). Ley General de Desarrollo Social. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma 01-06-2016.

*para alcanzar beneficios comunes...*⁵⁴ Esta no se limita a un evento, acciones aisladas, ni a la simple transmisión de instrucciones. Constituye un proceso gradual y sostenido para propiciar e incrementar la interacción colaborativa y corresponsable de los actores participantes en la toma de decisiones, en el diseño y ejecución de acciones que logren beneficios colectivos.

Debido a lo amplio del concepto de participación, es común la confusión entre participación ciudadana y social. Como se discutió anteriormente, la participación ciudadana es ejercida por el individuo en su rol de ciudadano, involucrando una relación legalmente reconocida por el Estado, garantizando una serie de derechos, entre los cuales se encuentra la libertad para la participación política y social.⁵⁵

De acuerdo con Cunill y Ziccardi, la participación ciudadana “...se refiere al involucramiento de los ciudadanos individuales en la esfera pública...”⁵⁶ en tanto la participación social “...supondría que la ciudadanía se organizara por medio de asociaciones para el logro de objetivos específicos...”,⁵⁷ de modo que la relación no es directamente con el Estado (aun cuando no se niega la posibilidad de entablar una comunicación e interacción con él). La relación principal es con otros actores y organizaciones sociales, para llevar a cabo acciones para el mantenimiento de las relaciones sociales y del mejoramiento de las colectividades, de las que se asume como integrante.

Otra tipología en el estudio de la participación es aquella que distingue diferentes niveles o etapas dentro de los procesos participativos conforme al grado de intervención y colaboración de los actores. De acuerdo con Marmillod y Paillacar, se pueden hablar de tres niveles participativos: informativo, consultivo y resolutivo, cuya diferencia será conforme al nivel de intercambio de información, delegación de funciones e involucramiento en el análisis, diseño y desarrollo de las acciones.⁵⁸

⁵⁴ SEP. (2015). Programa Escuelas de Calidad. México. Disponible en <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programas-escuelas-de-calidad>. Recuperado el 2 de julio de 2018.

⁵⁵ Cunill, Participación Ciudadana, Op. cit. p. 55

⁵⁶ Mora, Op. cit. p.106

⁵⁷ Ídem.

⁵⁸ Briceño-León, Op. cit. p.198

Por su parte, Geilfus propone siete niveles de participación, representadas por medio de escalones, de forma que cada nivel significa un avance en el grado de incidencia que puede tener la participación de los actores. Su propuesta es valiosa ya que le concede una dimensión de construcción y aprendizaje al proceso participativo. Ésta es vista como:

“...un continuo que se enriquece a medida que los actores se capacitan, y fortalecen sus capacidades individuales y colectivas, que permita identificar las limitaciones y ofrecer caminos para alcanzar las metas y las ilusiones colectivas.”⁵⁹

A pesar de lo didáctico que pudiera resultar su escalera de participación, ésta sólo sirve para ejemplificar las diferencias y la posibilidad de avanzar hacia participaciones más autónomas. No necesariamente se trata de un continuo rígido y preestablecido.



Fuente: Briceño-León, Roberto y cols. (2014) De la participación comunitaria a la participación social: un enfoque de Ecosalud. Espacio Abierto [en línea], 23 (Abril-Junio)

El primer escalón corresponde a la participación pasiva cuyo único fin es la de informar a los actores sin ningún otro mecanismo para la retroalimentación o la

⁵⁹ Ibid. p. 201

incidencia en las decisiones o actividades que les conciernen. A pesar del mínimo grado de interacción, el lograr que los actores reciban la información, ya sea asistiendo o aceptando la información, es un inicio para continuar el proceso participativo hacia niveles superiores. Por lo tanto, no debe menospreciarse este nivel u observarlo como un fracaso en estrategias cuyo punto o resultado inicial sea este.

El siguiente escalón es la participación por consulta, donde los actores *“...son consultados sobre determinados asuntos y no tienen más injerencia en el proceso...”*⁶⁰ limitándose por lo general a obtener respuestas binarias sobre su conformidad con determinadas acciones o proyectos. La retroalimentación es mínima, no obstante, se comienza a valorar la opinión de los actores en los planes o estrategias de acción.

El tercer escalón corresponde a la participación para el suministro de información. En él se les solicita a los actores ya no sólo una opinión binaria sobre las decisiones o acciones a desarrollar, sino se avanza a un nivel donde se reconoce la importancia de la información en posesión de ellos, como insumos necesarios para mejorar el proceso decisional.

El cuarto escalón es la participación por incentivos, donde los actores están dispuestos a aportar sus recursos a cambio de una contraprestación. Nos dice Geilfus que *“...la gente participa, pero no porque lo crea relevante (aunque puede creerlo), sino porque recibe un estímulo...”*⁶¹ A causa de la necesidad de una contraprestación para motivar la intervención, se puede hablar de una participación tutelada. Su fin aún no es la democratización de las decisiones y los procesos. Como se verá más adelante, el diseñar incentivos positivos o negativos para generar y mantener la participación es fundamental, no obstante, el significado y fin que pueden dárseles puede conducir a niveles superiores de participación o bien terminar en redes clientelares o de búsqueda de mano de obra.

El quinto nivel es la participación funcional, donde los actores participan ya no solo suministrando información sino realizando actividades, con roles y

⁶⁰ *Ibíd.* p. 199

⁶¹ *Ídem.*

responsabilidades delimitadas. Esto conlleva a establecer mecanismos para el seguimiento y monitoreo. A pesar de alcanzar un mayor grado en el reconocimiento del valor de los participantes para el éxito de las acciones, aún no se alcanza una plena incidencia en los procesos decisionales. A diferencia del anterior nivel, no conlleva el condicionamiento expreso de una contraprestación a cambio de la participación.

El sexto nivel es la participación interactiva, se comienza a producir una institucionalización de los procesos participativos. Esta lograr ser “...*sistemática y estructurada en la formulación, desarrollo y evaluación de los programas o proyectos...*”⁶² Los actores intervienen y tienen injerencia en todo el proceso participativo consolidando a su vez procesos de enseñanza-aprendizaje y apropiación de las actividades.

El séptimo y último escalón de este modelo fue denominado como de autodesarrollo, donde los actores toman la iniciativa de participar y organizarse sin la necesidad de esperar la intervención de agentes externos. La autonomía para la toma de decisiones y ejecución es completa. Para el autor, en este escalón se alcanza el desarrollo de una “...*ciudadanía plena que permite transformar los espacios y mecanismos de participación en instancias permanentes de construcción de un verdadero poder popular...*”⁶³

El comenzar y transitar de un nivel a otro requiere lograr el interés y la motivación para que las personas en primera instancia decidan participar y al cual le sigue el reto de mantener y acrecentar ese nivel de participación. No obstante, resulta en una paradoja el hecho de que, sin los niveles mínimos de desarrollo económico y social, no se lograrán unos adecuados niveles de participación en las decisiones públicas, y no obstante para lograr estos niveles mínimos y superar los problemas públicos se requiere urgentemente la participación activa de la sociedad.

El hecho de que determinados actores participen, en tanto otros adopten actitudes pasivas o incluso se nieguen abiertamente a participar, está condicionado en gran medida por las llamadas instituciones, “...*las reglas del*

⁶² Ibid. p. 200

⁶³ Ibid. p. 201

*juego...los constreñimiento u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana...”*⁶⁴

Un diseño institucional que se limite a reconocer los derechos de expresión y participación no es suficiente. Se precisa un arreglo institucional que promueva y facilite las oportunidades de expresión de todos los actores necesarios, sin mediaciones redundantes, con una tendencia hacia la horizontalidad y la pluralidad, que ofrezca los mecanismos pertinentes para que los ciudadanos sean capaces de participar con la suficiente información y los suficientes recursos.

Una participación institucionalizada requiere la “...*construcción constante de nuevos rituales y espacios de participación social...*”⁶⁵ en donde la confianza y la colaboración contribuyan de manera trascendente al logro de un mayor pluralismo en la toma de decisiones. El objetivo inicial es lograr que aquellos que tradicionalmente han sido relegados o menospreciados comiencen a participar y a desarrollar mayores niveles de autonomía con miras a un real empoderamiento ciudadano en los espacios y asuntos públicos.

El lograr dar solución a esto nos remite a estudiar los problemas inherentes a la llamada acción colectiva, como son los mecanismos para generar y mantener los niveles necesarios de motivación y control entre los participantes. De forma que se logre mantener una acción colectiva que ayude al desarrollo y progreso de la sociedad, superando y/o aprovechando las restricciones institucionales y culturales de cada comunidad.

1.2.4 Acción colectiva, cohesión y capital social en la participación

La acción colectiva es la agregación coordinada de acciones individuales, donde los actores actúan conjuntamente para alcanzar de forma más eficiente sus metas individuales vía la el logro de metas comunes o de grupo.⁶⁶ Toda acción colectiva conlleva una serie de costos que deben ser soportados por todos los participantes en diferentes grados. Los costos básicos son aquellos necesarios

⁶⁴ Powell Walter y Dimaggio Paul. (1999). El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. México. D.F. Fondo de Cultura Económica. p. 8

⁶⁵ Menéndez Eduardo, Spinelli Hugo. (2006) Participación social: ¿para qué? México. Lugar Editorial. p. 70

⁶⁶ Olson, Mancur (1992). La lógica de la Acción Colectiva Bienes Públicos y la Teoría de Grupos. México. D.F. Limusa Noriega Editores. p. 11

para comunicarse, coordinarse y monitorearse. Estos se irán incrementando de forma exponencial cuanto más grande sea el número de actores participantes.

A pesar del ideal de asociar al altruismo con la acción colectiva que surge de la participación social, se debe tener presente que los casos donde se logra sostener una acción colectiva solamente por el altruismo son excepcionales. Aun cuando los objetivos sean totalmente legítimos, difícilmente los actores estarán dispuestos a actuar motivados y guiados excluyendo o negando la posibilidad de obtener objetivos individuales o particulares.

La única forma de garantizar una participación plena es mediante la imposición de sanciones o el ofrecimiento de incentivos que hagan atractiva la idea de participar en la consecución de metas comunes aceptando soportar los costos. Esto conlleva al problema de que cuanto más altos sean estos costos mayores deberán ser los incentivos o el grado de coacción necesario para activar *“...la voluntad de los sujetos concernidos para comprometerse a conformar un conjunto de reglas operacionales que coordinen su acción...”*⁶⁷

El desarrollo de estrategias participativas necesitan incluir en su diseño mecanismos para que los participantes *“...obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada...”*⁶⁸ Esto porque quizá el tiempo sea el recurso más valioso en todo proceso participativo, y por lo tanto se debe comprender que, el formar parte de una determinada acción, significa dejar de participar en otra.

Otro gran problema en toda acción colectiva es la posibilidad de que surjan los llamados *“free riders”*, los cuales observan que aún sin su participación se lograrán las metas y recursos, obteniendo beneficios de forma gratuita. La forma de superar esto es lograr el diseño de incentivos selectivos y por separado. Estos pueden ser negativos o positivos *“...en el sentido de que pueden ya sea coaccionar sancionando a quienes no pagan una parte asignada de los costos de*

⁶⁷ Cunill, Repensando, Op. cit. p. 181

⁶⁸ Font, Op. cit. p. 118

*la acción de grupo, o ser estímulos positivos que se ofrecen a quienes actúan en favor del interés del grupo.*⁶⁹

El tener una visión que no tienda a la homogenización de los participantes es de suma importancia para garantizar un proceso participativo incluyente y con el mayor alcance posible. Esto porque, aun cuando las metas, objetivos o recursos que pretenden alcanzar por medio de la participación pueden ser claras y bien delimitados, cada actor les asignará un valor diferente y lo mismo ocurrirá con el valor de los costos.

Estos hechos deben ser considerados al momento de diseñar estrategias para la participación. Los incentivos económicos podrían resultar los más obvios, no obstante, no son los únicos. Como se describió, el ofrecer una contraprestación a cambio de garantizar la participación, coloca al proceso participativo en un nivel inferior en el rango de incidencia y autonomía de este. Existen otros tipos de incentivos como el “...de lograr prestigio, respeto, amistad y otros objetivos sociales y psicológicos...”,⁷⁰ así como otras formas de control y monitoreo que no resultan tan costosas, como la propia presión social.

A la importancia de los incentivos para el logro de la acción colectiva hay que agregar el factor del capital y cohesión social, cuyos niveles serán determinantes para favorecer la existencia de un fuerte tejido social proclive a la existencia de relaciones horizontales que se rijan más por la confianza y el consenso, que por la autoridad y la imposición.

El capital social es para Pierre Bourdieu:

*“...la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos...”*⁷¹

La presencia de factores como “...la cercanía física, la frecuencia de los contactos y la intensidad de los vínculos...”⁷² facilitan un mayor capital social, y

⁶⁹ Olson, Op. cit. p. 61

⁷⁰ Ibid. p. 70

⁷¹ Mora, Op. cit. p. 88

⁷² Ibid. p. 112

por tanto una mayor coordinación y cooperación para iniciar procesos participativos.

Esta confianza se presenta en dos niveles, en el nivel micro donde las relaciones son cara a cara con los otros actores; y en un nivel macro, relacionado con las instituciones y elementos estructurales.⁷³ A nivel micro la confianza se genera y mantiene tras participar en acciones donde las reglas están claramente definidas, contando con mecanismos rápidos y expeditos para la resolución de conflictos, un monitoreo mutuo o al menos sometido al control de los participantes, así como con una serie de sanciones graduadas y conocidas por todos en caso de incumplimiento.⁷⁴ El logro de este es más proclive en comunidades con altos niveles de cohesión social.

El concepto de cohesión social fue propuesto por Emile Durkheim, como el conjunto de “...condiciones o factores que favorecen o impiden la unión entre los individuos que conforman una sociedad...”⁷⁵ Ésta se logra en gran parte por la existencia de instituciones que facilitan la conformación de un sentido de pertenencia e identificación común en lo referente a lo que se desea lograr como comunidad.

Por ello la importancia de diseñar o incidir en la conformación de instituciones que favorezcan la internalización de valores como la confianza, empatía, cooperación, comunicación, etc. No obstante, los escenarios actuales en lo referente a la “...flexibilización del mercado de trabajo, la reestructuración económica, la liberalización del comercio y el debilitamiento del Estado de bienestar...”⁷⁶ amenazan las posibilidades para la operación de una conciencia colectiva, al interponer la competencia y las metas individuales como directrices para el comportamiento humano.

Una competencia cuyo fin sea la exclusión destruye toda posibilidad de lograr un sentido de pertenencia, puesto que una sociedad cohesionada “...trabaja por el bienestar de todos sus miembros, combate la exclusión, crea un

⁷³ *Ibíd.* p. 93

⁷⁴ Cunill, *Repensando*, Op. cit. p.181

⁷⁵ Mora, Op. cit. p. 16

⁷⁶ *Ibíd.* p. 25

sentido de pertenencia, promueve confianza y ofrece a sus miembros la oportunidad de movilidad social ascendente".⁷⁷

En este tenor, Mark Granovetter distingue entre lazos fuertes y débiles. Los primeros, propios de una red densa "...*tenderían al establecimiento de compromisos y una vinculación más íntima y estrecha; además, favorecerían la construcción de un sentido de pertenencia al grupo...*"⁷⁸ En tanto los lazos débiles, a pesar del calificativo, serían útiles al servir como puentes entre grupos que no comparten una misma visión o sentido de pertenencia, pero que no obstante facilitarían la transmisión de información para tejer nuevas redes para la coordinación, facilitando un sentido de pleno de gobernanza.

Puede afirmarse que la participación es en gran medida causa y consecuencia de un diseño institucional que promueva la presencia de altos niveles de capital y cohesión social. Se necesita un análisis en torno a cómo reestructurar o modificar el arreglo institucional para generar y/o aprovechar el capital social. Esto conlleva a una repolitización de la sociedad civil que permita el despliegue de políticas e instrumentos que desde la gobernanza y la gestión de redes ofrezcan soluciones democráticas y eficientes a los problemas públicos.

1.2.5 Requerimientos para la participación

La participación es tanto un medio como una meta en las democracias actuales. Su práctica se convierte en un ejercicio constante para la democratización. A pesar de que el Estado continúa siendo el principal responsable "...*institucionalizar y hacer sostenibles las acciones o resultados productos del proceso participativo...*"⁷⁹ persiste una reticencia a abrir espacios que trasciendan a aquellos que son vistos como "seguros" por el grado de control e injerencia que puede tener el gobierno sobre ellos. Esto conduce a simulaciones que son utilizadas por los políticos para promocionar acciones supuestamente legitimadas con la participación ciudadana.

⁷⁷ *Ibíd.* p. 28

⁷⁸ *Ibíd.* p. 99

⁷⁹ Briceño-León, Op. cit. p. 209

Por ello debe ser, no sólo obligación del Estado sino prioridad, el diseñar estrategias para “...involucrar y empoderar a los ciudadanos, a las comunidades, a las organizaciones en el papel que les corresponde socialmente para promover calidad de vida y hacer valer y cumplir sus deberes y derechos...”⁸⁰ Esto cobra importancia ante las evidencias en torno a que, aquellas políticas públicas construidas verdaderamente mediante procesos participativos, tienen una mayor probabilidad no sólo de ser aceptados, sino de tener éxito.⁸¹ Con lo cual se logra una mejor ejecución y eficiencia en los recursos públicos, dado que “...la autonomía, responsabilidad, autocontrol y la capacidad/capacitación individual son las condiciones básicas de la eficacia de la participación social...”⁸²

Si bien el contexto y la situación política, económica y social, determinan en gran medida el alcance de la participación, se requieren de capacidades organizativas y destrezas técnicas para la elaboración de propuestas y acciones eficientes, viables, factibles y replicables. Éstas deberán ser garantizadas y, en caso necesario, provistas por el gobierno y sus administraciones públicas para lograr un funcionamiento sostenible de la participación.

Herrera señala que en todo proceso participativo requiere cuatro grandes etapas. En primer lugar, un diagnóstico para identificar y delimitar el problema. Se recolecta la información sobre los escenarios, los actores y los posibles recursos para la acción. En seguida se efectúa una planificación, estableciendo y priorizando objetivos y mecanismos para lograrlos. Se ejecuta la acción organizando una acción acorde a los roles y responsabilidades de cada actor. Y finalmente se realiza una evaluación y retroalimentación, fundamental en todo proceso participativo. Ésta no sólo permite cuantificar el logro en los objetivos propuestos, sino que permite aprender sobre los desafíos y obstáculos afrontados, planificando nuevas acciones para su resolución, así como el fortalecimiento y perfeccionamiento de aquellas buenas prácticas con resultados positivos.

⁸⁰ Olson, Op. cit. p. 196

⁸¹ Briceño-León, Op. cit. p. 194

⁸² Herrera, Op. cit. p. 63

Al momento de planificar experiencias participativas se debe tener en cuenta que conforme a la literatura las experiencias participativas tienen mayores probabilidades de éxito a nivel local.⁸³ Asimismo, es en grupos compuesto por entre 6 y 7 miembros, donde se logra una acción colectiva “...sin recurrir a la coacción ni a otros estímulos positivos aparte del bien colectivo mismo...”⁸⁴ Olson nos sugiere la conformación de grupos pequeños para “...cuando se espera acción y relativamente grandes cuando se buscan puntos de vista, reacciones, etc...”⁸⁵

Esto se explica, porque entre más participantes, mayores serán los costos necesarios para la organización y la conformación de acuerdos. En las reuniones donde asisten demasiadas personas la toma de decisiones se torna más tardada y problemática, puesto que si bien “...a todos los asistentes les gustaría que la junta terminara con rapidez...pocos estarán dispuestos, para que eso sea posible, a permitir que el punto que les interesa se deje de tratar...”⁸⁶

A la par que, la presión social y los incentivos sociales anteriormente descritos, sólo funcionan en grupos pequeños donde todos los participantes se conocen y se tiene una real posibilidad de intervenir e influir en la toma de decisiones.⁸⁷ Los grupos grandes para la acción se convierten en escenarios para la presentación de los ya mencionados “free-riders”, quienes ante el incentivo negativo de saber que “...sus propios esfuerzos no influirán gran cosa en el resultado...”⁸⁸ obteniendo aun así los probables beneficios, no se molestarán ni en informarse de los problemas, ni en acudir a las reuniones y menos aún en actuar. Por lo tanto, el propio proceso de toma de decisiones se convierte en un bien público, donde “...la contribución de cada participante para lograr o mejorar esos bienes públicos se volverá más pequeña a medida que aumenta el número de asistentes.”⁸⁹

⁸³ Zicardi, Op. cit. p. 8

⁸⁴ Olsen, Op. cit. p. 43

⁸⁵ *Ibid.* p. 64

⁸⁶ *Ibid.* p. 63

⁸⁷ *Ibid.* p.71

⁸⁸ *Ibid.* p. 63

⁸⁹ *Ídem.*

Si se parte del hecho que “...*toda comunidad tiene potencialidades para definir sus problemas y necesidades mediante un proceso de aprendizaje mutuo y reflexivo...*”⁹⁰ se requieren estrategias y mecanismos participativos que le den solución a estos retos para incluir la participación. Por ello, en la fase de diagnóstico es importante conocer las actividades y experiencias participativas previas que pudieran servir como modelos o bases para la consolidación de las nuevas estrategias. Estas experiencias también pueden brindar información importante sobre los factores que promovieron u obstaculizaron la participación en momentos anteriores.

1.2.6 Retos para la participación

Es preciso para los impulsores de los mecanismos participativos el conocer y analizar las causas que provocan a los actores a aproximarse o retirarse de éstos, con el fin de modificar y adaptar las estrategias para mantener la cooperación y la colaboración.

Las asimetrías en el acceso y capacidad de procesamiento de la información son de las principales causas que atentan contra la participación. Se requiere diseñar mecanismos e instrumentos accesibles y asequibles, que aseguren que todos los participantes han dispuesto de la información necesaria para poder comprender el problema, las alternativas de solución y lo que se esperara de ellos como participantes.

No obstante, es común la percepción por parte de las autoridades de negar la información o espacios para la participación en razón de que “...*el ciudadano no posee los conocimientos necesarios para participar en las decisiones públicas...*”⁹¹ y que su falta de conocimiento y experiencia especializada solamente retrasará las acciones, producirá conflictos y elevará los costos de operación, atentando contra la eficiencia y la gobernabilidad.

Empero, si se realizan los esfuerzos organizativos necesarios, se puede “...*conseguir que el ciudadano de a pie pueda emitir opiniones bien informadas y*

⁹⁰ Herrera, Op. cit. p. 8

⁹¹ Font, Op. cit. p. 130

*razonadas...*⁹² logrando acciones no sólo con mayor nivel de legitimidad, sino logradas con mayores insumos en lo referentes a opiniones y conocimientos. Es por lo tanto un proceso cíclico, de formación y aprendizaje, donde el objetivo es lograr el máximo nivel de información y colaboración en el diseño de las estrategias.

Otro reto es el referente a la pluralidad. Por definición un espacio público justo “...*debe estar compuesto no sólo por individuos iguales, sino también por grupos diferentes...*”⁹³ aceptando que a la par existirá una multiplicidad de roles. Donde una misma persona puede actuar con diferentes roles y metas conforme a los escenarios donde intervenga, condicionándolo a poseer recursos limitados, sobre todo del tiempo al que está dispuesto a invertir.

La pluralidad nos remite a diversidad e infinidad de opiniones, visiones, objetivos e intereses que pueden ser antagónicos y conducirnos invariablemente al disenso, la oposición y al conflicto. A esto no debe dársele una connotación negativa, sino como el inicio para avanzar hacia el diálogo, la negociación, la conciliación y el acuerdo para emprender acciones y transformar las condiciones que les afectan mutua y colectivamente. Una comprensión sobre los intereses y motivaciones de todos los actores permitirán diseñar instituciones participativas, con objetivos y metas concretas, así como mecanismos eficientes para la selección de los mecanismos necesarios para garantizar deliberaciones y acuerdos eficientes.

Empero, quizá el reto más apremiante es la desigualdad en la participación, entendida ésta como los factores a priori que impiden un pleno ejercicio de los derechos sociales, como son la pobreza o bien de aquellos factores intrínsecos que favorecen una participación más activa de determinados grupos o actores. La participación puede terminar siendo un arma de doble filo, puesto que es un instrumento que efectivamente puede favorecer la inclusión y el progreso de los participantes democratizando los espacios públicos, pero también puede provocar la exclusión y la persistencia de los ciclos nocivos de desigualdad.

⁹² Idem.

⁹³ Ochman, Op. cit. p. 480

Toda estrategia participativa, que busque el máximo grado de inclusión debe considerar el peso de las desigualdades económicas y sociales. No se trata de perpetuar la existencia de ciudadanos de primera, segunda y hasta tercera clase. Existirán grupos que por el contexto o los antecedentes dispongan de mejores capacidades organizativas, en contraste con otras cuya prioridad puede o no ser el participar. Esta desigualdad puede conducir a la cooptación de los espacios participativos por aquellos actores con mayores ventajas socioeconómicas y/o organizativas, produciendo que estos espacios terminen deslegitimados o sus fines tergiversados.

Se reitera que es papel y responsabilidad del gobierno, como último guardián del bienestar general, el impedir que esto ocurra. Él posee los recursos e instrumentos necesarios para contrarrestar los efectos negativos de la desigualdad social mediante acciones afirmativas, como la mayor inversión de recursos en aquellas comunidades con mayor nivel de precariedad.

Asimismo, resulta urgente analizar y en su caso modificar las instancias de participación que ya existen en la ley o en las normas. Estudiar hasta qué nivel han logrado cumplir con sus objetivos y misiones, en lo referente a democratizar y mejorar la toma de decisiones, los rezagos y sus causas, así como las áreas de oportunidad para revitalizarlos.

Igualmente se requiere publicitar las ventajas y los objetivos de este nuevo enfoque para la participación. Informar y concientizar a la sociedad sobre su necesaria participación e involucramiento en los asuntos públicos, no como una vía para que el Estado desatienda sus responsabilidades, sino como un medio para mejorar las acciones gubernamentales con base a las opiniones, conocimientos y colaboración directa de los afectados o beneficiarios, generando mayor legitimidad y eficiencia en éstas.

CAPÍTULO 2. LA GESTIÓN ESCOLAR Y LOS CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Como se describió en el capítulo anterior, la estrategia de incluir la participación social en la educación retoma los supuestos y propuestas de la teoría de la gobernanza, en lo relativo a propiciar y facilitar la participación y coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso conocido como “arte de gobernar”.

En este panorama, a diferencia de periodos anteriores, no se cuenta ya con un solo centro o polo de decisión o autoridad, al contrario, a raíz de fenómenos como la globalización, se vive en un permanente escenario de incertidumbre y fragmentación, donde ya no resulta posible ni factible actuar bajo esquemas de subordinación o jerarquización.

Los problemas públicos, como el de la baja calidad educativa o deserción escolar, precisan estrategias y políticas públicas que incluyan como insumos a la participación, coordinación, corresponsabilidad, confianza y una delimitación clara y precisa de los roles que desempeñará cada red de actores en la consecución de las metas colectivas, en este caso, del logro educativo. Toda vez que está demostrado, mediante numerosas investigaciones en múltiples países, las ventajas, beneficios e influencia positiva que tiene la participación activa de los padres de familia en el logro educativo.

Por ello, su análisis e implementación requiere interpretar y comprender la variedad de factores que influyen positivamente y negativamente, y en donde las instituciones, juegan un papel predominante, ya sea a través de un marco jurídico formal o de reglas informales, como la cultura y las tradiciones de cada comunidad. Retomar la valía de estos, coadyuvará a que la participación social realmente contribuya como un insumo en la gestión escolar y no termine siendo un tedioso requerimiento burocrático dentro un discurso que pretende ser innovador.

Desde este enfoque, la meta colectiva de mejora en la calidad educativa se logrará mediante la creación, fomento e impulso de espacios de colaboración, donde cada actor en la comunidad escolar, pueda participar ofreciendo, invirtiendo

y aprovechando sus recursos particulares para fines colectivos. De tal forma que puedan expresar y representar sus visiones e intereses en la toma de decisiones, así como en la implementación, evaluación y retroalimentación de las actividades inherentes a la gestión escolar conforme a los roles de cada actor.

En el presente capítulo además de describir la importancia que tiene la participación social en el proceso educativo y la gestión escolar, se detallarán y analizarán los factores que inciden positivamente en el logro y mantenimiento de procesos participativos en la educación, todo ello con la finalidad de poder contar con una base teórica que nos permita realizar las preguntas pertinentes en los guiones de entrevista a los miembros de los CEPS, para su posterior análisis y elaboración de propuestas para fortalecer y mejorar la participación social en estas figuras.

2.1 La importancia de la participación social en el proceso educativo

La intervención en el proceso educativo precisa una definición clara sobre los roles y responsabilidades de cada actor, donde si bien, tienen una preponderancia de índole profesional y curricular, los docentes y directores, no puede obviarse el hecho de que la educación no es un proceso cerrado que se desenvuelva exclusivamente en la escuela o en la relación alumno-profesor.

Para Santizo, el proceso enseñanza-aprendizaje está compuesto por tres grandes componentes: uno pedagógico curricular, relacionado con los métodos y contenidos curriculares, que involucraría una dimensión macro, un componente relacionado con las prácticas en el salón de clases y finalmente el componente que requiere de la colaboración de las madres y padres de familia para complementar lo aprendido en el salón.⁹⁴

Partiendo de este esquema de proceso educativo, el modelo de gobernanza resulta pertinente, debido a que permite “...*construir relaciones de confianza y colaboración entre los agentes implicados (autoridades educativas, profesores,*

⁹⁴ Santizo Rodal Claudia (2012) Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica en México. Universidad Autónoma Metropolitana. p. 119

directores, padres de familia y comunidad)...⁹⁵ con el fin de definir roles y responsabilidades, acorde con cada tipo de agente o actor, donde las madres y padres de familia o tutores poseen un rol importante.

La participación de las madres y padres en la educación es multidimensional, pudiendo ser más informal y en ocasiones más formal en otros, implicando “...una gran variedad de prácticas, conductas, interacciones con la escuela, funciones y roles...”⁹⁶ Es así que, acorde al tipo de participación que se precise y sobre todo con las metas y objetivos que se pretendan lograr, serán diferentes los mecanismos, los niveles donde esta se produzca (macro, meso o micro) y sobre todo de los recursos que posean y estén dispuestos a invertir los participantes.

Una de las autoras más importantes en el tema educativo es Epstein⁹⁷, quien realiza una propuesta para clasificar las formas o modalidades de participación de las madres y padres en la educación. La primera forma descrita por ella es “la crianza o parentalidad”, englobando las obligaciones básicas de las madres y padres hacia sus hijos, es decir, el brindar alimentos, vestido, hogar, etc. La siguiente es la “comunicación”, referente a crear comunicaciones recíprocas entre la escuela y el hogar sobre aspectos de la educación. Posteriormente está el “servicio de voluntario”, relacionado con el diseño de mecanismos para que las familias puedan tomar parte en las actividades escolares que beneficien a los alumnos. La siguiente forma es el “aprendizaje en casa”, es decir, el apoyo pedagógico que pueden aportar las madres y padres, mediante la revisión de tareas o el reforzamiento de conocimientos en casa.

A continuación, nos dice Epstein, se encuentran dos modalidades de participación de las madres y padres acordes con la propuesta de la gobernanza en la educación. Se tiene la participación en la “toma de decisiones”, que involucra el poder recibir sugerencias de las familias y hacerlas participantes en las

⁹⁵ Perales Mejía, F. (2014). La participación social en educación: entre el habitus comunitario y la obligación administrativa. CPU-e, Revista de Investigación Educativa. p. 89

⁹⁶ Martiniello, M. (1999) Participación de los padres en la educación: hacia una taxonomía para América Latina, Estados Unidos, Harvard Institute for International Development. (Development Discussion Paper; 709). p.1

⁹⁷ Epstein, J.L., (1997). School, Family, and Community Partnerships: Your Handbook for Action. Thousand Oaks, CA: Corwin Press. Citado en Zayas Pérez, Federico (2012) La Participación de Padres y Madres en Educación Escolar. Dirección de Vinculación y Difusión. p. 92

decisiones que afectan a la organización escolar. Finalmente, se encuentra la “colaboración con la comunidad”, mediante la búsqueda de servicios comunitarios para cubrir las necesidades de las familias en aspectos coincidentes con la educación de los alumnos. Las anteriores modalidades de participación de las madres y padres en la educación se retoman y describen con el objetivo de ejemplificar la multidimensionalidad de la participación social en la educación, haciendo la precisión de que las formas no son limitativas, ni restrictivas.

Otra tipología que retoma esta investigación es la propuesta por Alonso y Román⁹⁸, la cual más que formas, hace referencia a los estilos que pueden adoptar las madres y padres en la crianza de sus hijos. Estilos que pueden ser determinantes en el éxito de la participación social. Estos autores reconocen cuatro: autoritario, permisivo, negligente y equilibrado. En el autoritario, hay escasa sensibilidad y empatía, centrado en la perspectiva casi exclusiva del adulto. En el permisivo, hay presencia de altos valores de afecto y comunicación pero con bajos niveles de control, y una tendencia a la sobreprotección. En el negligente, hay prevalencia de bajos niveles de afecto, comunicación y control, aunque a veces se asumen posturas extremas de exceso o ausencia de control y sensibilidad hacia las necesidades del hijo. Finalmente está el estilo equilibrado, donde existen altos niveles de afecto y comunicación, con intereses por las necesidades del hijo, pero con existencia de normas consistentes y firmes sin ser rígidas, adaptadas a las posibilidades del hijo y dependientes de la situación.

Conforme a Martinello, la participación de las madres y padres son “...*todas las prácticas, conductas, interacciones con la escuela, funciones y roles que las madres y padres ejecutan o desempeñan afectando la educación formal de sus hijos...*”⁹⁹ Teniendo, según este autor, cuatro grandes formas de participación de las madres y padres en la educación conforme el rol que pueden adoptar:

⁹⁸ Alonso, J. y Román, J. M. (2003). Educación familiar y auto concepto en niños pequeños. Madrid. Ediciones Pirámide. Citado en Zayas Pérez, Federico (2012) La Participación de Padres y Madres en Educación Escolar. Dirección de Vinculación y Difusión. p. 75

⁹⁹ Martiniello Maria (1999) Participación de los Padres en la Educación: Hacia una taxonomía para America Latina. Harvard Institute for International Development. p. 96

1. Padres como responsables de la crianza del niño. Este primer “nivel”, al igual que la propuesta de Epstein, está relacionado con las funciones propias de la crianza, cuidado y protección de sus hijos.

2. Padres como Maestros. Se continúa y refuerza el proceso de aprendizaje en casa, mediante la supervisión y ayuda en ella, al complementar las tareas escolares y a trabajar en proyectos de aprendizaje.

3. Padres como agentes de Apoyo a la Escuela. Se refiere a las contribuciones que las madres y padres hacen a la escuela para mejorar la provisión de los servicios. Incluye contribuciones de dinero, tiempo, trabajo y materiales.

4. Padres como agentes con poder de decisión. Las madres y padres intervienen en la toma de decisiones que afectan las políticas de la escuela y sus operaciones.¹⁰⁰

Para la presente investigación se retoma para el desarrollo de los estudios de caso, la categorización de la participación social en la educación realizada por Gubbins¹⁰¹, para quien esta puede ser de seis tipos:

1. Demanda monetaria, en este nivel las madres y padres solamente participan entregando dinero a la escuela, estando limitada por los ingresos de estos, así como para la capacidad de organización para la recaudación de los fondos. En este nivel es donde predominantemente se insertan las Asociaciones de Padres de Familia (APF).

2. Demanda productiva, la participación a diferencia de la anterior se caracteriza por la entrega de materiales, así como la reparación y equipamiento escolar. Está limitada por la disponibilidad de tiempo, como por las habilidades que pueda tener cada uno.

3. Demanda presencial, la participación se limita a asistir a los eventos organizados por la propia escuela, al igual que la anterior depende de la disponibilidad de tiempo de las madres y padres.

¹⁰⁰ Martiniello María. Op. Cit. p. 2

¹⁰¹ Gubbins, V. (1997). Incorporación o participación de las familias: un desafío más de la reforma educativa. Informe N° 15. Santiago. Chile: Centro de Investigación y Desarrollo del Educación. CIDE. p. 12

4.Demanda de mediación socio-efectiva, involucra la participación de las madres y padres para el fomento de valores, así como la guía para el control de emociones y sentimientos. Este tipo de participación estaría limitado conforme al tipo de crianza que adopten los padres.

5.Demanda de mediación cognitiva, en ella las madres y padres participan activamente en la consolidación de los conocimientos adquiridos en la escuela, por ejemplo, en el apoyo y revisión de tareas escolares. Está limitada primeramente por el nivel educativo de estos, así como el tiempo y la guía que reciba de parte de la escuela.

6.Demanda de participación activa, este tipo más allá de ser buscar ser informativa o colaborativa, busca ser resolutoria, mediante la intervención activa en la gestión y organización escolar, participando en proyectos específicos para el aprendizaje. Este tipo tiene cuatro variantes:

a.Colaboración con los docentes y alumnos para salidas de la escuela, reparación de material didáctico y actividades extraescolares.

b.Asistencia a actividades formativas para las madres y padres como formadores en el hogar.

c.Conducción activa de reuniones de padres.

d.Participación activa como agente educativo válido.¹⁰²

En algunos países la participación social en la educación incluso va más allá de la descrita en esta última propuesta, donde la comunidad escolar, específicamente las madres y padres de familia, tienen funciones administrativas, de seleccionar, contratar y despedir maestros y/o directores, pagar los sueldos, monitorear/supervisar rendimiento y asistencia de los maestros, fijar y administrar el presupuesto escolar, así como recaudar fondos a través de cuotas aportadas los padres y contribuciones de organismos internacionales y agencias de gobierno.¹⁰³

Ejemplo de lo anterior son las Asociaciones Comunales para las Educación (ACE) en el Salvador, que desempeñan funciones directivas administrativas, o bien los consejos directivos en Brasil y Nicaragua, conformados por padres,

¹⁰² Gubbins, V. Op. Cit. p. 89

¹⁰³ Martinello María. Op. Cit. p. 25

maestros, estudiantes y directores, los cuales tienen autoridad sobre las decisiones en materia administrativa, curricular y pedagógica.

No obstante las evidencias anteriores, existen investigaciones que sostienen que la única modalidad de participación “...cuyo impacto sobre el rendimiento cuenta con evidencia sistemática es la de padres como maestros...”¹⁰⁴ Empero, habría que observar y analizar las evidencias en las que se basa dicha afirmación, sobre todo de los factores y restricciones formales e informales, que han impedido que otros tipos logren sus alcances y objetivos.

Asimismo, resulta necesario diseñar políticas públicas educativas que contemplen a la participación social como insumo cardinal en la gestión escolar que no se reduzca a mejorar la infraestructura escolar o el apoyo en eventos extra escolares. El incluir la participación social favorece la autonomía escolar, la transparencia y la rendición de cuentas, no sólo del director o la planta docente con los resultados escolares, sino de toda la comunidad escolar, haciéndola corresponsable de los logros y desafíos, logrando una acción legitimadora de un espacio que hoy se encuentra en crisis ante los resultados e indicadores desfavorables.

El tema de la participación social en la educación no es un tema nuevo, ha sido retomado incluso antes de la ANMEB y de la LGE, con diferentes intensidades, incluso con diferentes objetivos y métodos. Quizá una de las expresiones históricas más visibles, es la creación de la Unión Nacional de Padres de Familia, para escuelas particulares católicas y de la Asociación Nacional de Padres de Familia, creada por el Estado Mexicano mediante decreto presidencial, en clara contraposición a la anterior.¹⁰⁵

No obstante, el tipo de participación social objeto de esta investigación, es la que apareció formalmente con los CEPS, concibiéndola como “...un elemento decisivo en la construcción de un sistema educativo comprometido con la calidad y el federalismo educativo...,”¹⁰⁶ desempeñando importantes funciones de

¹⁰⁴ *Ibíd.* p. 36

¹⁰⁵ Perales Mejía, Op. Cit. p. 90

¹⁰⁶ Zurita Rivera Ursula (2008) Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica, 2000 – 2006 Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas. Observatorio Ciudadano de la Educación A.C p. 63

acompañamiento, intervención y supervisión de las decisiones tomadas en cada plantel, con lo cual los CEPS pueden ser vistos como “...agentes de cambio en la gobernanza del sector...”¹⁰⁷ con una inherente vocación democrática.

A pesar de tener un grado de mayor formalidad, el tipo de participación de los CEPS interactúa permanentemente con otras modalidades de participación social, dando lugar a la “...coexistencia de varios esquemas de participación social con objetivos no necesariamente compartidos, con alcances temporales y temáticos diversos y, por ende, con resultados distintos...”¹⁰⁸

2.2 Relación entre la gestión escolar y la participación social

La gestión escolar puede ser definida como “...uno de los componentes esenciales en la organización, supervisión y dirección de las escuelas...comprende los procesos de dirección pedagógica y administración de recursos físicos, humanos y financieros en las escuelas,”¹⁰⁹ buscando fortalecer la autonomía escolar mediante la participación activa de los miembros de la comunidad escolar. Esta se inspira y forma parte del modelo de gestión centrada en la escuela, que se formuló en la década de 1980.¹¹⁰

Al tener a la escuela como escenario principal, la búsqueda de una mejora en la calidad educativa contempla plenamente el hecho de que “...el desempeño de los alumnos depende de otros factores que no controlan las escuelas o los maestros,”¹¹¹ por ello, la clave no sólo está en la mejora de los insumos del sistema educativo “...sino en la capacidad de organización de las escuelas...y de hacer de cada escuela el espacio de convivencia en el que se prioricen el aprendizaje y la formación del ser”.¹¹²

Este objetivo precisa estudiar y analizar las formas y las capacidades de decisión, organización y de coordinación dentro de cada comunidad escolar, con la visión de que la “...eficiencia escolar reside no sólo en cómo utilizar los

¹⁰⁷ Santizo Rodall. Op. Cit. p. 287

¹⁰⁸ Zurita Rivera. Op. Cit. p. 65

¹⁰⁹ INEE (2004). Gestión Escolar en Panorama educativo en México. Consultado el 1 de marzo del 2019. Disponible en https://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Panorama_educativo/2004/panorama_educa2004_09_gestion.pdf

¹¹⁰ Santizo Rodall. Op. Cit. p. 280

¹¹¹ Ibíd. p. 143

¹¹² Galván Rodríguez, María Elena. (2008) La participación de la comunidad en asuntos escolares en Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas. Observatorio Ciudadano de la Educación A.C. p. 51

recursos, sino también en cómo organizar la colaboración entre los actores".¹¹³ Es así que el modelo de gestión centrada en la escuela parte del supuesto que la toma de decisiones en cada escuela resultará más eficiente si se cuenta con la participación de todos los actores involucrados, lo que propicia tener mayor información y conocimiento de las causas de los problemas que la escuela enfrenta, permitiendo también seleccionar mejor las estrategias y soluciones.¹¹⁴

No obstante, el concurso de otros actores para mejorar los servicios de educación diferentes a los tradicionales, precisa de reglas y esquemas flexibles que permitan y favorezcan un cambio mediante el desarrollo de nuevas prácticas de gestión escolar para involucrar a las madres y padres de familia en la toma de decisiones y en la planificación e implementación de actividades para apoyar el proceso educativo.

La organización escolar en México tiene como una de sus principales figuras de decisión al Consejo Técnico Escolar (CTE), donde participa el director como presidente y la planta docente, como vocales. Sesiona por lo menos una vez al mes y su objetivo es fungir como el cuerpo colegiado con funciones pedagógicas, administrativas y organizativas, como son la elaboración de recomendaciones sobre planes y programas de estudio, métodos de enseñanza, evaluación de los programas tendientes a la superación del servicio educativo, capacitación del personal docente, adquisición, elaboración y uso de auxiliares didácticos, y otras más.

Si bien es restrictivo en cuanto a los actores que pueden participar, su valor es altamente democratizante, aun cuando las recomendaciones y propuestas que surjan de él pueden ser aceptadas o no por el director. A diferencia de lo que ocurre en los CEPS, sí interviene en asuntos pedagógicos.

En México se puede afirmar que a pesar de que la LGE tiene ya veintiséis años, la política de "*...gestión escolar basada en la participación social está en construcción...*"¹¹⁵ con escenarios que la sitúan entre la innovación y la tradición. Si bien, como se describió, no todos los tipos de participación elevan

¹¹³ Santizo Rodall. Op. Cit. p. 20

¹¹⁴ *Ibíd.* p. 121

¹¹⁵ *Ibíd.* p. 277

significativamente el rendimiento académico, se ha observado que dentro de los factores “...que influyen en el logro educativo está la gestión o gobernanza escolar...”¹¹⁶ es decir, aquella que se basa en una gestión colaborativa con todos los miembros de la comunidad escolar, teniendo “...un efecto positivo en el incremento de los aprendizajes en las escuelas tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo.”¹¹⁷ Se ha documentado que los países con mayor logro en las pruebas PISA comparten un modelo educativo que dota de amplia autonomía a las escuelas para adaptar los contenidos educativos y/o para distribuir o administrar los recursos.¹¹⁸

Asimismo, diversos estudios correlación la participación de padres de familia con el rendimiento académico, donde mayor será el rendimiento cuanto mayor sea la cantidad e intensidad de la participación, así como la variedad de las funciones que las madres y padres desempeñen.¹¹⁹

Y si bien es criticable el afirmar que la sola participación social mejorará la calidad y excelencia educativa, existen importantes estudios, como el realizado por E. Funkhouser y M. R. González, quienes tras treinta años de investigación confirmaron que “...la participación familiar ejerce una poderosa influencia sobre el éxito del niño en la escuela”.¹²⁰

Lo mismo señala Coleman, quien observó que “...el ambiente familiar presentaba una mayor correlación con el rendimiento académico que la calidad de la escuela a la que asistían los niños...”¹²¹ es decir, si se desea mejorar la calidad educativa, se requiere sí de un análisis y una intervención integral, pero que pondere en cuanto a correlación, los factores que inciden con la calidad educativa, siendo la participación social uno de ellos.

Debido a que el hecho de que las madres y padres participen como agentes co-educadores se encuentra directamente correlacionada con que los alumnos asistan a la escuela con mayor regularidad, que cumplan con sus tareas,

¹¹⁶ Martiniello María. Op. Cit. p. 36

¹¹⁷ Hevia, Felipe. (2017). Dinámicas de relación sociedad-Estado en la educación en Veracruz, México. Perfiles Latinoamericanos. p. 3

¹¹⁸ Muñoz Izquierdo Carlos (2008) Participación Social y Calidad de la Educación Básica en Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas Observatorio Ciudadano de la Educación A.C. p. 82

¹¹⁹ Martiniello María. Op. Cit. p. 37

¹²⁰ Galván Rodríguez. Op. Cit. 53

¹²¹ Zayas Pérez. Op. Cit. p. 29

demuestren mejor actitud y comportamiento,¹²² factores que contribuyen a obtener mejor rendimiento escolar, a fortalecer el proceso educativo y, por ende, a obtener mejores calificaciones y posibilidades para terminar sus estudios en tiempo y forma.

En el mismo sentido, Reca y Ávila concluyeron que el hecho de que la familia participe y coopere, es un “...*factor de éxito para el aprendizaje de los niños y adolescentes,*”¹²³ ayudando a una mejor comunicación y cooperación entre los actores educativos, ayudando a eliminar estereotipos y a solucionar conflictos y desavenencias que pudieran intervenir en el proceso educativo.

En 2001, la SEP publicó un estudio titulado: *¿Cómo transformar las escuelas?*, investigando las razones de los cambios en el rendimiento en matemáticas en alumnos de quinto grado. Uno de los hallazgos que se tuvo fue que aquellas escuelas con cambios incrementales, tenían una participación activa de las madres y padres de familia en el mantenimiento de la escuela, en el apoyo al aprendizaje de sus hijos, así como en la supervisión y ayuda en las tareas escolares.¹²⁴

Es importante señalar que los efectos positivos de la participación de las madres y padres en la mejora de la calidad educativa, conforme a diversos estudios¹²⁵, son mantenidos desde el preescolar hasta la educación media.

Ahora bien, se ha descrito el efecto positivo de la participación de las madres y padres de familia en la educación; no obstante, el impacto de la participación de estos a través de consejos escolares con la calidad educativa, evaluada mediante pruebas estandarizadas, ha sido poco documentada. Sin embargo, si se ha estudiado que las escuelas con un mejor desempeño “...*se caracterizan por trabajar de manera colegiada y se informa a la comunidad escolar constantemente...comparten responsabilidades padres y docentes...*”¹²⁶ incluso, investigaciones señalan que “...*la participación de las madres y padres en la*

¹²² Galván Rodríguez. Op. Cit. p. 53

¹²³ Reca, I. C. y Ávila, P. (1998). Escuela y familia. Una revisión del estado del arte. Santiago, Chile: Ministerio de Educación. Gobierno de la República de Chile. Zayas Pérez. p. 47

¹²⁴ Zayas Pérez. Op. Cit. p. 17

¹²⁵ Ibíd. p. 36

¹²⁶ Estrada Ruiz Marcos. (2014) La prospectiva de la participación social en la educación en México. Revista Brasileira de Educação. v.19 n. 58.p. 736

*supervisión, contratación, y despido de los maestros, mejora la asistencia de los maestros.*¹²⁷

Por ello, el impulso de los CEPS abre la posibilidad de lograr niveles y tipos de participación que coadyuven a la mejora educativa, desde aquellas actividades de supervisión y ayuda en las tareas escolares hasta la participación en la toma de decisiones e involucramiento activo en actividades y estrategias para solucionar los problemas particulares de cada escuela, creando con ello nuevas formas de relación e integración.

El emplear a la participación social y a sus diferentes instrumentos o espacios, como lo son los propios CEPS, si bien conlleva introducir nuevos niveles de complejidad, sobre todo en el tema de toma de decisiones, organización y construcción de consensos, como lo han descrito diversos autores e investigadores, tiene un impacto directamente positivo en mejorar la calidad educativa. No obstante, se deben estudiar las particularidades de cada contexto, de cada zona escolar, incluso de cada escuela. En algunos escenarios será más proclive el introducir la participación social en la gestión social, en tanto en otros, a causa de una mayor dureza en el cumplimiento de las reglas, resultará más complejo, precisando de una mayor inversión de información y convencimiento.

2.3 Factores y estrategias que inciden positivamente en la participación social en la educación

El primer paso para mejorar la calidad educativa y la gestión escolar debe iniciar con la concientización de todos los actores, tanto del sector público, privado y social, de la urgencia de un cambio en el paradigma de observar e intervenir en el proceso educativo en sus diferentes tipos y modalidades, cambio que precisa su participación activa conforme a sus roles en el sistema educativo. Uno de esos pilares es que toda estrategia o propuesta tenga como foco primario lo que ocurre

¹²⁷ Martiniello María. Op. Cit. p. 29

a nivel micro, es decir, que respondan y atiendan a las características, necesidades y problemáticas de cada comunidad escolar.

En el mismo tenor, se debe tener conciencia de la diversidad en cuanto a los diferentes actores presentes en una comunidad, los diferentes espacios de intervención y participación de éstos, así como las dimensiones (administrativa, curricular y pedagógica) en que pueden o se les permite hacerlo. Con relación a la estrategia de utilizar a la participación social como herramienta para mejorar la calidad y la pertinencia de otras estrategias, es imprescindible informar y concientizar que la propia participación social “...*representa un bien en sí mismo y que, por tanto, deber ser promovida por todos*”.¹²⁸

Conforme se describió en el capítulo primero, los problemas de acción colectiva, así como los niveles de capital y cohesión social, son de las variables más importantes a estudiar y tener en cuenta al momento de promocionar la participación social. En este orden de ideas, Daugbjergy Marsh, describió una serie de variables y factores que inciden en el éxito que pueden tener, en general, las figuras que implican niveles de entendimiento y negociación. Estas son: las percepciones e intereses de los actores, los recursos financieros, materiales, de autoridad, de información, de conocimientos, así como las propias estrategias implementadas para la negociación.¹²⁹ El objetivo de mencionarlas, es el señalar la importancia de tenerlas presentes al momento de organizar los CEPS, como órganos que requieren de procesos de negociación y logro de consensos.

Acorde a diferentes investigaciones y estudios, una de las principales explicaciones de porqué las madres de familia deciden participar, señala que el propósito principal en que el espacio donde pasan y se forman sus hijos se encuentre en óptimas condiciones.¹³⁰ De acuerdo a la encuesta realizada por FLACSO, mencionada en párrafos anteriores, son tres los principales factores que facilitan la participación social: En primer lugar, la existencia de un director que logre ser líder ante la comunidad escolar; segundo, la creación de un ambiente escolar que fomente la confianza, la responsabilidad, el respeto, la comunicación,

¹²⁸ Zurita Rivera, Úrsula (2013) Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México. FLACSO. Apuntes. p. 109

¹²⁹ Santizo Rodall (2012) p. 20

¹³⁰ Perales Mejía. Op. Cit. 105

la transparencia y la rendición de cuentas y, finalmente, la existencia de canales de información, comunicación y delimitación explícita de los derechos y las responsabilidades de las instancias y actores involucrados.¹³¹ En tanto, un estudio realizado por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, identificó como factores de éxito la presencia de fuertes liderazgos internos y compartidos, una definición clara de los propósitos y actividades que se van a realizar, el desarrollo de propuestas que responden a necesidades y son valoradas por las comunidades y la promoción de procesos de crecimiento personal.¹³² Ambas investigaciones muestran la importancia de instrumentar estrategias que brinden información sobre los objetivos, metas y roles de cada actor, que fomenten ambientes de confianza y la presencia de un líder que guíe la acción colectiva.

Este último factor es muy importante, el éxito en toda acción colectiva precisa de un liderazgo propicio y pertinente para facilitar, adaptar, negociar y crear confianza y los mecanismos necesarios para la colaboración y la innovación, alejada de una dirección centrada en el control y el cumplimiento. Sin duda, el puesto de líder nato en cada comunidad escolar recae en el director escolar; no obstante, para que este logre los anteriores objetivos precisa de un amplio margen de actuación, o al menos de la flexibilidad necesario para una toma de decisiones que no se centre sólo en cumplir los requisitos y lineamientos, como base para la medición de su éxito de gestión.

Conforme al Acuerdo 96 que establece la organización y funcionamiento de las escuelas primarias de 1982, los directores son las personas designadas o autorizadas por la SEP como la primera autoridad responsable del funcionamiento, organización, operación y administración de la escuela, teniendo entre sus funciones, el definir metas, estrategias y políticas de operación de la escuela; estudiar y resolver los problemas pedagógicos que se presenten en la escuela; revisar y aprobar el plan de trabajo elaborado por el personal docente, así como integrar y presidir el Consejo Técnico y los Consejos Escolares de Participación Social. Por ello, el grado de éxito en la conformación y funcionamiento de los CT y los CEPS, como figuras democratizantes para el apoyo en la calidad y gestión

¹³¹ Vélez Andrade. Op. Cit. p.40

¹³² Santizo Rodall. (2012) Op. Cit. p. 188

escolar, dependen directamente de las acciones y actitudes del director del plantel.

Conforme a Pozner, son cuatro las dimensiones en las que interviene un director: pedagógica-curricular, relacionada con los aspectos educativos, didácticos y de evaluación; organizativa-operativa, referente a los elementos normativos para regular y compartir responsabilidades; administrativa-financiera, tendiente a los recursos humanos, materiales y económicos; y la dimensión comunitaria, enfocada a promover y dirigir la vinculación con la propia comunidad escolar.¹³³

Con relación a los tipos de estilos de dirección que puede asumir un director escolar, la presente investigación retoma los descritos por Aguilera García, quien describe cuatro tipos:

1. Dirección profesional. Posee un conocimiento sobre las fortalezas y necesidades de su escuela, promueve la capacitación de los docentes y la participación de la comunidad.

2. Dirección administrativa operativa. Orientada en mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento, no suele abordar cuestiones pedagógicas, centrándose en la búsqueda de programas educativos para obtener recursos monetarios, promoviendo la participación de la comunidad con el mismo fin.

3. Dirección con referencia a la norma. Se enfoca en dar cumplimiento cabal a la normatividad, centrándose en vigilar los asuntos administrativos y operativos. Fomenta el trabajo comunitario con el fin de responsabilizar a todos, más que en las decisiones, en los errores.

4. Dirección invisible. Se desarrolla desde un conocimiento limitado de las necesidades de la escuela, atribuyendo las fallas a causas externas, rehuendo de los problemas y sus soluciones. Por ello no son reconocidos como líderes de la comunidad.¹³⁴

Si bien esta tipología es ideal, pudiéndose encontrarse direcciones con características entremezcladas de uno o varios tipos en las diferentes dimensiones de la función directiva, facilita la descripción y comprensión de la relación entre el

¹³³ Pozner, p. (1997). El directivo como gestor de aprendizajes escolares. Buenos Aires, AIQUE. Argentina.

¹³⁴ Aguilera García, Ma. Antonieta. (2011). La Función Directiva en Secundarias Públicas. Ciudad de México. INEE

éxito de la participación social, específicamente del tipo impulsado en los CEPS y el liderazgo de los directores escolares, siendo más pertinente para los objetivos de esta figura, el tipo de dirección profesional.

En México se tienen avances para reconocer la importancia del papel del director en el sistema educativo. Uno de los más importantes fue la reforma al artículo 3º constitucional, en lo referente a la obligación del Estado de garantizar la excelencia educativa, entre otras, mediante la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función directiva, a través de procesos de selección que considerarán los conocimientos, aptitudes y experiencia necesarios para el aprendizaje y el desarrollo integral de los educandos.¹³⁵ Con ello se le da mayor preponderancia a la formación, capacitación y preparación, lo cual resulta pertinente, puesto que diversas investigaciones señalan que los directores con un “...*mayor nivel educativo son más propensos a definir la participación social como un medio para coadyuvar a solucionar problemas*”.¹³⁶

De igual forma, Martinello señala que para promover la participación social en la educación, se deben diseñar programas que incluyan el desarrollo y entrenamiento de capacidades y habilidades para maestros y padres, que tengan la meta de incluir a la mayor cantidad de estos, diseñando programas donde participen en diferentes modalidades o roles de participación, y sobre todo que la meta hacia la participación no sólo tenga una visión esporádica o momentánea.¹³⁷

Para lograr ello, como se ha mencionado, se requiere un nuevo paradigma en la gestión escolar, que se aleje paulatinamente del modelo tradicional jerárquico, más propicio para el desarrollo de actividades rutinarias y repetitivas, pero no para la promoción del trabajo colaborativo y participativo; que promueva el capital social en la construcción de redes de apoyo en los diferentes niveles y dimensiones del proceso educativo.

Como se describió en el primero capítulo, el capital social se conforma por “...*por la colaboración, la confianza y los mecanismos de sanción para quienes no*

¹³⁵ Conforme a la última reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 06-06-2019.

¹³⁶ Zurita Rivera. (2008). Op. Cit. p. 69

¹³⁷ Martiniello María. Op. Cit. p. 36

*colaboren...*¹³⁸ por ello, el mejorar la estrategia de coadyuvar a la calidad educativa desde la participación social dependerá en gran medida de la capacidad de coordinación y comunicación para lograr procesos de negociación que conlleven a la construcción de consensos y de metas colectivas, donde predomine la responsabilidad y la confianza mutua. En este sentido, De León y Varda, señalan que “...*para fomentar la colaboración se debe, por una parte, formalizar la confianza a fin de volver estables las relaciones, y por la otra, crear un liderazgo compartido y no centralizado.*”¹³⁹

El lograr esta confianza precisa un diagnóstico en torno a los incentivos presentes para fomentar esta participación, para un posterior rediseño en aquellos que la estén afectando negativamente, comprendiendo que estos están contenidos en las instituciones formales e informales del sistema educativo y de cada escuela. Como señala Santizo, los incentivos serán una de las piezas clave “...*para desarrollar un modelo eficiente de gestión centrada en la escuela.*”¹⁴⁰ Por ello, el diseño de estos incentivos debe centrarse principalmente en lograr una eficiente coordinación y comunicación entre los actores, promoviendo una relación horizontal, para posteriormente lograr una compatibilidad entre los objetivos, intereses y visiones de cada uno de ellos.

Son tres importantes áreas que deben analizarse, evaluar e incluso rediseñarse de ser necesarios para lograr lo anterior. Estas son la toma de decisiones, la creación de un ambiente de confianza y el logro de acciones y metas corresponsables.

En lo referente a la toma de decisiones, se debe evaluar primeramente si las acciones planteadas en el marco normativo de los CEPS se logran mediante acuerdos consensuados, si son impuestas por la dirección o simplemente es simulación. Esto resulta importante, porque de acuerdo con la teoría de gobernanza y de participación social, la acción colectiva solamente se logrará de forma efectiva si los actores “...*están de acuerdo sobre la presencia de un problema y la forma de definirlo, y cuando acuerdan el tipo de acciones que se*

¹³⁸ Santizo Rodall (2012). Op. Cit. p.21

¹³⁹ Ibid. p. 119

¹⁴⁰ Ibid. p. 135

*pueden realizar...*¹⁴¹ requiriendo un conocimiento de los recursos, fuerzas y necesidades en cada escuela y comunidad, requisito que refuerza la necesidad de contar y ampliar la participación.

De igual modo, el diseñar proyectos y estrategias escolares que reflejen una construcción democrática y participativa se traduce en un incentivo mismo para mantener la participación y acrecentarla, generando un sentido de identidad comunitaria y de compromiso. Una toma de decisiones y el diseño de estrategias colectivas para ofrecer soluciones a las problemáticas específicas de cada escuela, logrará un aprendizaje colectivo, así como un reforzamiento donde importarán, sí los resultados, pero también las dificultades afrontadas y las formas para solucionarlos, incrementando la cohesión y el capital social.

Por su parte, la confianza que en la escuela, puede ser definida como “...*la percepción de un clima organizacional adecuado para la toma de decisiones orientadas a la mejora educativa...*”¹⁴² siendo importante destacar que la búsqueda de ésta no conlleva a una ausencia de conflicto, al contrario, es parte del proceso para la búsqueda de consensos mediante el diálogo. Se ha observado que a pesar de que la participación de las madres y padres de familia conduce en ocasiones a tensiones, por la propia naturaleza de la acción colectiva, genera la creación de mayores nexos y vínculos de confianza una vez solucionados los conflictos.

El reto es no caer en la omisión, la indiferencia o el rehuir el conflicto, siendo un reto para el director y los actores escolares la búsqueda de herramientas que promuevan el diálogo y las reflexiones para debatir los problemas y la búsqueda de soluciones, tomando acuerdos donde se definan las obligaciones, derechos y los procesos para la evaluación y rendición de cuentas.

Lo anterior precisa un “...*diseño institucional que posibilite las negociaciones y el intercambio de recursos entre los actores...*”¹⁴³ que cree y fomente espacios para que tanto padres, docentes, alumnos y todo miembro de la comunidad escolar se sienta escuchado y tomado en cuenta en las decisiones de la escuela.

¹⁴¹ *Ibíd.* p.38

¹⁴² Alaníz Hernández. *Op. Cit.* p. 172

¹⁴³ Santizo Rodall (2011). *Op. Cit.* p. 768

El lograrlo representa por sí mismo un tipo de incentivo, que no suele ser valorado por la noción errónea que los únicos que importan son los incentivos de tipo económico.

De igual modo, se ha observado que la evaluación y retroalimentación en cuanto a las decisiones y resultados de acciones participativas representan mecanismos que, aparte de procesar y corregir los errores, son un incentivo en sí mismo, acrecentando el capital y la cohesión social, lo que es acorde con las observaciones relacionadas con que los “...padres que conocen el desempeño de su escuela expresan mayor confianza que aquellos donde sólo se les informa al inicio y final de cursos”.¹⁴⁴

La tercera área es la corresponsabilidad, complementaria a las otras dos descritas. El lograrla genera una “...perspectiva de compromiso compartido sobre la responsabilidad de las acciones entre la escuela y la comunidad...”¹⁴⁵ El lograrlo requiere una precisa, clara y democrática definición de metas y objetivos, como de una delimitación con las mismas características de las funciones y responsabilidades de cada actor. No puede perderse de vista, por lo cual es importante informar y reiterar que el proceso educativo es un bien común, responsabilidad no sólo de la escuela, ni de las madres o padres, sino una responsabilidad de toda la sociedad en su conjunto, con la participación en diferentes formas y órdenes del gobierno, sociedad e incluso mercado.

Complementario a las tres áreas descritas, se requiere de un permanente proceso de información, no sólo sobre los fines y funciones de los CEPS, también sobre los valores, creencias, condiciones, problemáticas, aspiraciones y metas de cada participante, lo cual mejorará el éxito de la participación social, eliminando estereotipos negativos y prejuicios e identificando áreas de oportunidad para la acción colectiva.

En el mismo sentido, las madres y padre de familia deben ser informados sobre sus derechos y obligaciones en lo referente al tema educativo y a la participación. Si bien se ha documentado que la principal causa atribuida a la no participación de éstos es la falta de tiempo, también se ha observado el papel que

¹⁴⁴ Alaníz Hernández. Op. Cit. 183

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 172

juega la desinformación que conduce a apatía o temor a participar. Se precisa informarles sobre los límites y alcances de su participación, necesitan ser informados sobre las formas como pueden ayudar al proceso educativo de sus hijos, así como de “...cuáles conductas e interacciones con los niños son más favorables para mejorar el rendimiento en la escuela...”¹⁴⁶ Esto implica la inversión de recursos para capacitar, acompañar y asesorar durante los procesos de participación. De igual forma, se debe capacitar a los maestros y directores para que conozcan las formas para trabajar con las madres y padres y, sobre todo, de un respaldo activo de las autoridades escolares.

Como se ha venido reiterando, la participación social que se busca impulsar desde los CEPS, aún está limitada pero posee indicios que nos hablan de la posibilidad de evolucionar hacia formas con una mayor incidencia y poder de decisión. No obstante, es importante señalar que la participación social, como la de las madres y padres, no se limita a estos CEPS. En el re-diseño del marco normativo, como de la prácticas y estrategias para promocionarla, resulta fundamental observar y analizar otros esquemas, que quizá llevan años o generaciones operando en el sistema educativo o a nivel micro, en cada escuela, y que con o sin reglas formales, han logrado institucionalizar la participación.

Como se describió en párrafos anteriores, una de ellas son la APF, pero también existen por ejemplo las sociedades de alumnos o lo que ocurre, por ejemplo en la modalidad no escolarizada en muchas comunidades rurales. Si bien es importante fortalecer modalidades formales, por contar con un apoyo institucional, las escuelas “...deben maximizar las oportunidades de participación de las madres y padres y no depender de manera exclusiva de una modalidad de participación...”¹⁴⁷ A los científicos sociales interesados en el tema educativo y el participativo, nos corresponde, junto con las autoridades, el estudiar y tomar registro de ellas, para aprender de sus buenas prácticas y poder replicarlas o incluso proponer incluirlas en las modalidades formales.

Si bien el tema de la atención a las particularidades de cada escuela es una de las riquezas de las estrategias que promueven la autonomía escolar y la

¹⁴⁶ Ibíd. p. 13

¹⁴⁷ Martiniello María. Op. Cit. p. 34

inclusión de la participación social en la educación, también lo es la comunicación y difusión sobre lo que ocurre en otras escuelas, sin importar el grado de características que compartan. Su fin no es imponer prácticas o formas de organización y conformación, por ejemplo en los CEPS, sino como “...acercamientos a la realidad que enfrentan las comunidades escolares que deben nutrir el diseño de las políticas públicas del sector...”¹⁴⁸ y que puedan servir como guías para inspirar soluciones a otras escuelas.

Las autoridades educativas, sobre todos los supervisores escolares, por los recursos y atribuciones que poseen son los principales responsables de recabar estas buenas prácticas, pero también aquellas no tan exitosas, con el fin de extraer enseñanzas que puedan servir para mejorar el desempeño de todo el sistema educativo, es decir fomentar la consolidación de redes de aprendizaje. Como señala Santizo, es muy común que las comunidades escolares, a pesar del andamiaje institucional, se encuentren aisladas o sin el respaldo suficiente, desconociendo “...nuevas prácticas que han sido probadas en otras escuelas.”¹⁴⁹

Con este objetivo, la presente investigación se propuso investigar los factores que inciden tanto positivamente como negativamente en la conformación, organización y funcionamiento de los CEPS. Con el fin de aumentar las probabilidades de identificar los factores que están directamente relacionados con el funcionamiento acorde a la normatividad de los CEPS, se eligieron escuelas que cumplieran con los requisitos señalados en la LGE y en el Acuerdo 02/05/16. En el siguiente capítulo se describirá con mayor profundidad el método, la descripción de las escuelas seleccionadas, así como los resultados de las entrevistas a los actores claves en el funcionamiento de los CEPS, todo ello con el fin de poder apreciar de mejor forma, como estos viven y perciben a estas figuras como coadyuvantes a la mejora de la calidad y a la democratización del sistema educativo, conforme al enfoque de gobernanza, que promueve no sólo una mayor participación de la sociedad en los asuntos de gobierno, sino de una corresponsabilidad en la toma de decisiones y sus resultados.

¹⁴⁸ Santizo Rodall (2012) Op. Cit. p. 171

¹⁴⁹ *Ibíd.* p. 40

CAPÍTULO 3. REFORMAS AL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO E INCLUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

El impulso de la participación social desde los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) en México tiene múltiples explicaciones históricas, políticas, sociales e incluso culturales. No obstante, pueden señalarse tres causas principales: como resultado de las reformas para descentralizar a la administración pública iniciadas a principios de los ochenta ante las crisis económicas y la influencia de organismos multilaterales para sortearlas; como vía para introducir en el ámbito educativo el enfoque de gobernanza acorde a las tendencias de gobierno a nivel mundial; y como un mecanismo que sirviera de legitimación y contrapeso en la implementación de las reformas educativas en una arena política dominada por más de cincuenta años por el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

En la primera parte de este tercer capítulo se hará una breve reseña histórica con el objetivo de comprender que la reforma educativa de 1993 estuvo contenida dentro del proceso de las reformas estructurales, las cuales conllevarían a una descentralización y modernización del gobierno, así como los primeros intentos por establecer una nueva forma de relación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y la sociedad en los asuntos públicos, más allá del esquema del Estado paternalista.¹⁵⁰

Posteriormente se describirá el marco normativo que rige a los CEPS, su situación en los sexenios de los expresidentes Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, incluyendo la influencia que tuvieron los programas federales en materia educativa, y que apuntalarían el funcionamiento de estos. Finalmente se realizará una breve descripción de los estudios realizados por diferentes investigadores referentes a los CEPS, los cuales han señalado los retos, avances y defectos en el diseño y operación de estos.

¹⁵⁰ El Estado paternalista es aquel donde éste debe comportarse como un padre que tiene la obligación de amparar a toda su población, a todos los habitantes, a sus hijos...a brindar protección, orden y seguridad y, por otro, a garantizar el bienestar material de cada uno de los habitantes en el territorio nacional. Gutiérrez Andrade, O. (2008). Sobre el estado de bienestar y el estado populista. *Perspectivas*, (21), 63-92.

El desarrollo del presente capítulo permitirá fortalecer al análisis y comprensión de los resultados y alcances obtenidos hasta la fecha por los CEPS, sobre todo de aquellos que han imposibilitado la institucionalización de la participación social como elemento valorado dentro de la gestión escolar. Asimismo permitirá conocer y analizar las investigaciones realizadas por diversos autores que han tenido por objeto de estudios a los CEPS, contrastando sus resultados, conclusiones y propuestas con las que se obtendrán en el estudio de casos, de tal forma que se cuente con un referente para diseñar y planificar los guiones de entrevista.

2.1 Las reformas estructurales como telón de fondo de la reforma educativa de 1993.

Es importante señalar que las reformas al Estado, no operan en el vacío, uno de sus principales objetivos está asentado en recuperar la legitimación y eficacia del sistema político a través de un “...*reacomodo o reorganización de las instituciones gubernamentales, que fortalezcan a la democracia y a sus instituciones gubernamentales...*”¹⁵¹ con el objetivo de construir soluciones democráticas y eficientes a los problemas públicos.

No obstante, en los hechos, las reformas fueron diseñadas e implementadas con el objeto de crear las condiciones necesarias para un mayor crecimiento económico. Por ello, las directrices y resultados de las reformas tuvieron como ejes rectores la privatización, desregulación y la filosofía de organizar administraciones públicas compartidas o concesionadas.

La reforma del Estado mexicano tiene como antecedente y punto de salida la estructura política consolidada durante la década de los cuarenta, que conllevaba un pacto explícito entre los factores de producción y el diseño de un proyecto económico basado en el modelo de sustitución de importaciones. A pesar de los logros de dicho pacto, a finales de los años sesenta, comienza a vislumbrarse signos negativos a causa del crecimiento irracional y desproporcionado del Estado, los vacíos legales y la permisividad para la corrupción, así como la falta de

¹⁵¹ Valencia Escamilla, Laura. (2008). Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México. *Política y cultura*, p. 12.

incentivos para la innovación y competencia económica a nivel interno e internacional.

Comienzan a surgir voces neoliberales que acusan al Estado paternalista, propietario e interventor, como el causante de las crisis económicas y fiscales, ofreciendo como solución la reducción del gasto público, de las funciones estatales y la descentralización administrativa, en beneficio de un mayor margen de actuación de la iniciativa privada y del libre mercado. A pesar de que dichas crisis fueron sobre las que se hizo mayor énfasis, también estaban presentes otros síntomas y consecuencias en los ámbitos políticos y sociales, siendo el principal, la sociedad extremadamente desigual a la que había dado origen el modelo posrevolucionario.

En este contexto, se puede señalar como primer gran antecedente de reforma en la historia moderna de México la expedición, en la década de los setenta, de la Ley Orgánica de la Administración Pública por el presidente José López Portillo, con el objeto de reorganizar el sector público, central y paraestatal, dando inicio a una “...*liberación controlada de la competencia política con su propuesta electoral en 1977 en la que se reconoce a las minorías y la posibilidad de incorporarlas a la lucha política*”.¹⁵²

Posteriormente, durante la década de los ochenta, y a raíz de la crisis fiscal del 1982, el presidente Miguel de la Madrid implementa el Programa Inmediato de Reorganización Económica, aplicando “...*las estrategias elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que habían sido concertadas poco tiempo antes en una carta de intención...*”¹⁵³ Con ello se formaliza una mayor apertura de las fronteras al libre comercio y una reducción de las barreras arancelarias y se inicia un proceso más comprometido con el redimensionamiento estatal, la simplificación administrativa y la disciplina fiscal, disminuyendo el crecimiento del gasto e impulsando una simplificación administrativa con el objeto de agilizar los trámites administrativos.

¹⁵² *Ibíd.* p. 19

¹⁵³ Revueltas, A. (1993). Las reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Política y Cultura*,(3), p. 222

Paralelamente, se revaloriza la importancia de los gobiernos locales, reformando el artículo 115 de la Constitución para definir el ámbito de competencia que corresponde a los municipios, comenzando una nueva etapa en las relaciones intergubernamentales. Además se reforman los artículos 25 y 26 constitucionales, para concebir “...*la cooperación de redes intergubernamentales a través de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual reconoce la importancia de otros actores en el diseño de las políticas públicas...*”¹⁵⁴ Dichas reformas son producto y causa de la pérdida paulatina del control hegemónico desde el centro en cuanto a la toma de decisiones públicas y la consecuente apertura de otros mecanismos para la participación de nuevos actores en los asuntos públicos.

Esta pérdida no sólo estuvo condicionada por las crisis económicas antes mencionadas, también estuvo influenciada por el condicionamiento en los préstamos de organismos internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, a la aplicación de políticas económicas favorables al equilibrio de mercados y de la desregularización de la economía, donde se incluían también la transferencia institucional y administrativa del sector educativo, por ejemplo, a la sociedad.¹⁵⁵

Esta exigencia de los organismos internacionales de reducir la participación del Estado en la economía, pero también en los asuntos públicos, implicaba en los hechos el inicio de una nueva interacción entre los actores económicos y políticos, los cuales ahora deberám “...*recurrir a constantes y mayores negociaciones, no sólo con los organismos financieros, sino también con los actores internos...*”¹⁵⁶

En este escenario, Carlos Salinas de Gortari asume la presidencia en 1988, tras una controversial elección, que dejó ver con mayor claridad el ocaso y agotamiento del sistema político imperante y la urgente necesidad de realizar cambios trascendentales no sólo en el ámbito económico, sino en lo político y social. Se consolida el llamado “Proyecto modernizador” cuyos objetivos eran la

¹⁵⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. (2009) “Gestión de redes institucionales”, en Revista Convergencia XVI Aniversario, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México. p. 54

¹⁵⁵¹⁵⁵ Ascolani Adrián (2008) Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos. Educação, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 139-156, maio/ago. p. II

¹⁵⁶ Ibid. P. 180

“...desestructuración de la forma de Estado asistencial cimentado en el viejo pacto social corporativo y el intervencionismo estatal...”¹⁵⁷ lo que conllevaba a modificar las tradicionales relaciones y responsabilidades entre órdenes de gobierno y la propia sociedad, a través de un ejercicio democrático de la autoridad, una mayor participación y organización popular en los programas sociales, así como la privatización de aquellas empresas públicas no estratégicas para canalizar los recursos producto de las ventas a los programas sociales.¹⁵⁸

Fueron múltiples las reformas y proyectos emprendidos durante la presidencia de Carlos Salinas bajo una categoría que él calificó como de “liberalismo social”. Bajo esta política se puso en marcha el Programa Solidaridad, el cual partía de la premisa de incluir la participación social en las acciones de gobierno para abatir la pobreza y el rezago social. Profundizó las privatizaciones de las empresas públicas; se llevó a cabo la liberalización comercial mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y se puso a fin al reparto de tierras, por mencionar algunas acciones. Asimismo, se creó el Instituto Federal Electoral, como órgano autónomo para la organización de los procesos electorales, y el Tribunal Federal Electoral con capacidad jurídica para calificar los comicios.

Acorde con la lógica de disminuir la intervención del gobierno central en beneficio de otros actores, en 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB), por recomendación de los organismos multilaterales, el cual vendría a significar un parteaguas en el sistema educativo nacional, ya que bajo la premisa de federalizar la educación, se realizó la transferencia de la estructura educativa del nivel básico desde el gobierno federal a los gobiernos estatales, implicando un reacomodo de fuerzas entre los órdenes de gobierno, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la propia sociedad.

Por su importancia para la presente investigación, el desarrollo de este acuerdo se abordará a mayor detalle más adelante. Lo importante a destacar con

¹⁵⁷ Veloz Ávila, Norma. (1998). La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: Un estudio comparativo. (Tesis de Maestría). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. p. 55.

¹⁵⁸ Uvalle Berrones, Op. Cit. p. 1

esta breve reseña, es resaltar que si bien en términos generales las reformas implantadas desde fines de los años setenta y hasta la firma del ANMEB, tuvieron como eje rector las políticas de ajuste macroeconómico y una reducción del ámbito de competencias del Estado en beneficio de la iniciativa privada y el mercado, así como el hecho de que estuvieron influenciadas por organismos internacionales.

De acuerdo con Zurbriggen, se produjeron productos adicionales a los objetivos centrales de estas reformas: la extensión y fortalecimiento de las instituciones democráticas y un importante proceso de descentralización político, fiscal y administrativo,¹⁵⁹ abriendo importantes ventanas de oportunidad para hacer cambios trascendentales en el sistema político mexicano y por ende en la interacción entre el Estado, mercado y sociedad.

2.2 Reformas al sistema educativo durante la segunda mitad del siglo XX

El sistema educativo de México¹⁶⁰ de fines del siglo pasado presentaba diversas fallas y deficiencias:

*“...agotamiento en algunos de sus patrones, de desarrollo, disminuyó el acelerado ritmo de crecimiento de la matrícula en todos los niveles...persistía el analfabetismo... bajos salarios de los docentes, la deficiente infraestructura con la que contaban las escuelas, así como los problemas sobre la calidad de la educación”.*¹⁶¹

Ante esto, se le exigía brindar un servicio equitativo de calidad y pertinencia, acorde con los desafíos de la globalización y la modernidad. No obstante, la estructura y prácticas forjadas durante el régimen presidencialista, así como los tintes corporativos, clientelares, centralizados y burocratizados, que dificultaban altamente la tarea.

¹⁵⁹ Zurbriggen, Op. cit. p. 49

¹⁶⁰ Sistema educativo es el conjunto de políticas, instituciones, procesos, sujetos y actores, cuyo propósito es ofrecer un servicio que garantice el derecho de toda persona a la educación; en términos actuales se trata de asegurar una educación de calidad con equidad para todos. Zorrilla Fierro, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa, p.3

¹⁶¹ Melendres, Op. Cit. p. 120

Para hacer frente a este panorama, desde fines del siglo XX, comenzaron a implementarse una serie de reformas, como ya se señaló, dentro del contexto más amplio de la Reforma del Estado, planteando abiertamente la urgencia de “...una nueva relación entre el Estado, la sociedad y los niveles de gobierno entre sí y suponiendo, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación”.¹⁶²

Las reformas de la educación, a diferencia de las innovaciones educativas que suelen ser más locales, abarcan todo el sistema y son planificadas a nivel central para una aplicación nacional.¹⁶³ Conforme a Sack, las reformas educativas pueden tipificarse en:

1. Reformas pedagógicas encaminadas a mejorar la calidad del aprendizaje;
2. Reformas destinadas a aumentar el rendimiento interno del proceso educativo mediante cambios estructurales financieros y administrativos en el funcionamiento de los centros docentes y a través de la orientación de los alumnos; y
3. Reformas que apuntan a aumentar el volumen de escolarización impartida.¹⁶⁴

Por lo general, las reformas educativas implementadas poseen al menos dos de los anteriores objetivos.

Las reformas educativas de finales del siglo XX en México giraron en torno a al segundo tipo propuesto por Sacks, teniendo como principal la descentralización de la administración educativa, la cual se había construido dentro de un esquema excesivamente centralizado, bajo la justificación de que ello era necesario para lograr la meta de alfabetización nacional y la unidad del sistema educativo, frente a la inestabilidad política y la debilidad de los gobiernos estatales y locales.

El sistema educativo altamente centralizado y en manos casi exclusivas de la federación no fue diseñado ni planteado en la Constitución de 1917. Al contrario, ésta dejó en manos de los municipios el servicio educativo, en una

¹⁶² López Aguilar, Martha de Jesús. (2013). Una reforma "educativa" contra los maestros y el derecho a la educación. El Cotidiano, núm. 179, mayo-junio, 2013, pp. 55-76 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. p. 6

¹⁶³ Sack, Richard (1981). Una tipología de las reformas de la educación. Paris, Francia. *Perspectivas*. Vol. XI. p. 45

¹⁶⁴ *Ibid.* p. 57

situación de descentralización extrema,¹⁶⁵ bajo la premisa de que la educación debía servir como un mecanismo para estimular la iniciativa educativa de los estados y municipios.¹⁶⁶

En el mismo sentido, en 1921, el primer secretario de educación que tendría la SEP, José Vasconcelos, tenía una propuesta basada en una amplia descentralización y participación social, contemplando que en cada municipio debía formarse un consejo de educación conformado por los padres de familia y la autoridad del lugar. Estos debían tener la obligación de vigilar los asuntos de la educación pública, pudiendo asumir la dirección de las escuelas, incluyendo los nombramientos o remociones del personal docente. A la par, debía existir en la capital de cada estado un consejo de educación, integrado por cinco representantes de los consejos municipales. En el ámbito nacional, cada mes de noviembre debía sesionar un consejo federal de educación pública, con la función de discutir con las autoridades educativas la situación del sistema educativo nacional.¹⁶⁷

La propuesta resultaba bastante progresista para la época, incluso vista desde el contexto actual. En él se intentaba lograr la unidad y funcionamiento del sistema educativo mediante estrategias y mecanismos que surgieran desde su base misma, es decir, lograr la unidad desde abajo y no mediante la imposición de acciones desde el centro y desde arriba. No obstante, esta última sería la opción por la que apostaría el régimen posrevolucionario, anteponiendo la gobernabilidad a la promoción y fortalecimiento de los gobiernos estatales, municipales y de las propias comunidades escolares, las cuales terminarían subordinadas al marco organizativo centralizado que se impusiera desde la SEP, como único organismo con jurisdicción para determinar las políticas educativas.

De forma que:

¹⁶⁵ Veloz Ávila, Norma. (1998). La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: Un estudio comparativo. (Tesis de Maestría). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, p. 40

¹⁶⁶ Zorrilla Fierro, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa, p. 6

¹⁶⁷ Fierro Evans, Cecilia y cols. (2009). Descentralización educativa en México. México. OCDE. P. 37

“...entre 1921 y 1940 los estados de la república cedieron al gobierno federal parte o la totalidad de sus sistemas educativos. A este proceso se le denominó federalización, pero en realidad tenía un sentido centralizador...”¹⁶⁸

Dicho proceso que culminaría con la Ley Orgánica de la Educación de 1942, la cual le concedió a la SEP *“...la facultad para formular planes de estudio, programas y métodos de enseñanza...”¹⁶⁹*

Asimismo, bajo la justificación de que era necesario unificar y centralizar la representación y gestión de los intereses laborales del magisterio, se decidió aglutinar a los diferentes organismos de representación en uno solo, creando en 1943 al SNTE. Este *“...se convirtió entonces en una agrupación centralizada desde su misma definición estatutaria...”¹⁷⁰* altamente jerarquizada, vertical y con un amplio control político, ideológico y laboral, íntimamente ligado en primer lugar al control político del gobierno, pero consolidándose después como una estructura de poder paralela a la de la propia SEP.

A pesar de que el objetivo principal de centralizar el sistema educativo bajo el mando cuasi-único de la SEP era lograr la unidad y abatir los altos índices de analfabetismo,¹⁷¹ se fueron produciendo importantes deformaciones y consecuencias negativas, que se tradujeron en:

“...ineficiencia administrativa y falta de racionalidad en la utilización de los recursos; una escasa capacidad de cambio e innovación, el desestímulo a la acción educativa de los estados y a la participación de la sociedad en los problemas de la educación pública, limitados márgenes para disponer del presupuesto, y fundamentalmente, la pérdida de control de las autoridades educativas sobre el personal, ante la creciente influencia sindical.”¹⁷²

Todo ello no sólo impactó en la calidad educativa, también ocasionó signos de ingobernabilidad, por lo que comenzó a plantearse la necesidad de

¹⁶⁸ Zorrilla, M., & Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. Sinéctica, Revista Electrónica de Educación, (30), p. 6

¹⁶⁹ López, Martha. Op. Cit. p. 38

¹⁷⁰ Veloz, Norma. Op. Cit. 42

¹⁷¹ En 1921, el porcentaje de analfabetismo era del 66.1% de la población. INEGI (2010). Estadísticas Históricas de México 2009.

¹⁷² Veloz, Norma. Op. Cit. p. 44

reestructurar el sistema. Un primer intento se dio en 1958, mediante la implementación de estrategias para la desconcentración; no obstante, fue cancelado ante el conflicto que se suscitó por la aparición de los libros de texto gratuito y el malestar de sectores de la sociedad civil y del SNTE.

En 1973, durante la presidencia de Luis Echeverría, se crearon nueve Unidades de Servicios Descentralizados (USEDES) y 31 Subunidades de Servicios Descentralizados (SUBSEDES) en las capitales de los estados, con el objeto de desconcentrar el sistema mediante la transferencia de facultades en torno a la captación de información y trámites escalofonarios. Empero, la SNTE controlada por el grupo de Vanguardia Revolucionaria y su líder Carlos Jonguitud Barrios, se opuso abiertamente, logrando que estas nuevas unidades no se desarrollaran plenamente.

Al asumir la presidencia José López Portillo en 1976, el eje rector del sistema educativo cambió. Si anteriormente el objetivo era la expansión y crecimiento de los servicios educativos, ahora se propuso privilegiar la calidad. Bajo esta premisa en 1978 se realiza un nuevo intento de desconcentración, mediante la creación de una Delegación General de la SEP en cada uno de los estados, facultándolas para:

“...administrar los servicios de educación básica, así como la programación y el ejercicio del presupuesto, la micro planeación, el control escolar, la adquisición y contratación de servicios, y la gestión de trámites del personal docente.”¹⁷³

Estos procesos de desconcentración también tenían el objetivo de recuperar para la SEP las estructuras de nivel intermedio en control del SNTE. No obstante, éstas fueron cooptadas por el sindicato de igual manera, por lo que el proyecto quedó inconcluso, aunque dejó trazadas las bases y las líneas sobre las que actuarían futuros proyectos.

En 1982 asume la presidencia Miguel de la Madrid, bajo el lema de “un cambio de ruta”, el cual solamente se lograría llevando a cabo una “revolución educativa” ya que la educación, se dijo, era la gran palanca del cambio social. Dentro de un marco más amplio de reforma y descentralización administrativa, se

¹⁷³ Ibíd. p. 48

comienza a operar ya no sólo una desconcentración de la SEP, sino la descentralización misma, con la meta de transferir los servicios de educación básica y normal a los estados, planteando la “...redistribución de atribuciones entre poderes soberanos, una modificación del régimen político...”¹⁷⁴ y el incremento de las responsabilidades de la propia sociedad respecto al proceso educativo.

En 1983, las Delegaciones Generales se transforman en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, una en cada estado, con el fin de coordinar con los gobiernos estatales, la descentralización del sistema educativo. Se firman los primeros Acuerdos de Coordinación entre la federación y las entidades federativas para la prestación del servicio educativo, por medio de los cuales los recursos administrativos serían entregados a los estados. Entre 1986 y 1987 se establecen los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP) en cada estado, logrando una etapa más avanzada del proceso de desconcentración respecto a los USED. Estos tenían las atribuciones para realizar la planeación educativa, la recolección y análisis de estadísticas escolares. No obstante, y a causa de la disparidad en cuanto a estructura y capacidades de los estados, estos procesos tuvieron resultados bastante desiguales entre entidades federativas.¹⁷⁵

En 1988, Carlos Salinas de Gortari sigue la misma línea que su antecesor y es enfático en señalar que “...no podía haber reforma económica sin reforma educativa...”¹⁷⁶ por lo que en su proyecto modernizador contemplaba que la educación debía “...responder a las demandas de la sociedad, contribuir a los propósitos del desarrollo nacional y propiciar una mayor participación social y de los distintos niveles de gobierno...”¹⁷⁷

Para 1992, más del 70% de la educación básica era impartida en escuelas públicas federales y el 70% del presupuesto total para educación provenía de fuente federales.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Ibíd. p. 51

¹⁷⁵ Ibíd. p. 52

¹⁷⁶ Camacho Sandoval, S. (2001). Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB. Revista Mexicana de Investigación Educativa, p. 5

¹⁷⁷ Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, SPP, México, 1989

¹⁷⁸ Fierro, Cecilia. Op. Cit. p. 8

Para lograr sus objetivos, el gobierno salinista primero tuvo que negociar con el SNTE, el cual atravesaba un proceso de reacomodo de fuerzas a su interior tras el derrocamiento del grupo Vanguardia Revolucionaria, mismo que desde la década de los setenta se había venido oponiendo a cualquier intento de descentralización de la SEP.

En 1989, asume el cargo de Secretaría General del SNTE Elba Esther Gordillo, quien se compromete con la propuesta de modernización sindical formulada por el gobierno salinista e incluso le entrega al gobierno una propuesta educativa propia, que contemplaba entre otros temas, la modernización de los planes, programas y contenidos de estudios, la actualización de profesores y el establecimiento de un mejor salario profesional dentro de una carrera magisterial.

Otro importante momento durante la presidencia de Carlos Salinas, como se mencionó, fue la firma del TLC, una de las muestras más visibles en cuanto al proceso globalizador al que se estaba enfrentado México. En tal circunstancia, en 1991 se convocó a un grupo de investigadores para analizar y discutir los temas de educación en el marco de la firma del tratado, para analizar si la educación mexicana se encontraba en condiciones de preparar a la población para ese desafío. La respuesta fue un rotundo no.¹⁷⁹

2.3 Influencia de los Organismos Internacionales en la Reforma Educativa de 1993

Los cambios y reformas en el sistema educativo mexicano no se pueden comprender sin analizar y entender el impacto e influencia que tuvieron los organismos multilaterales, no sólo en México sino en toda la región latinoamericana. Es así que a fines del siglo pasado, existía un “...*consenso internacional en torno a la necesidad de modernizar las instituciones educativas...*”¹⁸⁰ llegando incluso a converger las propuestas de dichos organismos para enfrentar la problemática educativa, ejerciendo presión en la región latinoamericana para propiciar los cambios, los cuales, en su discurso, eran

¹⁷⁹ Camacho, S. Op. Cit. p. 5

¹⁸⁰ Melendres, Op. Cit. p 50

necesarios y urgentes para superar los problemas de pobreza y falta de crecimiento económico.

A continuación se presentan las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Banco Mundial (BM) en relación con las reformas educativas que requería la región latinoamericana a fines del siglo pasado.

La UNESCO¹⁸¹ mediante *la Declaración Mundial sobre Educación para Todos* y el *Proyecto Principal de Educación en América Latina* (PROMEDLAC) hizo énfasis en priorizar la negociación y concertación “...entre los diferentes sectores que comparten la responsabilidad de la educación...”¹⁸² asimismo planteaba “...la inversión en la formación de recursos humanos, el desarrollo de la educación para una transformación productiva con equidad social...”¹⁸³ todo ello bajo un enfoque que priorizaba la participación de la sociedad en la educación.

Por su parte, la CEPAL¹⁸⁴ basó sus recomendaciones en generar una gestión responsable con base en la “...profesionalización y protagonismo de los educadores, compromiso financiero de la sociedad con la educación, fortalecimiento de la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico, así como de la cooperación regional e internacional.”¹⁸⁵

En tanto, las propuestas de la OEA¹⁸⁶ giraban en torno a la necesidad de “...un alejamiento de los gobiernos centrales de la administración de las escuelas...”¹⁸⁷, es decir, una descentralización del sistema educativo, donde el gobierno central debía retraerse a la tarea de generación de fondos para la educación, el establecimiento de estándares educativos nacionales, así como la

¹⁸¹ La UNESCO es un organismo de la Organización de las Naciones Unidas, creada para contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones.

¹⁸² *Ibíd.* p. 31

¹⁸³ *Ibíd.*

¹⁸⁴ La CEPAL es un organismo de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región.

¹⁸⁵ Melendres, *Op. Cit.* p.30

¹⁸⁶ La OEA es organismo regional panamericanista creada en 1948 con el objetivo de ser un foro político para la toma de decisiones, el diálogo multilateral y la integración de América.

¹⁸⁷ Melendres, *Op. Cit.* p 14

promoción de la equidad, la supervisión del progreso y la evaluación de los resultados.

Entre los organismos multilaterales, el BM¹⁸⁸ fue el organismo que mayor capacidad de influencia tuvo sobre Latinoamérica y México. Los primeros préstamos que hizo a la región fueron en 1956. En el ámbito educativo, estos inicialmente se orientaron a financiar la infraestructura, el fortalecimiento vocacional y la educación técnica, y en los años setenta e inicios de los ochenta, a financiar la capacitación de maestros.¹⁸⁹ A partir de la “Conferencia Mundial Educación Para Todos”, en 1990m y a causa de un “...retramiento de la UNESCO como institución internacional principal en el asesoramiento a los gobiernos nacionales sobre política educativa...”¹⁹⁰ la presencia e influencia del BM se vuelve más intensa amparada en los préstamos destinados a la región.

Por tal modo, fortalecer la educación a nivel primaria se vuelve la principal prioridad del BM, por considerarla central para el alcance de los objetivos de crecimiento económico, los cuales pasaban obligadamente por contar con individuos con capacidades y habilidades para el trabajo. Tanto es así que desde 1990 a 1997, los préstamos orientados a la educación primaria y capacitación técnica, representaron el 9% del total de los préstamos asignados por el BM a México en ese período.¹⁹¹

Las propuestas del BM para la década de los noventa se centraron en la “...construcción de consensos para las reformas educativas, es decir, a promover la participación de las comunidades en la educación...,”¹⁹² así como en lograr una mayor capacitación a los profesores, en promover programas especiales para la educación de las niñas, aumentar el tiempo de trabajo en el aula, y el apoyo a los proyectos encaminados a la descentralización educativa y a la privatización, principalmente de la educación superior, mediante el pago de subsidios.

¹⁸⁸ El BM surgió en 1945 en la Conferencia de Bretton Woods, con el objeto de aportar capitales para reconstruir las tambaleantes economías de los países que habían soportado la desarticulación o destrucción de sus economías como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁸⁹ Melendres, Op. Cit. p. 37

¹⁹⁰ Ascolani, Op. Cit. p.143

¹⁹¹ Ibíd. p. 146

¹⁹² Melendres, Op. Cit. p. 38

A raíz de esta influencia de los organismos multilaterales y de asumir la reforma educativa como paso necesario para solventar las crisis económicas y los altos índices de pobreza y desigualdad, varios países latinoamericanos reformaron su marco normativo en materia de educación. Es de señalar, que la mayoría de ellos tuvieron como preámbulo la organización de foros o la firma de acuerdos, como en el caso mexicano con el ANMEB, para lograr consensos nacionales en esta materia, lo cual también fue una recomendación de estos organismos, principalmente del BM y la UNESCO.

El proceso de firmar un gran acuerdo nacional que logrará consensar a los actores y autoridades educativos en torno a los objetivos y prioridades en la reforma educativa para, posteriormente, institucionalizarlos mediante la promulgación o reforma a las leyes de educación, no fue exclusivo de México. El conjunto de “estrategias de concertación” tuvieron cuestiones comunes en los diferentes países, tales como:

*“...descentralización de los servicios educativos hacia las provincias o municipios; mayor autonomía en el trabajo escolar; desarrollo de proyectos institucionales en las unidades escolares, evaluación permanente de la calidad; reemplazo de las lógicas burocráticas por otras con finalidad pedagógica; apertura a la participación de la comunidad al interior de las escuelas...”*¹⁹³

2.4 Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El 18 de mayo de 1992, en la Ciudad de México, se firma el ANMEB entre el gobierno federal, el secretario de educación pública, la secretaría general del SNTE y los 31 gobernadores de la República, el cual tuvo dos objetivos claros. Por un lado, se asumió el compromiso con la modernización del sistema educativo en el contexto de la globalización económica y la reforma del Estado, pero por el otro, significó un pacto para continuar la tradición corporativista “...con acuerdos de

¹⁹³ Ascolani, Op. Cit. p. 10

*cúpula, excluyentes y verticales, dando un nuevo contenido a la relación federación-estados y a la alianza Estado-SNTE.*¹⁹⁴

El ANMEB representa uno de los pactos políticos más importantes en la historia moderna de México, y para algunos analistas “...*puede compararse con la creación de la SEP en 1921*”¹⁹⁵ Es de suma importancia comprender que su firma sólo fue posible porque el SNTE negoció con el gobierno federal, y no tanto con los estados, el que a pesar de las reformas que fueran a diseñarse e implementarse, no se afectara la centralización de su estructura, así como el continuar manteniendo “...*la titularidad de las relaciones colectivas laborales nacionales, no extender la descentralización de servicios educativos al Distrito Federal,*”¹⁹⁶ así como lograr una mejora en las condiciones económicas de los maestros.

No obstante, no debe minimizarse el cambio que como política educativa significó el acuerdo, el cual logró hacer coincidir los pactos políticos con una amplia reforma al sistema educativo, al programa pedagógico de la educación básica y a la propia carrera magisterial; con miras a un replanteamiento y redefinición de las relaciones entre el Estado, sus distintos órdenes, así como el retomar la importancia de la participación social en el proceso educativo, propuesto por Vasconcelos 70 años atrás.

La política de descentralización sobre la que se basaba el ANMEB tenía como meta reducir los ámbitos de competencia del gobierno central desde una lógica de la NGP, y donde valores como eficiencia, eficacia y calidad, debían ser totales. Acorde a esto, el gobierno federal transfirió a cada estado (no así al Distrito Federal), las facultades y los recursos para operar los servicios educativos de manera descentralizada, reservándose la responsabilidad en cuanto a la normatividad. Lo anterior representó el traspaso de más de cien mil escuelas, quince millones de alumnos, setecientos mil maestros y el presupuesto correspondiente para su operación.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Veloz, N. Op. Cit. p. 60

¹⁹⁵ Zorrilla, M. Op. Cit. p. 9

¹⁹⁶ Del Castillo-Alemán, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación, p. 644

¹⁹⁷ Zorrilla, M. Op. Cit. p. 9

Al ANMEB se le conoce como el acuerdo de las “tres erres”, puesto que propuso y estructuró conforme a tres grandes líneas de política:

- 1) Reorganización del sistema educativo
- 2) Reformulación de contenidos y materiales educativos
- 3) Revaloración social de la función magisterial.

En lo referente a la reorganización del sistema se plantearon dos objetivos: la consolidación de un auténtico federalismo educativo y la promoción de la participación social, ambos pensados para redistribuir la responsabilidad en cuando a la operación y resultados en la educación.

Para la reformulación de contenidos y materiales educativos, se propuso la renovación total de planes, programas, libros de texto y materiales educativos. Se buscó fortalecer el federalismo, la inclusión de contenidos regionales a propuesta de los gobiernos estatales, además de rediseñar los trabajos de supervisión y dirección escolar.

La revaloración de la función magisterial, estuvo totalmente subordinada a los intereses de la dirección del SNTE, haciendo énfasis en que el maestro debía ser el protagonista de la transformación educativa y por ende “...*ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y la nueva participación social de la educación.*”¹⁹⁸ Se integró un sistema de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación educativa que evitara la dispersión en las normales, un programa permanente de actualización a cargo de los gobierno estatales, mejora a las percepciones de los maestros y trabajadores de la educación, acceso a créditos para vivienda y la implantación de un modelo de promoción horizontal, esto es, que el personal docente pudiera acceder a mejores salarios y retribuciones sin cambiar de función y la formalización en cuanto al otorgamiento de premios, distinciones y honores a maestros destacados.¹⁹⁹

En marzo de 1993, se reforma el artículo 3º constitucional para incluir la obligatoriedad de la educación secundaria, y en julio se promulga la Ley General

¹⁹⁸ *Ibíd.* p. 8

¹⁹⁹ Veloz, N. Op. Cit. p. 64

de Educación (LGE), formalizando lo contenido en el ANMEB. Los temas centrales de esta Ley fueron la calidad, la equidad y la participación social.²⁰⁰

La distribución de la función educativa, como se le llamó a la descentralización educativa, comprendió la transferencia por parte de la federación a los estados, la dirección de los centros educativos de nivel preescolar, primaria, secundaria y normal, tanto en materia administrativa como financiera, haciendo uso de conceptos como federalismo, atribuciones exclusivas y concurrencia de facultades. Más allá de una devolución o redistribución de facultades, “...sólo transfirió la operación de los servicios educativos federales y asignó esa responsabilidad a las entidades federativas...”,²⁰¹ tratándose más de una descentralización tutelada, que de una verdadera descentralización educativa que trastocara el diseño institucional.²⁰²

Ello se puede observar sobre todo en el hecho de que el gobierno federal, a través de la SEP, continuó ejerciendo importantes facultades decisionales, normativas y evaluativas bajo el argumento de que “...la diversidad que aparece con la autonomía estatal podría convertirse en una amenaza para el papel homogeneizador de la educación del Estado...”²⁰³ Asimismo, por medio del presupuesto, la federación continuó regulando de facto el crecimiento de los sistemas educativos locales,²⁰⁴ en tanto se veía obligada a ejercer una función compensatoria, asignando mayores recursos a los estados con mayor pobreza y rezago educativo mediante los llamados Programas Compensatorios.

El llevar a cabo la “federalización” sin un diagnóstico preciso en cuanto a las capacidades reales de cada estado para asumir sus nuevas responsabilidades, conllevó una serie de problemáticas que incrementarían por sí mismas la heterogeneidad y el crecimiento irracional del sistema educativo. Las secretarías estatales tuvieron que implementar una gran cantidad de adecuaciones administrativas y jurídicas, fusionando e integrando, en el mejor de los casos, las estructuras administrativas federales a las locales. El hecho de poder disponer del

²⁰⁰ Melendres, Op. Cit. p. 122

²⁰¹ Fierro, C. Op. Cit. p.5

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ Camacho, S. p. 8

²⁰⁴ Fierro, C. Op. Cit. 10

presupuesto educativo, propició que los recursos educativos fueran destinados por los gobiernos estatales a proyectos de gran visibilidad a corto plazo y por ende con una mayor rentabilidad electoral, propiciando una serie de “...innovaciones desarticuladas y dispersas.”²⁰⁵

Los gobiernos estatales también recibieron de la federación las relaciones, estructuras y pactos corporativos entre la SEP y el SNTE, ya que al signar el ANMEB, los estados reconocieron “...en todos sus términos las condiciones generales de trabajo con la SEP como propias...”²⁰⁶ con las consecuentes responsabilidades referentes a relaciones laborales, creación de plazas y contrataciones, que influirían en las decisiones de reestructuración e integración de las estructuras educativas locales.

En lo referente a revaloración social de la función magisterial, en el artículo 20 de la LGE, mandata a las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, el constituir el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros. La revalorización se reforzaba con el mandato expreso de otorgar “...reconocimientos, estímulos y recompensas a los maestros que se destaquen en el ejercicio de su profesión, así como un salario adecuado para el mejoramiento de las condiciones de vida de los maestros...”²⁰⁷

En esta nueva relación entre la federación y los estados resalta el hecho de que, si el gobierno federal conservó amplias facultades decisorias, el SNTE “...conservó la titularidad de la representación y de la relación laboral”²⁰⁸ manteniendo “...un poder hegemónico sobre sus afiliados, equiparable al del gobierno Federal, en decisiones educativas...”²⁰⁹

2.5 Los CEPS después del ANMEB

El ANMEB y la LGE reconocieron la importancia y la necesidad de crear espacios desde donde pudiera fomentarse la participación social y utilizarla como

²⁰⁵ Zorrilla, M. Op. Cit. p. 123

²⁰⁶ Veloz, N. Op. Cit. 70

²⁰⁷ DOF (2018). Ley General de Educación. México. Consultada el 17 de octubre de 2018.

²⁰⁸ Fierro, C. Op. Cit. p. 8

²⁰⁹ Melendres, Op. Cit. p. 181

medio para la resolución de los problemas escolares relacionados con el ámbito local, como contraloría social “...no coercitiva, sino persuasiva y propositiva...”²¹⁰ y como figura que visibilizara y sensibilizara sobre la importancia de la participación y corresponsabilidad de la sociedad hacia el proceso educativo. Para lograrlo se propuso la creación de figuras colegiadas donde pudieran participar bajo un esquema horizontal, padres de familia, maestros, directores, representantes del SNTE y/o cualquier miembro de la comunidad escolar, para que desde ahí se propusieran actividades que apoyaran adjetiva y sustantivamente el proceso educativo, pero con el limitante de no intervenir en “...los asuntos laborales, técnicos o administrativos propios de los maestros o de las autoridades.”²¹¹

De acuerdo con Guevara Niebla, la inclusión de la participación social tuvo dos objetivos centrales: el hacer frente a los cambios culturales que requerían la participación de los padres familia, y por el otro lado, equilibrar el poder del SNTE,²¹² es decir, crear un contrapeso con legitimidad que hiciera frente a las decisiones del sindicato.

Las políticas para reformar y modernizar el sistema educativo formaron parte de un conjunto mayor de estrategias y políticas para reformar en su conjunto al Estado mexicano bajo un enfoque neoliberal y de racionalidad. Si bien las políticas educativas implementadas desde fines de la década de los setenta tuvieron dispares impactos y resultados, se puede considerar al ANMEB y a la Ley General de Educación de 1993 como la culminación de un proceso histórico materializado a través de una serie de políticas que lograron visibilizar y colocar el acento en la importancia de la calidad y la equidad en el derecho a la educación.

El camino para lograr estos valores se asentó en la creación e impulso de las condiciones necesarias para lograr pasar de un solo centro de responsabilidades, a uno múltiple, con participación de los tres órdenes de gobierno, mayor compromiso e incentivos para los maestros, y una mayor presencia de los padres de familia y la sociedad en general en el proceso educativo.

²¹⁰ Zorrilla, M, Op. Cit. p. 16.

²¹¹ Veloz, N. p. 63

²¹² Camacho, S. p.6

No obstante, el esquema por medio del cual se llevó a cabo la repartición de funciones y responsabilidades, tuvo importantes defectos de origen. Primeramente, su diseño se decidió con preeminencia entre la federación y la dirigencia del SNTE. Su ejecución fue vertical y autoritaria, la cual a pesar de publicitarse como una “federalización”, en los hechos la repartición fue bastante limitada y desequilibrada, ya que la federación conservó el control en temas centrales, como la “...responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales...”²¹³ dejando a los estados como operadores de una política federal.

Esta repartición tan limitada en algunos aspectos, pero que conllevaba la exigencia del cumplimiento de otros, implicó la creación de nuevas situaciones inéditas, que complejizarían la prestación del sistema educativo, al sumar nuevos escenarios y actores con diferentes expectativas dentro de la organización y funcionamiento del sistema educativo. Empero, también surgieron nuevas posibilidades y ventanas de oportunidad para transformar y mejorar al sistema educativo, abriendo y visibilizando nuevas fuentes de información y puntos para abordar desde otras ópticas problemas ante los cuales un solo actor resultaba insuficiente e incapaz.

Con relación a los organismos multilaterales, sobre todo del BM, éste “...mostró discreta satisfacción por la forma en que se desarrollaron los proyectos y los resultados obtenidos...”²¹⁴

Los resultados después del ANMEB resultaron paradójicos conforme a diferentes investigaciones, ya que no lograron transformar de fondo la gestión del sistema educativo. Preservó prácticas corporativistas, autoritarias y centralistas, incrementó el riesgo de ingobernabilidad al sumar nuevos actores y escenarios y, no obstante, creó las bases para una gestión educativa desde un modelo de gobernanza, con miras a una mayor autonomía de las escuelas, con una mayor participación de otros actores, diferentes a los tradicionales (gobierno federal y sindicato).

²¹³ Zorrilla, M. Op. Cit. p. 8

²¹⁴ Ascolani, Op. Cit. p. 153

Desde entonces, la participación social ha sido un insumo constante en las políticas educativas de los últimos sexenios, aunque con diferentes niveles de intensidad. En el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, a pesar de estar vigente el mandato de conformar los diferentes consejos de participación social, no se estableció ninguna meta concreta, aunque se reconoció que la calidad “...no podía estar desvinculada de las necesidades e intereses del educando”²¹⁵. Es decir, las mejoras debían responder a las características de cada estado y región, con base en la responsabilidad, trabajo y vinculación de los diferentes ámbitos de gobierno, de padres de familia y maestros.

Para el siguiente sexenio, a través del *Programa Nacional de Educación 2001-2006* se estableció la meta de abatir la llamada “participación inducida” de la sociedad, mediante campañas de difusión sobre los derechos de la familia, cursos de capacitación a maestros y directivos para alentar y dirigir la participación de las familias y la comunidad en la escuela, así como llevar a cabo la reestructura del CONAPASE. Es durante este sexenio que surge el Programa Escuelas de Calidad (PEC), con el objetivo de transformar la organización interna de las escuelas, bajo la premisa de que el mejoramiento de cada escuela depende del compromiso de los agentes locales (principalmente maestros y padres de familia) en las tareas de planeación, aplicación y seguimiento de las actividades escolares. Para ello, el PEC brindó capacitaciones y recursos financieros que podían ascender hasta 160 mil pesos anuales para apoyar los proyectos de desarrollo elaborados por cada comunidad a través de los CEPS. Gracias a esto se dio lo que podemos llamar el relanzamiento de éstos, puesto que fue dentro de este programa que la tasa de cobertura de los consejos comenzó a aumentar sostenidamente como se describirá más adelante.

Posteriormente, entre los objetivos para elevar la calidad educativa del *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, se estableció como sexto objetivo fomentar una gestión escolar e institucional, fortalecer la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilizando a los diferentes actores sociales y educativos, para lo cual se reestructuró de nuevo el

²¹⁵ DOF. (1996) Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

CONAPASE y los consejos estatales y escolares, cumpliéndose la meta de pasar de 35 mil CEPS en 2006 a 50 mil en 2012.

Durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto se han llevado diversas acciones para modificar el sistema educativo. En primer lugar, se aprobó en diciembre de 2012 la reforma constitucional a los artículos 3º y 73º, con el objeto de crear el Sistema Nacional para la evaluación de la Educación, el Servicio Profesional Docente y el Sistema de Información y Gestión Educativa. Asimismo, se planteó fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas, y dotar a las escuelas del poder de decisión en el uso y destino de sus recursos en colaboración con los CEPS. Bajo este esquema y con la meta nacional de un “México con Educación de Calidad” se publicó un año después el *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, dentro del cual se reconoce la importancia de colocar a la escuela al centro de toda política educativa, resaltando la importancia de la colaboración entre la familia, el magisterio y la sociedad, para lograr hacer de la escuela la promotora del cambio y la transformación social.

Otro de los grandes cambios fue la terminación del PEC en el año 2015, que dio impulso a la participación social en los procesos de planeación, evaluación y rendición de cuentas, mismo que fue sustituido parcialmente por el Programa Escuelas al Cien, cuyo objetivo más allá de dotar de mayor autonomía a las escuelas, buscó mejorar directamente la infraestructura educativa mediante la entrega de recursos financieros.

2.6 Marco normativo de los Consejos Escolares de Participación Social

El marco jurídico de los CEPS está compuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LGE y el *Acuerdo número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación* (en adelante Acuerdo 02/05/16) y el posterior *Acuerdo número 08/08/17 que modifica el diverso número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, publicado el 11 de mayo de 2016* (en adelante Acuerdo 08/08/17).

Conforme al artículo 10 de la LGE, el sistema educativo nacional está compuesto por una amplia variedad de actores y organizaciones: los educandos, educadores y las madres y padres de familia, las autoridades educativas, el Servicio Profesional Docente, los planes, 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, las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, el Sistema de Información y Gestión Educativa y la propia infraestructura educativa. Si bien esta definición legal es amplia, queda corta para ejemplificar la complejidad del proceso educativo, donde también participan activamente, por ejemplo, los medios de comunicación masiva, los diferentes espacios de socialización y actualmente, las redes sociales.

Al estudiar el sistema educativo es importante comprender que este cuenta con diferentes niveles. En el nivel macro del sistema educativo se encuentran las condiciones contextuales propias del país, es decir las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, donde la participación social se ve condicionada por el marco corporativista.²¹⁶ En este nivel es donde se decide la política educativa nacional, sus metas, objetivos, así como los planes y programas educativos. En éste se inserta, conforme a la LGE, el CONAPASE, correspondiéndole, conforme al artículo 72 de esta Ley, las funciones de tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocer el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, así como opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio, pudiendo proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

En el Acuerdo *02/05/16* se detallan y especifican las funciones del CONAPASE, a las anteriores se agregan el poder sugerir estrategias que favorezcan la organización y la autonomía de la gestión escolar, conocer opiniones y sugerencias de la sociedad para elevar la calidad de la educación y su equidad, formular propuestas que fortalezcan y alienten la participación y el

²¹⁶ Acevedo Calderón Beatriz y cols. (2008) La Organización Comunitaria de la Participación Social en la Educación: Dos experiencias en Participación social en la educación: Del análisis a las propuesta. Observatorio Ciudadano de la Educación A.C. p. 31

compromiso familiar y social en la mejora del logro educativo, así como proponer actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a madres y padres de familia y tutoras/es.

Este órgano con funciones consultivas es electo cada dos años y está integrado por:

I.Un consejero Presidente designado por el Secretario de Educación Pública;

II.Cinco representantes regionales quienes serán designados por el Secretario de Educación Pública;

III.Un representante de la Secretaría de Educación Pública designado por el Titular de la dependencia;

IV.Cinco titulares de las Autoridades Educativas Locales;

V.Veinte representantes de los Consejos Estatales de Participación Social en la Educación;

VI.Dos representantes de asociaciones de padres de familia;

VII.Un maestro destacado;

VIII.Tres representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial;

IX.Un investigador o académico; y

X.Dos representantes de la organización sindical de los maestros

Asimismo, el CONAPASE cuenta con una secretaría técnica, cuyo titular es un funcionario de la propia Secretaría de Educación Pública. Entre sus funciones más importantes se encuentra la de promover y apoyar el establecimiento de los consejos estatales, municipales y escolares y coordinar el diseño, actualización y funcionamiento del Registro Público de los Consejos de Participación Social en la Educación (REPUCE). Con este objetivo, a partir del ciclo escolar 2011-2012 se crearon los “Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar”. No obstante de ser públicos, únicamente están publicados los referentes a los ciclos 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014 y 2014-2015, a pesar de que el REPUCE ha continuado funcionando.

Si bien el propio CONAPASE reconoce que no tiene funciones de autoridad, siendo más su función de influencia y sugerencias, su fortalecimiento desde la promulgación de la Ley ha sido importante. Conforme a su “Informe de Actividades realizadas por el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación en el Periodo 2016-2018”, este se reunió en siete ocasiones durante esos dos años, siendo sus principales logros el reformar el Acuerdo 02/05/16 mediante el Acuerdo 08/08/17, con el objetivo de hacerlo más claro y entendible y evitar la burocratización de los consejos, reduciendo el número de reuniones por ciclo escolar. De igual modo se presentó la nueva plataforma del Registro de Participación Social en la Educación (REPASE), para hacerlo más ágil en el registro de información. Igualmente, se tuvieron reuniones con autoridades educativas, sobresaliendo la sostenida con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en cuanto a un compromiso futuro para evaluar la participación social en la educación.

En tanto, a nivel meso del sistema educativo es donde “...ocurren las relaciones de red donde se realizan negociaciones y acuerdos entre los actores...,”²¹⁷ intervienen las estructuras y organizaciones de la SEP y de cada una de las secretarías de educación de las 32 entidades federativas, en el caso de la Ciudad de México, de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México y de la propia Secretaría de Educación de esta.

En este nivel educativo, operan los Consejos Estatales de Participación Social en la Educación, consejos que conforme al artículo 32 de la Ley, deben funcionar en cada una de las entidades federativas, como órgano de consulta, orientación y apoyo. Su composición es acorde a lo que disponga cada Autoridad Educativa Local. No obstante, debe contar con representantes de padres de familia, maestros y de su organización sindical. Su presidente, a pesar de tener que ser madre o padre de familia con un hijo en educación básica, es designado por el secretario de educación de cada entidad federativa. Sus funciones son homólogas a las del CONAPASE, entre las que destacan el contribuir a la formulación de propuestas de contenidos regionales en los planes y programas de

²¹⁷ Santizo Rodall. p. 23

estudio y opinar sobre los mismos, conocer las demandas y necesidades que emanen de los Consejos Escolares y Municipales, conocer los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, opinar en asuntos pedagógicos y proponer políticas a la Autoridad Educativa Local para elevar la calidad, equidad y cobertura de la educación.

Igualmente, en cada municipio debiera operar un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical. Siendo responsabilidad del presidente municipal que en el consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación.

En la Ciudad de México los consejos se debieran constituir en cada una de sus demarcaciones territoriales. Es importante resaltar que no se encontraron datos o registros de que en la Ciudad de México opere su Consejo estatal, ni ningún consejo en alguna de las 16 demarcaciones territoriales. Esto es un hallazgo coherente con las investigaciones que señalan la debilidad institucional, que a nivel de las redes de participación social “...*carecen de contactos formalmente institucionalizados; por lo tanto, se observan fluctuaciones en la intensidad y permanencia...*”²¹⁸

A nivel micro, ámbito de estudio de la presente investigación, es donde interactúan los actores de cada comunidad escolar, entrando en juego sus percepciones, intereses, visiones y recursos de cada uno, los cuales definirán los alcances y restricciones de la participación social que se busca impulsar desde los CEPS y su normatividad en cada escuela.

Estos fueron diseñados como instrumento de actuación a nivel micro organizacional, permitiendo que la opinión de las madres y padres incidiera en la administración escolar más allá del tradicional rol de aportaciones monetarias o en especie que venían realizando a atreves de las APF. Su propósito debía servir como instrumentos democratizadores de las escuelas, promoviendo la equidad, la

²¹⁸ Alaníz Hernández Claudia (2013) Modalidades de participación social en educación básica. Argumentos. UAM-Xochimilco. p. 170

pertenencia escolar, la autonomía y la rendición de cuentas, con el objetivo de elevar la calidad educativa, mediante la toma de decisiones consensuadas.

Conforme al artículo 69 de la Ley, en cada escuela pública o privada desde la educación inicial hasta la secundaria, debe operar un CEPS, integrado por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela, es decir, todo aquel interesado en apoyar a la escuela y en mejorar la calidad educativa. Conforme al Acuerdo 08/08/17, éstos se integran por entre nueve y veinticinco consejeros, entre los que se elige por mayoría de votos al Presidente, quien debe ser madre o padre de familia con hijo inscrito en la escuela. Su duración en el cargo es de dos años, con posibilidad de reelegirse por un periodo más.

El CEPS para su organización y gestión debe presentar un plan de trabajo y conformar por lo menos tres comités temáticos en los siguientes rubros:

- I.Fomento de actividades relacionadas con la mejora del logro educativo y la promoción de la lectura;
- II.Mejoramiento de la infraestructura educativa;
- III.De protección civil y de seguridad en las escuelas;
- IV.De impulso a la activación física;
- V.De actividades recreativas, artísticas o culturales;
- VI.De desaliento de las prácticas que generen violencia y el consumo de sustancias nocivas para la salud;
- VII.De establecimientos de consumo escolar;
- VIII.De cuidado al medioambiente y limpieza del entorno escolar;
- IX.De alimentación saludable;
- X.De inclusión educativa;
- XI.De Contraloría Social; y
- XII.De nuevas tecnologías.

Estos Comités deberán integrarse por lo menos con dos consejeros, con el objetivo de proponer actividades o estrategias, que de acuerdo a su denominación, apoyen al proceso educativo y al mejoramiento de cada escuela.

A diferencia de anteriores Acuerdos, el vigente le da la atribución al CONAPASE de ser quien determine el calendario en que deben estar constituidos los CEPS, así como las fechas en que deberán celebrarse sus sesiones. Actualmente el número de sesiones mínimas son 4:

1)Primera asamblea con la comunidad educativa, donde se eligen a los consejeros;

2)Primera sesión del CEPS, en la cual el director dará a conocer a estos la ruta de mejora para el ciclo escolar vigente; en su caso, informará sobre la incorporación de la escuela a los programas federales, sus metas y objetivos; compartirá información a los miembros del consejo sobre las acciones a seguir para atender la normalidad mínima escolar y presentará al personal que laborará en la escuela en el presente ciclo.

3)Segunda sesión del CEPS, con el objetivo de compartir avances sobre las actividades realizadas conforme a su plan de trabajo.

4)Segunda asamblea con la comunidad educativa, para rendir por escrito un informe sobre las acciones realizadas y de las actividades de los comités que en su caso se hayan constituido, y sobre los recursos materiales o financieros que haya recibido la escuela durante el ciclo escolar, especificando su origen, su naturaleza y/o monto, el destino que se les haya dado.

Las funciones de los CEPS se especifican en artículo 69 de la LGE y en el artículo 40 del Acuerdo02/05/16. Estas son idénticas, con la salvedad de que en el Acuerdo se detallan con mayor profundidad. Estas son:

1) Opinar sobre los ajustes al calendario escolar aplicable a cada escuela y conocer las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización;

2) Conocer y dar seguimiento a las acciones que realicen las y los profesores y autoridades educativas señaladas en el segundo párrafo del artículo 42 de la LGE;

3) Conocer de las acciones educativas y de prevención que realicen las autoridades para que los educandos conozcan y detecten la posible comisión de actos que pongan en riesgo la seguridad e integridad de ellos o sus compañeros;

4) Sensibilizar a la comunidad, mediante la divulgación de material que prevenga la comisión de delitos en agravio de las y los educandos, para orientar a la defensa de los derechos de las víctimas de tales delitos, así como sobre el cuidado integral de su salud;

5) Propiciar la colaboración de maestros y padres de familia para salvaguardar la integridad y educación plena de las y los educandos;

6) Apoyar las acciones de mejora en materia de logro educativo a partir de los resultados de las evaluaciones aplicadas a los estudiantes;

7) Promover acciones que fortalezcan la corresponsabilidad de madres y padres de familia en la educación de sus hijos;

8) Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela, para ser considerados por los programas de reconocimiento que establece la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás programas que al efecto determine la Secretaría de Educación Pública y las autoridades competentes;

9) Estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos y la mejora del logro educativo;

10) Llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar;

11) Alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando;

12) Opinar sobre asuntos pedagógicos, conocer la ruta de mejora escolar y coadyuvar a que se cumpla con los objetivos propuestos apoyando la organización y promoviendo la autonomía de gestión de la escuela;

13) Promover acciones que contribuyan a disminuir los factores que influyen en el abandono escolar;

14) Realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares;

15) Respalidar las labores cotidianas de la escuela que se orienten a favorecer un ambiente que promueva la enseñanza y el aprendizaje;

16) Colaborar con la autoridad escolar y con el Consejo Técnico Escolar en el seguimiento de la normalidad mínima escolar;

17) Dar seguimiento a la normativa que en materia de alimentos expida la autoridad competente;

18) Elaborar y presentar a la comunidad educativa un informe de las actividades realizadas al término del ciclo escolar vigente incluyendo un apartado sobre los ingresos que por cualquier medio hubiera obtenido (considerando con especial atención los recursos obtenidos de programas federales) y su aplicación, así como, en su caso, el reporte que rinda la cooperativa escolar o equivalente. Lo anterior debe contribuir a fortalecer la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. En su caso, tendrá derecho a denunciar el ejercicio indebido de los recursos;

19) Registrar y apoyar el funcionamiento de los Comités que se establezcan para la promoción de programas específicos en la escuela;

20) Fomentar diversas acciones que promuevan el respeto entre los miembros de la comunidad escolar, con especial énfasis en evitar conductas y agresión entre los alumnos, y desalentar entre ellos prácticas que generen violencia y el consumo de sustancias nocivas para la salud;

21) Opinar en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos de los educandos;

22) En general, podrá realizar diversas actividades en beneficio del logro de los objetivos de la escuela, y

23) Las demás que señalan los presentes lineamientos o le confieran otras disposiciones jurídicas.

24) Opinar sobre los ajustes al calendario escolar aplicable a cada escuela y conocer las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; y

25) Apoyar las acciones de mejora en materia de logro educativo a partir de los resultados de las evaluaciones aplicadas a los estudiantes.

La participación social que se impulsa desde los CEPS en el marco normativo es de acuerdo con la propuesta de Geilfus, descrita en la página 30, es de tipo informativa, consultiva y colaborativa, sin llegar al nivel de ser resolutive; asimismo, conforme a la tipología de Martinello referida en la página 47, esta es del tipo de Padres como agentes de Apoyo a la Escuela sin tampoco llegar a ser la de Padres como agentes con poder de decisión. Finalmente, conforme a la categorización de Gubbins detallada en la página 49, esta investigación la inserta en las de demanda productiva, presencial y de participación activa.

El registro de cada sesión debe hacerse ante el REPUCE en un plazo no mayor a un mes después de finalizada cada una, especificando en la primera sesión la conformación de comités. La información capturada es utilizada como base para los indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares. Se les denominan así porque evalúan el funcionamiento de estos en cuatro etapas: conformación, gestión, evaluación y transparencia y rendición de cuentas, con un total de 16 indicadores. Su principal objetivo es el poder brindar información confiable para dar seguimiento a la política en materia de participación social en la educación, así como para sustentar la toma de decisiones que pudieran tomarse, y como ha sucedido, ejemplo de ello fue la revisión de anteriores Acuerdos que normaban los CEPS en lo relativo al número de sesiones.

Relación de Indicadores de Participación Social

Fase del ciclo Funcional	Factores críticos de éxito	Indicador/definición
---------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------

Conformación	Constitución en tiempo y forma de los Consejos	C1. Tasa de cobertura: Porcentaje de escuelas con Consejo Escolar de Participación Social integrado conforme acta de asamblea, respecto al total de escuelas.
Gestión	Realizan asambleas y sesiones conforme a lo establecido	G1. Tasa de planeación efectiva: Porcentaje de Consejos que han registrado los siguientes aspectos: integración de sus comités, haber determinado y registrado los programas de apoyo a gestionar, conocer y establecer metas para la mejora del logro educativo (a partir de los resultados de la prueba ENLACE u otras evaluaciones).
		G2. Correspondencia programas-comités: Proporción de Consejos según correspondencia entre programas-comités, en relación con el total de Consejos integrados. La correspondencia puede darse en tres maneras: - Consejos que SÍ registran tener integrados comités pero el centro escolar NO gestiona ningún programa. - Consejos que NO registran tener integrados comités pero el centro escolar SI gestiona programas educativos - Consejos que registran tener integrados comités y su centro es escolar gestiona programas educativos.
	Se vinculan con Consejos Municipales y estatales	G3. Porcentaje de consejos vinculados: Proporción de Consejos que registran recibir apoyo de los Consejos Municipales de Participación Social, respecto al total de Consejos.
	Operan de manera planeado, coordinada y corresponsable	G4. Porcentaje de programas educativos aprobados. Porcentaje de Programas de Apoyo Educativo (PAE) aprobados para la escuela, respecto al total de PAE gestionados en coordinación con los Consejos. G5. Porcentaje de comités con programas de actividades: Porcentaje de Comités registrado que especifican sus principales actividades a realizar durante el ciclo escolar.
Evaluación	Evalúan sus resultados	E1. Porcentaje de programas de apoyo educativo realizado. Porcentaje de programas de apoyo educativo implementados en la escuela, respecto a los aprobados E2. Cobertura total de sesiones: Porcentaje de Consejos que registran al menos las sesiones y asambleas reglamentarias, respecto al total de Consejos registrados durante el ciclo escolar.

		<p>E3. Porcentaje de Consejos que cumplieron las metas estabilidad en la prueba ENLACE: Porcentaje de Consejos que cumplieron con sus metas establecidas para la prueba ENLACE, con respecto a los consejos que tomaron nota de los resultados de la prueba ENLACE.</p>
<p>Transparencia y rendición de cuentas</p>	<p>Rinden cuentas a la comunidad educativa de sus logros y avances</p>	<p>T1. Porcentaje de Consejos que conocen el cumplimiento de la planeación anual del centro escolar. Porcentaje de Consejos que expresaron tener conocimiento del cumplimiento de la planeación anual de su centro escolar, respecto al total de Consejos que conocieron o se integraron a la planeación anual.</p>
		<p>T2. Tasa de Transparencia: Porcentaje de Consejos que registran información suficiente para que el REPUCE genere el Informe de Transparencia y Resultados a la comunidad educativa, respecto al total de Consejos integrados en el ciclo escolar.</p>
		<p>T3. Distribución porcentual de programas operados según origen: Porcentaje de programas registrados y operados en la escuela según su origen (federal, estatal, municipal o de OSC) respecto al total de Consejos integrados en el ciclo escolar.</p>
		<p>T4. Distribución porcentual del recurso según fuente: Porcentaje de recursos ejercidos en la escuela según su fuente (programas educativos, asociación de padres de familia y otros), respecto al total de recursos ejercidos por la escuela de los que el Consejo tiene conocimiento.</p>
		<p>T5. Distribución porcentual del recurso que proviene de programas según tipo: Porcentaje de recursos ejercidos en la escuela proveniente de los programas educativos según su tipo (federal, estatal, local OSC).</p>
		<p>T6. Porcentaje de Consejos que recabaron recursos por fuentes distintas según rangos de recursos: Porcentajes de Consejos que registraron haber recabado recursos de fuentes distintas a los programas según rangos establecidos en relación con el total de Consejos registrados.</p>
		<p>T7. Porcentaje de comités efectivos. Promedio de los porcentajes de comités operados por los Consejos respecto a los comités registrados en la primera sesión del Consejo.</p>

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación social en la Educación. (2012). Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012. SEP. México. p. 21

Conforme a los últimos Indicadores publicados por el CONAPASE concernientes al ciclo escolar 2014-2015, a nivel nacional se tenían 236,609 CEPS, lo que representaba una cobertura del 86.6%, cifra que contrasta con la cobertura del 42% que se tenía para el ciclo escolar 2000-2001. Para el caso de la Ciudad de México, en el ciclo escolar 2014-2015, se logró una cobertura del 91.1%, con un total de 7,799 CEPS instalados.

El mayor porcentaje de CEPS instalados, tanto a nivel nacional como de la Ciudad de México, se encuentran en el nivel educativo primaria, seguido del preescolar y en tercer sitio secundaria. Por tipo de sostenimiento, un dato sobresaliente es, que a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, donde más del 87% de los CEPS pertenecen a escuelas públicas, en la Ciudad de México el 50.7% corresponde a escuelas públicas y un 46.7% a privadas.

La conformación de comités temáticos al interior de los CEPS es fundamental, debido a que son en ellos donde se proponen y apoyan actividades específicas, destacando el comité de contraloría, el cual debe estar conformado en todas las escuelas que reciban recursos de programas federales. En este tema se observa que a nivel nacional, es mayor el porcentaje (40%) de los CEPS que operaron sin comités ni programas, en tanto, en la Ciudad de México, se logró que el 41% de los CEPS, operaran con comités y programas. En relación con el número de comités, el número es similar a nivel nacional, con 4 comités conformados por escuela, en tanto en la Ciudad de México fue de 5.

En lo relacionado al cumplimiento de realizar como mínimo dos asambleas con la comunidad escolar y dos sesiones de consejos, se observa que mientras a nivel nacional el cumplimiento de la primera asamblea (donde se eligen a los consejeros) alcanzó un 83%, para la segunda asamblea al final del curso (donde se rinde el informe de actividades del CEPS) este alcanzó apenas una tasa de cobertura del 45%. Estos datos contrastan con lo ocurrido en la Ciudad de México, donde si bien la primera asamblea tuvo una tasa de cobertura del 97.5% y para la segunda del 80.6%, no es tan pronunciada su disminución. En tanto, para la

sesiones de consejo, se observa que mientras a nivel nacional el cumplimiento para la primera fue del 55.4% y para la segunda del 51.6%, en el caso de la Ciudad de México se registró una cobertura del 95% para la primera sesión y del 81% para la segunda, lo que nos habla de un mayor cumplimiento.

Con el fin de fortalecer la organización y funcionamiento de los CEPS, se plantea en el Acuerdo 02/05/16, que los Comités de estos deben presentar un Programa Actividades, el cual sirva como directriz del diagnóstico que pudiera hacer los consejeros sobre las problemáticas particulares a atender, planteando estrategias y actividades de apoyo para solucionarlas. A nivel nacional de 256,989 comités instalados, solamente el 17% reportó haber cumplido al 100% su programa, en tanto a nivel Ciudad de México, de 23,684 comités, solamente el 13% reportó en el mismo sentido.

Una función importante de los CEPS, es la de fungir como instrumento democratizador de la gestión escolar, así como órgano para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas. Los CEPS que registraron haber evaluado la normalidad mínima de la escuela, compuesta por 8 rasgos publicados en *Acuerdo Número 717 ACUERDO número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar de 2014*, la cual se presenta a continuación para pronta referencia:

Normalidad Mínima de Operación Escolar

1. Todas las escuelas deben brindar el servicio educativo todos los días establecidos en el calendario escolar, para ello las autoridades educativas locales y las municipales, deberán asegurar que las escuelas cuenten con el personal completo de la estructura ocupacional correspondiente, desde el inicio hasta la conclusión del ciclo escolar.

2. Todos los grupos deben disponer de maestros la totalidad de los días del ciclo escolar, por lo que las autoridades educativas locales y municipales deberán garantizar que la sustitución de personal que se requiera en la

escuela, durante el ciclo escolar, se realice en tiempo y forma.
3. Todos los maestros deben iniciar puntualmente sus actividades.
4. Todos los alumnos deben asistir puntualmente a todas las clases.
5. Todos los materiales para el estudio deben estar a disposición de cada uno de los estudiantes y se usarán sistemáticamente.
6. Todo el tiempo escolar debe ocuparse fundamentalmente en actividades de aprendizaje.
7. Las actividades que propone el docente deben lograr que todos los alumnos estén involucrados en el trabajo de clase.
8. Todos los alumnos deben considerar, conforme a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo.

Fuente: DOF, 2014. Acuerdo Número 717 ACUERDO número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar.

A nivel nacional el 39% de los CEPS registraron haber evaluado dicha normalidad mínima, en tanto en la Ciudad de México la tasa es del 71%.

Estos datos, a pesar de ser del ciclo escolar 2014-2015, nos permiten apreciar que el cumplimiento del marco normativo que rige a los CEPS, muestra una mayor observancia en la Ciudad de México con relación al resto del país, esto podría explicarse por diversos factores, que tratarán de investigarse, interpretarse y analizarse en el capítulo cuarto a través de los estudios de caso.

2.7 Investigaciones realizadas en torno al funcionamiento de los CEPS

Han sido múltiples las investigaciones que se han realizado para estudiar el funcionamiento e impacto que tienen los CEPS en la gestión y calidad educativa. Una primera conclusión que podría extraerse de estas es el reconocimiento que hacen diversos autores (Delgado, 2008; Martínez, 2009; Martínez, Bracho &

Martínez, 2007; Olivo, 2011 y Zurita, 2008) en torno a que “...*la participación social es un proceso complejo en donde los Consejos se sitúan de acuerdo con las tradiciones y la historia de las escuelas...*”²¹⁹

Conforme a la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica realizada en conjunto por FLACSO y la SEP, donde se entrevistó a diferentes miembros de la comunidad escolar, si bien se logró la apreciación de que “...*la participación social es un fenómeno complejo que rebasa ampliamente a los Consejos...*”²²⁰ también se concluyó que ésta es un “...*componente fundamental para el desarrollo cotidiano de las actividades escolares, el mantenimiento y mejora de la infraestructura escolar y de la calidad educativa, así como la formación de (futuros) ciudadanos...*”²²¹

Otro de los hallazgos de esta encuesta fue el hecho de que en las escuelas donde nunca se había instalado un CEPS, la principal causa era que “...*las autoridades educativas no les habían dado la instrucción a los directores para crearlos...*”²²² a pesar de ser una obligación conforme a la LGE. En las escuelas donde si operaba un CEPS, la encuesta observó que el principal motivo de reunión de este era la planeación de actividades escolares, con un 38.2%, seguido de la obtención de fondos para la inversión en infraestructura y mobiliario con un 25%²²³. Un hallazgo que llama la atención, es la pregunta expresa a directores sobre si el funcionamiento de los CEPS había tenido un impacto en la gestión escolar de su escuela, un 25% contestó que no había tenido ninguno, lo que evidencia que “...*en algunos casos se da simulación en el funcionamiento de los Consejos...*”²²⁴

En 2008 Úrsula Zurita, realizó una investigación sobre la participación social en preescolar, primaria y secundaria. Uno de sus hallazgos más importantes, que justificarían el profundizar en el análisis de los CEPS, es su conclusión sobre que la “...*participación sí ha permeado, discursivamente a las escuelas y se le valora*

²¹⁹ Perales Mejía. Op. Cit. p. 91

²²⁰ Zurita Rivera. Op. Cit. p. 65

²²¹ Vélez Andrade. Op. Cit. p. 39

²²² Zurita Rivera. Op. Cit. p. 72

²²³ *Ibíd.* p. 73

²²⁴ *Idem.*

*positivamente...*²²⁵ no obstante, también advierte sobre el hecho de que a pesar de esta valoración, los directores, es decir los líderes de las escuelas, optan por mantener alejados a las madres y padres de familia, por temor a que su inclusión derive en conflictos entre maestros y padres, hecho natural en toda acción colectiva y de participación social. Una de las razones que expresa la investigadora, es la posible causa de que la participación activa de las madres y padres en la gestión escolar pueda ser vista como “...*un medio de control sobre el docente y no un mecanismo de apoyo...*,”²²⁶ aunado a que este instrumento de participación social, es visto en muchas ocasiones por los directores, maestros y supervisores como una carga de trabajo que dificulta un trabajo docente plagado de trámites, que se inserta en un sistema educativo complejo y carente de recursos monetarios. Asimismo, halló “...*que algunos padres de familia sentían deseo de intervenir pero no sabían con precisión en qué ámbitos y bajo qué reglas...*,”²²⁷ por ello la importancia de brindar una información clara y oficial, sobre los alcances y límites de las atribuciones de los CEPS, los cuales sean dialogados entre cada comunidad con el fin de evitar malentendidos, al tiempo de reforzar la comunicación y el consenso.

Otra importante investigación es la realizada por Hevia, Vergara-Lope & Ávila, quienes en 2009 adaptaron el Cuestionario de desempeño de las instancias públicas de deliberación, para conocer el funcionamiento de los CEPS conforme a las escalas de institucionalidad, representatividad, y calidad e impacto de las actividades mediante 40 reactivos. Entre sus principales hallazgos se encuentra los siguientes: el 47.3% de los encuestados afirmó que los objetivos de los CEPS se cumplían poco o nada, en tanto un 20.7% consideró que estos contribuyen “mucho” a mejorar la participación social. Asimismo, un alarmante 70% de los presidentes de los CEPS, advirtieron una falta de autonomía de éstos.²²⁸

En 2007 los investigadores Martínez y Bracho y Martínez, efectuaron una investigación de estudio de casos en los estados de Colima, Zacateca y Puebla.

²²⁵ Flores-Crespo y cols. (2015) La Participación Social en la Escuela en México. Una Revisión de Literatura. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. p. 79

²²⁶ *Ibid.* p. 80

²²⁷ *Ídem.*

²²⁸ Hevia Felipe. Op. Cit. p. 8

De entre sus conclusiones destaca su afirmación en torno que en “...*en ninguno de los tres estados, tiene un impacto real en la política educativa del estado ni funge aún como espacio de debate, consulta, orientación o apoyo para elevar la calidad educativa en sus entidades...*”²²⁹ En el mismo sentido, evidenciaron la falta de información sobre los CEPS, observaron que existía un desconocimiento importante sobre quienes debían constituir el consejo, cuáles eran sus funciones y cada cuando debían sesionar. En tanto percibieron que las participación social por medio de los CEPS tiene “...*mayor aceptación si tiene que ver con la recolección de cuotas y con las actividades para mejorar la infraestructura escolar...*”²³⁰ lo que refuerza la aseveración sobre el tipo de participación social que es valorada o bien que es la más viable y factible en la gestión escolar, es la contributiva.

En el año 2007, Marcos Estrada realizó un estudio el cual concluyó que el funcionamiento de los CEPS se ve altamente influenciado por el “...*temor y recelo de los grupos de interés locales hacia la participación de la sociedad...*”²³¹ prevaleciendo un desinterés y apatía de las autoridades, así como una falta de visión para tomar “...*en cuenta las propias prácticas comunitarias de los municipios...*”²³² que pudieran ayudar a mejorar las estrategias para la implementación de los CEPS de forma más armónica y efectiva.

Otro estudio de caso que aporta datos muy significativos para el estudio de la organización de los CEPS, es el realizado por Felipe Perales Mejía y María Escobedo Carrillo en una escuela pública en la ciudad de Torreón, Coahuila durante el ciclo escolar 2012-2013. Los investigadores concluyen que prevalece una simulación en el funcionamiento de los CEPS, teniendo mayor preponderancia la APF como órgano de participación de las madres y padres de familia. A pesar de que se intentaron cubrir los requisitos en cuanto a conformación y celebración de sesiones de consejo, los CEPS no tuvieron realmente un impacto en la gestión escolar.²³³ Ante estos hechos los investigadores concluyeron y propusieron, optar

²²⁹ Vélez Andrade. Op. Cit. p. 40

²³⁰ Ídem.

²³¹ Olivo Pérez, Miguel Ángel, Alaníz Hernández, Claudia, & Reyes García, Luis. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México. *Revista mexicana de investigación educativa*. p. 792.

²³² Ídem.

²³³ Perales Mejía, F., & Escobedo Carrillo, M. (2016). La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras y tradición educativa. *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 18 (1). p.75.

por fortalecer a la APF, redimensionando sus funciones, atribuciones y ampliando su representatividad, por poseer un lugar bien definido ya en la vida de las escuelas. Si bien, a causa de su mayor tiempo de existencia en el sistema educativo mexicano, éstas son referidas como “...*la modalidad institucional de participación social por excelencia...*”²³⁴ un detallado estudio permite observar sus diferencias. Ejemplo de ellos es lo observado por Flores Crespo y Ramírez Ramón, quienes en sus investigaciones observaron que más de 95 por ciento de los directores, maestros y padres dijo conocer la existencia de una APF en su escuela, en tanto, la identificación de los CEPS no rebasó 25 por ciento entre los directores y llegó sólo a 8 por ciento entre las madres y padres.²³⁵

Conforme al artículo 67 de la LGE, las funciones de las APF son el representar a las madres y padres ante las autoridades escolares, colaborar para una mejor integración de la comunidad escolar y el mejoramiento de los planteles, participar en la aplicación de las cooperaciones voluntarias que hagan las propias asociaciones, así como informar a las autoridades educativas y escolares sobre irregularidades acerca de los educandos. En este mismo artículo, se hace el énfasis, como ocurre en los CEPS, que estas se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos. A esta normatividad se le suma el Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, el cual no ha sido modificado desde 1980, e igualmente limita las funciones de estos a la recolección y administración de cuotas escolares voluntarias para el mejoramiento físico de la escuela.

Quizá la principal diferencia entre ambas figuras estriba en el hecho de que las APF son preponderantemente figuras de representación donde participan exclusivamente madres y padres de familia, siendo su principal función la recolecta de cuotas voluntarias. Es importante mencionar que el origen de estas figuras en la década de 1940, se dio como una respuesta gubernamental a las asociaciones católicas de padres que protestaban contra las reformas educativas de aquel entonces. Su fin, en aquel entonces, era tener un mayor control por parte del gobierno hacia las madres y padres. En tanto el origen de los CEPS se basa

²³⁴ Zurita Úrsula. Op. Cit. p. 183

²³⁵ Flores Crespo. Op. Cit. p. 81

en democratizar las escuelas bajo el principio de corresponsabilidad con la calidad educativa por todos los actores educativos, no sólo madres o padres o maestros, sino también de cualquier miembro de la comunidad interesado. Como acertadamente lo menciona Santizo, las APF juegan el papel de representar a las madres y padres, en tanto los CEPS, de representar a la comunidad escolar y fomentar su participación en funciones de planeación, supervisión y evaluación.²³⁶

En este orden ideas, a pesar de los límites formales, dados por el propio marco normativo, así como informales, a causa de las tradiciones y prácticas de cada escuela, existen evidencias de éxito, de cómo el funcionamiento de los CEPS han tenido un impacto positivo en la gestión y calidad educativa. Uno de estos casos es el ocurrido en la entonces delegación Tlalpan, donde la asociación civil ACUDE, implementó un programa piloto, con el objetivo de lograr una sensibilización y motivación de los habitantes para trabajar a favor de la educación y cultura de su comunidad, asesorando a las madres y padres y a los maestros y directores sobre las funciones del CEPS y sobre “...*diversos procesos de trabajo; coordinación de reuniones, elaboración de minutas, diseño de planes, seguimiento y procesos de evaluación y seguimiento.*”²³⁷ Gracias al apoyo de ACUDE, se obtuvo una mejora en la gestión escolar, en la relación entre los actores educativos, demostrando que se “*pueden generar procesos que no sean simulacros de participación.*”²³⁸

Otro caso es el programa llamado “Autogestión escolar con calidad y equidad” llevada a cabo por la Función Empresarios por la educación básica (EXEB), iniciada en 2009 en 100 escuelas primarias catalogadas como zonas marginadas. Su estrategia estuvo enfocada en acompañar a los CEPS, capacitándolos para que “...*logren capitalizar todos sus recursos y desarrollar habilidades directivas, de planeación estratégica, liderazgo, tareas administrativas...*”²³⁹ logrando generar un ambiente de confianza y compromiso

²³⁶ Santizo Rodall. Op. Cit. p. 118

²³⁷ Verduzco María Isabel, Tapia Mónica; (2012). Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas. Alternativas y Capacidades, A.C. p. 73.

²³⁸ Ídem.

²³⁹ Ídem.

entre todos los actores educativos, alcanzando que los consejos elaborarán un plan estratégico y sesionen al menos una vez por mes.

También se han realizado investigaciones que más allá de estudiar el funcionamiento de los CEPS, intentan explicar el por qué estos no han cumplido con los objetivos para los cuales fueron diseñados y creados. Los investigadores Flores-Crespo, Latapí, Santizo y Velóz, señalan como causal el hecho de que el *“...Estado mexicano ha fallado en crear ajustes institucionales bien articulados y la ciudadanía no puede prosperar debido a la herencia del régimen autoritario...”*²⁴⁰ Lo que conlleva a una falta de participación de las madres y padres de familia, a una errónea percepción de que no son útiles dichos consejos, siendo más una carga burocrática, derivando en un desinterés de los directores y maestros.

Otras investigaciones como las de Olivo Pérez ven en el hecho de depositarles tareas que él considera muy ambiciosas *“...acaban por vaciarse de sentido...”* sobre todo porque no se planifica considerando los contextos y actores bastante heterogéneos del sistema educativo mexicano, no obstante habría que analizar y observar si el fracaso de estas tareas “muy ambiciosas” se deben a falta de información y capacitación.

Un hecho importante señalado por diversos autores, es que el tipo de participación que se busca impulsar desde los CEPS, se caracteriza por ser una *“...participación inducida, en la que la autoridad propone los temas y hasta las formas, en lugar de escuchar las propuestas de alumnos y ciudadanos...”*²⁴¹ acotando el alcance de la participación al mejoramiento escolar con muy poco o nulo espacio para intervenir en otras áreas de la gestión escolar. Olvera menciona que se comete el error de *“...pensar que desde el gobierno se pueden crear a voluntad nuevos actores sociales...”*²⁴² es decir, que por mandato se puede crear la participación social, limitándose a redactar *“...las disposiciones normativas esperando que la participación se adapte a tales disposiciones...”*²⁴³ incluso unas disposiciones que a pesar de tener como principal foco fortalecer la gestión y la

²⁴⁰ Flores Crespo. Op. Cit. p. 77.

²⁴¹ Canales Sánchez, A. (2006). La participación social en educación: un dilema por resolver. Perfiles Educativos, XXVIII (113). p. 73

²⁴² *Ibíd.* p. 68

²⁴³ *Ibíd.* p. 71

autonomía escolar, no resulta coherente con la realidad en cuanto al acotamiento y restricciones del propio sistema y al poder real que tiene cada escuela para su toma de decisiones, y menos aún para incluir en ella a otros actores, como lo son las madres y padres de familia.

Incluso, el marco legal de estos, como se describió en párrafos anteriores, está diseñado para ser solo consultiva sin llegar a ser realmente decisoria y presente en algunos aspectos de organización escolar, como lo señala la investigadora Alaníz, en “...*el currículo, las cuestiones pedagógicas del aula y en acciones relacionadas con la equidad y la propia calidad educativa*”.²⁴⁴

En el mismo sentido, Estrada señala que la LGE presenta una serie de vacíos legales, que “...*han dejado y depositado en los docentes la decisión para el involucramiento de otros actores...*”,²⁴⁵ de tal forma que de acuerdo a Zayas Pérez, la participación social desde los CEPS se restringe a dar y recibir información, a colaborar pero sólo de forma presencial, monetaria, productiva y de control de conducta, sin llegar a incidir en lo administrativo, ni en lo pedagógico.²⁴⁶ Lo anterior, en muchas ocasiones conlleva a que el tipo de participación tenga características paternalistas y personalistas, de modo que se apela más “...*a una relación personal, más que institucional y basadas en el favor (no en el derecho)*...”²⁴⁷ de las madres y padres a participar y de la escuela a contar con ellos.

Asimismo, si el propio marco legal está acotado, en la práctica, conforme a diferentes investigaciones, la participación y poder de incidencia de los CEPS esta incluso más restringida. Está documentado que se cae en la simulación, donde la conformación de los CEPS en las escuelas solo tiene el objetivo de satisfacer la normatividad y aumentar la estadística. En muchos casos, como lo señala Mejía, los integrante de estos “...*desconocen el propósito y sus funciones, lo que interesa es llenar los formularios para entregarlos lo más pronto posible.*”²⁴⁸

²⁴⁴ Alaníz Hernández. Op. Cit. p. 174

²⁴⁵ Estrada Ruiz, Marcos Jacobo. (2014). La prospectiva de la participación social en la educación en México: el punto de vista de los especialistas. Revista Brasileira de Educação, 19(58). p. 737

²⁴⁶ Zayas Pérez. Op. Cit. p. 118

²⁴⁷ Corro Labra Jorge (2008) Los Desafíos de la Participación Social en la Educación en Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas Observatorio Ciudadano de la Educación A.C Op. Cit. p. 102

²⁴⁸ Perales Mejía. Op. Cit. p. 107

Otra de las causantes principales del poco impacto de los CEPS, es el propio déficit de participación de las madres, padres y demás actores que son convocados conforme a la reglamentación. Esto obliga a analizar el porqué de esta baja participación. Aquí podemos analizar las causantes desde dos aristas, la de los directores y maestros, y la de los propios padres de familia.

Los primeros señalan como principales factores la falta de tiempo, “...*la excesiva carga de trabajo, la desarticulación y operación simultánea de numerosos programas escolares...*”²⁴⁹, las características económicas, sociales y culturales de las propias familias, así como la carencia de herramientas para fomentar la participación. En tanto, las madres y padres de familia “...*perciben a la escuela como propia del director y los maestros, donde ellos no tienen derecho a decidir y a actuar y temen represalias por expresar sus necesidades e inconformidades...*”²⁵⁰ señalando además como principales causas de no participar la carencia de tiempo, de información que conlleva a una confusión en cuanto a los objetivos y atribuciones de los consejos, la propia resistencia por parte de los directivos y maestros, incluso de reacciones contrarias del sindicato.²⁵¹

Otro tema no menor es el señalamiento de diversos investigadores en torno a la simulación que se produce en la conformación de los CEPS, debido a que estos han sido requisito de diversos programas educativos para acceder a los recursos. Ejemplo de ello es lo ocurrido con el Programa Escuelas de Calidad, cuando este entró en vigor en 2001, a pesar de haber transcurrido ocho años desde la publicación de la LGE, los consejos no operaban.

Lo anterior está relacionado con otra de las dificultades y limitantes de los propios CEPS, referente a “...*la poca claridad que han tenido las autoridades educativas para definir e implementar una auténtica política de PS...*”²⁵². Ejemplo de ello es la carencia de un eje encaminado a capacitar y brindar información. En la normatividad no hay mención alguna de mecanismos de formación para la participación, la cual debería existir, señala Zayas Pérez, “...*si se parte del*

²⁴⁹ Zurita Úrsula. Op. Cit. p. 184

²⁵⁰ Zayas Pérez. Op. Cit. p. 135

²⁵¹ Acevedo Calderón. Op. Cit. 21

²⁵² Zurita Úrsula. Op. Cit. p.178

supuesto de que la ausencia de participación en otros espacios puede deberse a ignorancia acerca de las bondades y formas de esa participación".²⁵³ La gravedad de esta omisión se evidencia aún más, cuando los mismos maestros "*...coinciden en que muchas veces no saben bien cómo iniciar o realizar un programa para involucrar a las madres y padres*".²⁵⁴

Otra importante dimensión que se debe considerar en el estudio de la participación social en la educación es el hecho de que la participación en cada escuela está restringida por la desigualdad prevaleciente en cada comunidad escolar, que provocará que la participación e involucramiento que tenga cada actor, implique diferentes niveles de esfuerzo acorde a la realidad de cada actor y sus propias competencias. Por esta razón, el diseño institucional de incentivos debe partir del diagnóstico de que "*...no se puede esperar que de inmediato todas las madres y padres de familia de una escuela se involucren en una nueva gestión y en el gobierno escolares...*",²⁵⁵ así como el hecho de que un mal diseño podría incluso "*...agudizar los conflictos, postergar la construcción de acuerdos o generar la sensación de pérdida de tiempo*".²⁵⁶

La revisión histórica en torno a las reformas y cambios al sistema educativo que dieron origen a esta nueva concepción sobre la importancia entre escuela y comunidad, dentro de un esquema de descentralización, mayor apertura y horizontalidad, permite conocer y comprender los cambios en las prioridades en el sistema educativo. Tras la firma del ANMEB y su formalización en la LEG, se podría declarar que quedaron institucionalizados, al menos formalmente, los consejos de participación social en sus diferentes niveles (nacional, estatal, municipal y escolar), no obstante estas novedosas figuras no entrarían en operación sino hasta el año 2000, con la entrada en vigor del PEC, toda vez que entre sus reglas de operación incluía el requisito para allegarse de recursos monetarios el contar con un CEPS instalado en la escuela.

²⁵³ Zayas Pérez. Op. Cit. 130

²⁵⁴ Santizo Rodall. p. 134

²⁵⁵ Santizo Rodall, C. (2011). Gobernanza y participación social en la escuela pública. Revista mexicana de investigación educativa, 16 (50). p. 766

²⁵⁶ Zurita, Úrsula. Op. Cit. p. 185

Si bien como se describió el marco normativo de los CEPS es restrictivo en cuanto a los alcances que pueden tener estas en la gestión escolar, limitándola a actividades de conocimiento y opinión de instrumentos como la Ruta de Mejora, la normatividad mínima, el monto y destino de los recursos financieros, los resultados de evaluaciones escolares, así como el apoyo de actividades extraescolares, conforme a las evidencias recolectadas por diversos investigadores, se puede aventurar afirmar que ni estas funciones se están cumpliendo, cayendo en muchas ocasiones en actos de simulación en cuanto a su conformación y registro en el REPUCE.

Lo anterior es grave toda vez que si aún con lo restrictivo del marco normativo y el nivel de participación en que posibilita a estar a los CEPS (informativa y consultiva), no se están cumpliendo los objetivos y alcances de estos, resulta difícil poder avanzar hacia niveles con mayor capacidad de incidencia en la gestión escolar, como ya ocurre en otros países latinoamericanos.

No obstante no deben menospreciarse los resultados. Los indicadores oficiales de los CEPS nos hablan de un avance importante en la conformación y organización, resultado indispensable conocer y atender las causas que ocasionan esta simulación y baja tasa de participación. En dicho análisis deberá dimensionarse que algunos de ellas estarán a nivel macro del sistema educativo, en tanto otros a nivel meso y micro escolar. La presente investigación indagará en torno aquellos factores y procesos a nivel micro, que muy probablemente estarán relacionados con lo que ocurre a nivel meso y macro.

CAPÍTULO 4. ESTUDIO DE CASOS SOBRE FACTORES QUE PROMUEVEN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS CEPS

Con el objetivo de conocer y analizar los procesos y factores que favorecen la participación social desde los CEPS, en la presente investigación realizó un estudio de casos con fines descriptivos, en dos escuelas primarias públicas en la alcaldía Venustiano Carranza de la Ciudad de México durante el ciclo escolar 2018-2019.

Si bien se comprende que la participación social desde los CEPS, está limitada por lo señalado en su normatividad, sin llegar a ser resolutive en la toma de decisiones de la escuela, quedando restringida a ser principalmente informativa, consultiva y en algunos casos colaborativa en lo referente a la realización de actividades extra escolares y el mantenimiento de las propias escuelas; también resulta cierto, que es un inicio en lo referente a la promoción y fortalecimiento de procesos participativos, desde los cuales avanzar hacia mayores alcances, quedando abierta la posibilidad, de reformar la Ley General de Educación y los ordenamientos que de ella derivan, para dotarlos de mayores atribuciones, como ya ocurre en otros países de Latinoamérica.

A diferencia de lo que ocurría a principios de los noventas del siglo pasado cuando fueron creados los CEPS, actualmente se tienen múltiples factores que podrían ayudar a su funcionamiento, entre los que destaca la globalización, los avances tecnológicos, una mayor apertura democrática institucionalizada en diferentes marcos normativos, así como un cambio paulatino en la cultura cívica y participativa de la sociedad mexicana. Ello resulta más intenso en la Ciudad de México, entidad que hasta hace unas décadas era legalmente un Departamento administrativo federal, y que hoy cuenta con su propia Constitución, producto de una lucha histórica, donde la sociedad civil jugó un rol preponderante.

Esto nos da cuenta sobre las reales posibilidades de lograr una gobernabilidad, basada desde las propuestas de la nueva gobernanza, dejando a un lado los modelos jerárquicos, centralistas y rígidos, para avanzar con mayor rapidez a esquemas heterárquicos, horizontales y flexibles, que cuenten con la participación activa de las y los ciudadanos en los asuntos públicos.

Si bien, múltiples investigaciones, como las realizadas por Martínez Bordón o Úrsula Zurita, ofrecen evidencias sobre la grave situación de simulación en que caen muchos de estos consejos, que son observados por las propias escuelas como un tedioso requisito burocrático, con pocos o incluso nulos beneficios en la gestión escolar, también existen evidencias alentadoras en torno a la funcionalidad de estos.

Uno de los más importantes son los propios datos del REPUCE, en donde se observa un incremento sostenido en lo referente a la tasa de cobertura de los consejos, sus comités y en la realización de sus sesiones. Esto podría darnos cuenta de una paulatina institucionalización de los CEPS en la cotidianidad de la vida escolar. Son ya 26 años desde que estas instancias se diseñaron, y más de 19 años desde que comenzaron a funcionar con mayor formalidad, resulta indispensable conocer cómo se han organizado, haciendo énfasis en aquellos factores que están incidiendo positivamente en su conformación y organización.

El presente capítulo, está dividido en cinco apartados. En el primero se describirá y justificará el método empleado para seleccionar las escuelas primarias públicas en la Ciudad de México, donde se llevaron a cabo los estudio de casos, haciendo una breve descripción de la base obtenida. Seguidamente se expondrá el proceso para el diseño de los guiones de entrevista y el proceso para su aplicación a los integrantes de los consejos. En el tercer apartado se hará breve descripción de las características de las escuelas seleccionadas y en el cuarto apartado, se reseñan y analizan los resultados de las entrevistas, categorizando los resultados en seis grupos: aspectos sociodemográficos, motivaciones para participar, conformación, organización, opinión y propuestas para mejorar los consejos escolares, comparando los resultados entre ambas escuelas, acorde con sus contextos y el rol que asumieron sus directoras. Finalmente se enlistarán los hallazgos, enlistando los factores que promueven positivamente la conformación de los CEPS.

4.1 Método para la elección de las escuelas primarias públicas en la Ciudad de México

Bajo la premisa de que los integrantes de los CEPS, resultan ser la principal vía para poder apreciar y profundizar en el conocimiento relativa a la realidad para la conformación y organización de estos, se eligió el método de estudio de casos, toda vez que resulta una herramienta útil que “...*mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado...*”²⁵⁷ en este caso, de la participación en los CEPS.

Es importante señalar que para la realización del estudio de casos, no se seleccionó una muestra representativa, sino una muestra teórica, toda vez que conforme a Yin²⁵⁸, no se pretende una generalización estadística de los hallazgos, sino una generalización analítica. Asimismo, el estudio de casos será descriptivo y explicativo, toda vez que se pretende identificar los factores o variables que inciden positivamente en promover la participación en los CEPS, así como explicativo, dado que se busca correlacionar estos hallazgos con la teoría de gobernanza.

Conforme a la clasificación de los tipos de casos de Coller²⁵⁹, la investigación realizará un estudio de casos de un objeto, los CEPS, del tipo analítico sin hipótesis. Ello porque, dada la naturaleza descriptiva de la investigación, las hipótesis se darán como propuestas, una vez que se contrasten los resultados con el marco teórico.

Para la extracción de la información para la investigación se eligió la entrevista semiestructurada para la recopilación de datos y la propuesta de Goetz y LeCompte²⁶⁰, llamada selección basada en criterios para la elección de las escuelas a estudiar.

Estos criterios se construyeron con base a los requerimientos que deben cumplir los CEPS debiendo ser registrados en el REPUCE. Con el objetivo de

257 Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006) El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica Pensamiento & Gestión, núm. 20, julio, 2006, p. 167

258 Yin, R. K. (1984/1989). Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series, Newbury Park CA, Sage citado en Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006) El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica Pensamiento & Gestión, núm. 20, julio, 2006, p. 173

259 Coller, Xavier (2000) Estudio de casos. Cuadernos metodológicos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. P. 68

260 Goetz, J.P. y Lecompte, M.D. (1988). Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa. Madrid: Ed Morata.

tener una mejor apreciación en torno a la conformación de estos, se decidió no tomar solamente la variable relativa a si la escuela contaba o no con un CEPS. Por ello, como primer criterio seleccionador se consideró que las escuelas debían haber cubierto el número mínimo de asambleas y sesiones. Conforme a lo descrito en el capítulo tercero, deben realizarse al menos dos Asambleas ante toda la comunidad y dos sesiones de consejo.

Debido a que una de las principales funciones de los CEPS es fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas al interior de las escuelas mediante la función de contraloría social, como segundo criterio seleccionador se eligió que las escuelas tuvieran constituido su Comité de Contraloría Social. Ello, porque aparte de ser imprescindible su constitución en escuelas que reciban recursos de programas federales, da muestra sobre el avance en la horizontalidad en la gestión escolar. Asimismo, y a fin de complementar este criterio, se decidió que aparte de este Comité, las escuelas hubieran registrado al menos otros tres más, sin importar su temática.

Finalmente como último criterio seleccionador, se tuvo que las escuelas hubieran gestionado y participado en al menos dos programas, ya fueran de carácter federal, local, delegacional o de alguna OSC. El objetivo de este criterio, fue poder apreciar, como se describirá más adelante, la posible incidencia de los integrantes del consejo sobre la elección e implementación de dichos programas.

Como principal fuente de información para la selección de las escuelas, se tuvo al REPUCE. Un punto importante, al que ya se ha hecho alusión, pero en el que se considera importante hacer énfasis, es el hecho sobre a que si bien, conforme al artículo 51 del Acuerdo 06/05/16, la información de este es de naturaleza pública, debiendo ser actualizada en un plazo no mayor a un mes después de finalizada cada sesión o asamblea; hasta el ciclo escolar en que se aplicaron las entrevistas (2018-2019), este continuaba en funcionamiento, no obstante el último informe publicado de los Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, es el relativo al ciclo escolar 2014-2015, es decir, se tiene hasta ese momento un retraso de dos ciclos escolares.

A fin de solventar la imposibilidad de contar con datos actualizados, se realizó una solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Esta se efectuó a principios del año 2018, señalando como ente obligado a la Secretaría de Educación Pública, requiriendo que se proporcionará la base de datos de la situación de los CEPS en escuelas públicas de nivel primaria en la Ciudad de México del ciclo escolar más reciente del que se tuviera información. En una primera instancia, se recibió la respuesta de no contar con la información requerida, no obstante se ofreció la posibilidad de poder acudir a las oficinas de la Secretaría ubicadas en el Centro Histórico de la Ciudad de México, para poder precisar la solicitud y obtener la información.

A fines de enero de 2018 se acudió a las oficinas de la SEP, entrevistándose con la Subdirectora de Vinculación y Participación Social, adscrita la Secretaría Técnica del CONAPASE. Se expuso la finalidad y el tipo de información requerida para llevar a cabo la investigación, haciéndose la apreciación que la información más reciente para esa fecha era la relativa al ciclo escolar 2016-2017, por encontrarse el ciclo escolar 2017-2018, aún en procesamiento. Por ello, los criterios de selección obedecen a ese ciclo escolar, destacando que el Acuerdo 08/08/17, aún no estaba aún vigente.

Conforme a esta base, para el ciclo escolar 2016-2017, en la Ciudad de México existen 1,975 escuelas primarias públicas. El mayor porcentaje con un 32.3%, tienen la modalidad de turno matutino, seguido con un 32.2% de turno vespertino, un 25.5% de turno continuo en jornada ampliada y un 10%, de turno continuo en tiempo completo.

Con relación a la cobertura de CEPS, el 98.5% de las escuelas contaba con uno, siendo solamente 30 las que no. Un hecho importante en la cobertura, es el hecho de que este indicador se construye con base a si la escuela reportó haber realizado su primera asamblea, donde se eligen a los consejeros. Por ello, una escuela pudiera tener el registro de contar con su CEPS, sin que ello signifique que realizó las siguientes asambleas y sesiones, o aún más, si cumplió con sus demás atribuciones. En lo conducente a la primera sesión de consejo, se tuvo una tasa de cumplimiento del 92%, una caída de casi 6.5%, a lo reportado en la

primera asamblea, es decir, 127 escuelas llevaron a cabo su primera asamblea, eligieron consejeros sin pasar de esa fase y por ende, no conformaron comités temáticos.

Para la segunda sesión, donde se deben conocer los avances del consejo y sus comités, la tasa de cumplimiento fue de un 84.6%, una caída del casi 8% respecto a la primera. Finalmente, para la segunda asamblea, donde el CEPS rinde su informe por escrito sobre las acciones realizadas, así como los recursos materiales o financieros que haya recibido durante el ciclo escolar, solamente un 69% registró haberla realizado. Esto representa una caída del 30% con relación a la primera asamblea.

Tasa de cobertura por Número de Asamblea y Sesión de CEPS en Escuelas Primarias Públicas en la Ciudad de México. Ciclo escolar 2016-2017

	Sí	No
1ª Asamblea	98.5%	1.5%
1ª Sesión	92.1%	8%
2ª Sesión	84.6%	15.4%
2ª Asamblea	68.8%	31.2%

En lo tocante a los comités temáticos, se tuvo el registró de un total de 12,994 comités, un promedio de 7 comités por escuela. El rubro con mayor registró de comités fue el catalogado como “otros”, con una tasa de cobertura de 95.5%, el cual englobaría aquellos constituidos para la atención y seguimiento de otros temas prioritarios o de programas específicos. Le siguen los Comités de Logro Educativo (77%), Comité de Contraloría Social (71%) y Comité de Protección Civil (66%).

Tasa de cobertura por Comité de los CEPS en Escuelas Primarias Públicas en la Ciudad de México. Ciclo escolar 2016-2017

	Tasa de Cobertura
Comité Otros	95.5%
Comité Logro Educativo	76.5%

Comité Contraloría	70.5%
Comité Protección Civil	66.0%
Comité Infraestructura	63.4%
Comité Cultura	50.7%
Comité Medio Ambiente	50.2%
Comité Actividad Física	49.4%
Comité Violencia	47.4%
Comité Consumo	32.1%
Comité Medio Alimentación	27.3%
Comité Inclusión	15.3%
Comité Tecnologías	13.6%

En lo correspondiente a programas educativos, la base da cuenta solamente de siete programas educativos, con un registro total de 1,179 programas. El que tuvo una mayor participación de escuelas fue el Programa de Convivencia con una tasa del 27%, seguido del Programa de Becas con un 14% y Programa Nacional de Inglés con un 7%. Estas cifras nos muestran la baja participación de las escuelas en estos instrumentos, con un promedio de un programa por escuela, destacando que el Programa Escuelas de Tiempo Completo tuvo una tasa del 0%.

Tasa de Registro de Programas Educativos en Escuelas Primarias Públicas en la Ciudad de México. Ciclo escolar 2016-2017

	Tasa de Cobertura
Programa Convivencia	27.4%
Programa Becas	13.6%
Programa Ingles	7.2%
Programa Fortalecimiento	5.5%
Programa Reforma	4.4%
Programa Inclusión	1.6%
Programa Tiempo Completo	0.0%

El universo de escuelas, que conforme a los criterios de selección cumplieron con su mínimo de asambleas y sesiones, que conformaron su Comité de Contraloría Social y otros tres más, y participaron en al menos dos programas escolares, fue de 266 escuelas. A pesar de que el objetivo de la presente

investigación fue de estudiar dos escuelas, se seleccionaron cuatro escuelas en un primer momento, para evitar algún contratiempo en cuanto al acceso para realizar las entrevistas.

4.2 Diseño de los guiones de entrevista y proceso para su aplicación

Debido a que los integrantes de los CEPS pueden estar integrados por una variedad de tipo actores, y dado que se eligió la entrevista semiestructurada, se diseñaron tres guiones de entrevista con preguntas agrupadas por temas, uno para los directores, uno para los docentes y uno más para las madres, padres o tutores. Si bien los tres instrumentos fueron diseñados con el mismo objetivo, las diferencias que presentan tienen por finalidad conocer los conocimientos, percepciones y motivaciones que cada tipo de actor tiene hacia los CEPS. Ello porque, a pesar de ser todos ellos integrantes de los consejos, difieren en cuanto a su rol dentro de la comunidad escolar y por ende, las visiones y obstáculos que pudieran percibir y afrontar, serán diferentes.

Una de las originalidades de la investigación es no enfocarse en lo que no funciona, sino en lo que sí lo está haciendo, por ello desde la selección de las escuelas se plantearon los criterios con el objetivo de acceder a escuelas donde resultara más factible poder conocer casos donde los consejos no resulten sólo una simulación.

Los tres guiones de entrevista se elaboraron con la finalidad de poder apreciar si se encuentran presentes los requisitos que describe la literatura para lograr una acción colectiva con base a los postulados de la gobernanza, el modelo democrático participativo, así como lo descrito por autores con referencia al aporte y las características que debe tener la participación en el proceso educativo y la gestión escolar. De tal forma que se redactaron preguntas referentes a su percepción del ambiente de confianza, corresponsabilidad, información proporcionada para participar, el método para la toma de decisiones, el liderazgo del director y otras más.

Los guiones comienzan con preguntas sociodemográficas, no obstante en el caso del de directores, se preguntaron cuestiones relacionadas con su puesto

de director, como lo son los años de experiencia, la antigüedad en este, así como si tenía alguna otra ocupación remunerada. La finalidad de esto fue poder analizar y caracterizar junto con el resto de las preguntas el tipo de actuación del director y su influencia sobre la participación y el propio consejo. En los siguientes apartados se les preguntó sobre su definición de calidad educativa y la relación que tenía con la participación social, su conocimiento sobre los CEPS y la importancia que le daban a esta instancia dentro de la gestión escolar de su escuela.

A continuación se abordó el tema de su liderazgo, con preguntas enfocadas a conocer cuáles eran las actividades escolares que considera más importantes, su proceso de formación continua, sus métodos para tomar decisiones y resolver conflictos entre los miembros de la comunidad. Su percepción sobre las fortalezas y debilidades de su escuela, así como en torno a por qué consideraba que algunas madres y padres no participaban y las estrategias, que como director, implementaba para fomentarla. En el siguiente apartado se indagó sobre la rendición de cuentas y transparencia que tiene como director ante su comunidad escolar. Para finalmente abordar directamente el apoyo que brinda para la organización de los CEPS, la operación de comité de contraloría, los obstáculos que observa, su consideración sobre la probable duplicidad de funciones con la APF y su propuesta para mejorar los CEPS

El guión de entrevista para docentes fue similar al anterior, con un apartado sociodemográfico, sobre la de calidad educativa y la relación que tiene con la participación social, ahondado sobre las actividades escolares y pedagógicas donde pueden participar los padres de familia. Posteriormente se abordó el tema de su formación docente y la enseñanza de estrategias o técnicas para incluir la participación social en la enseñanza, y su opinión sobre la relación entre gestión escolar, la operación de los CEPS y el desempeño del director como líder de la comunidad. Finalmente, se abordó el tema en torno a su opinión sobre los CEPS, los obstáculos para su organización, el por qué unos padres de familia decidían participar en tanto otros no, la probable duplicidad entre APF y su propuesta para mejorar los CEPS.

El guión a madres, padre o tutores integrantes del CEPS, también inició con preguntas sociodemográficas, como escolaridad, ocupación, número de hijos y la realización de otras actividades de voluntariado. El primer apartado abordó el tema de las motivaciones, partiendo de su visión y concepto de participación, las expectativas hacia la educación de su hijo, las actividades que realiza para apoyarla, los motivos por los que decidió participar y el impacto que espera que tenga su participación en la escuela. Seguidamente se abordó lo relativo a la conformación de los CEPS, el método para elegir a los consejeros, su conocimiento sobre los lineamientos oficiales que norman los CEPS, la capacitación o información que pudieron haber recibido, el cumplimiento del director hacia el consejo en lo relativo a presentarles la ruta de mejora, al personal, y la carta de derechos y deberes del alumno y los programas en los que participaría la escuela. El siguiente apartado fue relativo a la organización propia del CEPS, con preguntas sobre el medio para comunicarse, la frecuencia y el lugar para reunirse, la existencia de comités temáticos, los métodos para dirimir conflictos, sus percepciones sobre la existencia de confianza y compromiso entre ellos y su opinión sobre por qué había padres que no participan.

Se abordó la cuestión de la relación y vinculación entre el consejo y la ruta de mejora, los programas educativos, los resultados de la prueba PLANEA y la organización de actividades extra escolares diferentes a las de mantenimiento o limpieza. En el siguiente se preguntó su opinión sobre la posibilidad de desaparecer los CEPS o fusionarlos con la APF, sobre el papel del director, de las fortalezas y debilidades que observa del consejo en el que participa y lo que pediría para mejorarlos. Finalmente se les preguntó si recibían algún comentario de sus hijos relacionada a su participación en estos.

Teniendo estos tres instrumentos a modo de guía para llevar a cabo las entrevistas, se pidió el apoyo en el mes de diciembre de 2018, a Vinculación y Movilidad del Posgrado en Ciencias Sociales de la UNAM para la elaboración de cartas de presentación en las cuatro probables escuelas para desarrollar las entrevistas. En dos de ellas, a pesar de contar con las cartas de presentación, se pidió contar con una carta elaborada por la Autoridad Educativa Federal en la

Ciudad de México para permitir el acceso. En las dos restantes, ubicadas en la Alcaldía de Venustiano Carranza, se nos permitió el acceso tras presentar las cartas, explicar los objetivos de la investigación y hacer el énfasis en que ningún nombre aparecería en el trabajo.

Con estos vínculos, se procedió a agendar citas con los integrantes de los CEPS de ambas escuelas, con la ayuda de las directoras, durante los meses de enero y febrero de 2019. Estas se llevaron a cabo, en la mayoría de los casos, en las propias oficinas de la dirección, en un horario promedio de 8 a 11 de la mañana. En tres ocasiones se entrevistó simultáneamente a más de dos actores y todas estas fueron grabadas, previa autorización, para poder transcribirlas con posterioridad.

En la primera escuela, que a partir de ahora será nombrada como Escuela A, se realizaron en total 10 entrevistas, 1 a la directora, 2 a docentes, 6 a madres y una a un padre de familia, todos integrantes del CEPS. En la Escuela B, se realizaron 9, no pudiendo completarse las 10, por no contar ya con ningún integrante que accediera a ser entrevistado. Una de ellas a la directora, 2 a docentes, 5 a madres de familia y 1 a una abuela, también todos ellos integrantes del CEPS. Dando en total 19 entrevistas con una duración aproximada de 665 minutos.

4.3 Características de las escuelas seleccionadas

Las dos escuelas seleccionadas para el estudio de caso se encuentran ubicadas en la Alcaldía Venustiano Carranza en la Ciudad de México. Como se describirá más adelante, a pesar de encontrarse en la misma demarcación territorial presentan importantes diferencias, tanto en lo relacionado con infraestructura educativa, como en el ambiente y gestión escolar.

La Escuela A es de turno continuo en la modalidad de jornada ampliada, es decir, tiene un horario de 8 hrs. a 14:30 hrs. Está ubicada en una colonia de baja marginalidad, donde predominan los edificios habitacionales. Para el ciclo escolar 2018-2019, tenía un total de 327 niños inscritos, 166 niñas y 161 niños en un total de 12 grupos, dos por cada grado. En lo relativo a la planta docente, cuenta con

un total de 12 profesores, 11 mujeres y un hombre, que son complementados con una directora, un subdirector y 3 personas administrativas. En cuanto a la infraestructura, posee 12 aulas con pizarrón de gis, bancas de madera, aula de cómputo con 30 equipos con acceso a internet, servicios de agua potable y drenaje, un patio con suelo de asfalto, zona de seguridad con señaléticas en el suelo y un hecho destacable, es que gracias a la gestión de la directora en coordinación con el CEPS, fue pintada con recursos de la entonces delegación.

Conforme a cifras oficiales tiene un índice de reprobación del 0%, y de abandono del 0.6%. En la prueba PLANEA 2018, el mayor porcentaje de alumnos de sexto de primaria se ubicaron en el nivel II de IV en el área de Lenguaje y comunicación (37%)²⁶¹. En tanto, en el área de Matemáticas, el mayor porcentaje se ubicó en el área I de IV (38%).²⁶² Para el ciclo 2018-2019, la escuela estaba inscrita a los programas Escuela de tiempo Completo, Escuela Segura y de Inclusión y alfabetización digital. El CEPS para el presente ciclo tiene conformados lo comités de contraloría social, fomento de actividades relacionadas con la mejora del logro educativo y la promoción de la lectura, mejoramiento de la infraestructura educativa y de alimentación saludable,

La Escuela B es también de turno continuo en la modalidad de jornada ampliada. Está ubicada en una colonia de media marginalidad, ubicada a lado de otra escuela pública de nivel primaria, la cual también fue seleccionada en un primer momento para el estudio de caso, no obstante no se permitió el acceso. Asimismo, está ubicada junto a una avenida principal y está rodeada de lo que podríamos llamar “vecindades” y negocios de productos al menudeo. Para el ciclo escolar 2018-2019, tenía un total de 248 niños inscritos, 105 niñas y 143 niños en un total de 10 grupos, dos por grado, con excepción de 3º y 5º grado, donde solamente hay uno. En la planta docente, se cuenta con un total de 10 profesores, 9 mujeres y un hombre. Tiene al frente a una directora, una subdirectora y 5 personas administrativas, entre las que destaca una psicóloga.

En el pasado sismo de 2017, la escuela sufrió importantes daños, por lo que tuvo que ser cerrada en el ciclo 2017-2018, y los alumnos ubicados en escuelas

²⁶¹ La media nacional se ubica en el nivel I con un 49%.

²⁶² La media nacional se ubica en el nivel I con un 59%.

cercanas. Tras ser reconstruida con recursos Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales, la escuela pudo iniciar el ciclo escolar 2018-2019 en sus propias instalaciones. Este hecho como se describirá más adelante, generó un sentido de pertenencia y cohesión social entre la comunidad escolar fomentando una mayor participación social. La escuela es de dos niveles, con 18 aulas, 14 de ellas utilizadas para clase equipadas con pizarrones de gis y bancas de madera, aula de computo con 29 equipos con acceso a internet, servicios de agua potable y drenaje, un patio con suelo de asfalto y zona de seguridad con señaléticas en el suelo.

Conforme a cifras oficiales tiene un índice de reprobación del 1.2%, y de abandono del 4.4%. En la prueba PLANEA 2018, el mayor porcentaje de alumnos de sexto de primaria se ubicaron el nivel II en el área de Lenguaje y comunicación (40%); en tanto en el área de Matemáticas, el mayor porcentaje se ubicó en el área I (64%). Para el ciclo 2018-2019, la escuela estaba inscrita a cuatro programas: Escuela de tiempo Completo, Escuela Segura, de Inclusión y alfabetización digital y de Desayunos escolares por parte del DIF-CDMX; tiene conformados los comités de fomento de actividades relacionado con el logro educativo, promoción lectura, mejoramiento de la infraestructura, protección civil y seguridad, actividades recreativas, desaliento de las practicas que generan violencia y el consumo de sustancias nocivas para la salud, establecimiento de consumo escolar y cuidado de medio ambiente.

4.4 Reseña de los resultados de las entrevistas

A continuación se expondrán los principales resultados obtenidos de las 19 entrevistas. La presentación de estos se harán en tres apartados, conforme a los tres tipos de actores entrevistados (directores, docentes y madres, padres de familia o tutores).

4.4.1 Directores

Ambas escuelas tienen directoras. En la Escuela A, la directora tiene maestría en educación, siendo este ciclo escolar su primer año en el puesto al que

accedió por examen de oposición, tras 8 años como docente en la misma escuela. Es soltera, no tiene otra ocupación remunerada, participa como voluntaria en organizaciones vecinales y en prestar ayuda para la regularización académica. Tiene interés en realizar un doctorado relacionado con la gestión para mejorar su desempeño como directora.

En su concepto de educación de calidad destaca la importancia de una formación humana, es decir la enseñanza de valores, actitudes y habilidades para la resolución de problemas, más que en la aprobación de exámenes. Un hallazgo importante es la valía que le da a la participación de los padres en el proceso educativo, es clara al decir: “...*no puedo hacer nada sin los padres...*,” explicando que su rol debe pasar de dar sugerencias a realmente apoyar en las prioridades que se identifican en la escuela. Tiene claro los objetivos y funciones de un CEPS,

En cuanto a la categoría de liderazgo, reconoce el valor de su equipo docente e incluso de las madres y padres familia, siendo consiente que una de sus principales funciones como directora, es evitar y solucionar los conflictos, mediante la comunicación y el logro de acuerdos, lo cual requiere de paciencia y tiempo. En lo respectivo a la relación entre gestión escolar, es de subrayar su visión referente a que antes de diseñar planes o estrategias, se deben realizar diagnósticos donde participe toda la comunidad, lo que incluye al CT y a los CEPS, así como efectuar constantes evaluaciones para dar seguimiento a las acciones.

En la relación con el CEPS, parte siempre del dialogo con los consejeros, utilizando desde las redes sociales hasta carteles para comunicarse con ellos. En las sesiones de consejo ella está presente y es quien dirige las reuniones, buscando siempre llegar a acuerdo en torno a metas factibles y realizables. Señala como principales causas de la baja participación, la falta de tiempo y la resistencia a asumir responsabilidades formales en los CEPS.

Un punto importante es que gracias a los resultados que se han tenido, como es la gestión del CEPS para pintar y resanar la escuela, un mayor número de padres han comenzado a participar. Con el fin de fortalecer lo anterior, le da un rol preponderante a la transparencia y rendición de cuentas, en donde entra la

función del comité de contraloría, para que supervise y de fe de todo ingreso monetario y adquisiciones.

En lo relacionado con la duplicidad entre CEPS y APF, señala que si existe duplicidad tanto de funciones como de integrantes, en gran parte porque son los mismos padres en ambas. Como propuesta para mejorar los consejos señala la necesidad de un marco normativo que sea más específico en cuanto a los límites y alcances de la participación, con el fin de organizar una participación más efectiva.

En la Escuela B, la directora es casada, con estudios de normal básica, con 9 años de experiencia en el puesto de director, al que accedió por examen de oposición tras 13 años como docente. Aparte de esta profesión, se dedica al comercio al menudeo los fines de semana y no realiza ninguna actividad de voluntariado.

Conforme a la entrevista, para ella la infraestructura educativa tiene un papel preponderante en la calidad educativa, donde si bien padres, maestros, alumnos, tienen una gran responsabilidad en lograrla, es el Estado y las autoridades los principales responsables de dotar con recursos a las escuelas para su logro. Hace énfasis en la mala actuación del gobierno en recientes años con los maestros, debido a que usaron a los medios de comunicación para *“...hacerles mala fama en tanto gastaban mucho dinero en publicitar la Reforma educativa...”*.

Asimismo, es consciente de las carencias económicas de muchos de sus alumnos. No obstante, si bien menciona la irresponsabilidad de muchas madres y padres hacia la educación de sus hijos, también reconoce la participación de tipo contributiva para ayudar a la escuela, sobre todo tras el sismo de septiembre de 2017, evento que marcó un antes y un después tanto en la gestión escolar como en la participación social en la escuela, dado que se generó un mayor sentido de pertenencia y empatía entre maestros y padres de familia.

Su liderazgo lo constriñe principalmente en vigilar que toda la comunidad cumpla con lo establecido con la norma. Empero de ello, implementa estrategias para dialogar con los consejeros y padres de familia, para escuchar sus

propuestas, eso sí, siempre que estas no infrinjan con las normas. En lo específico con los CEPS, trata de cumplir con todo lo mandatado, como es darles a conocer la Ruta de Mejora y conformar los comités temáticos. En estos últimos, por comité se les pide que propongan una sola actividad, para realizarla durante el año. Para la comunicación con estos, no utiliza las redes sociales, porque señala que se prestan para generar “chismes” y malentendidos, por lo cual ocupa carteles para citarlos. La mayor parte de las actividades realizadas por estos se restringen a labores de limpieza, mantenimiento y apoyo en eventos como pastorelas y obras de teatro.

Señala como principal obstáculo de los CEPS la baja participación de los padres. Manifiesta que muchos están registrados como consejeros, pero que realmente no acuden a las actividades. A pesar de ello, trata de siempre estar abierta a escuchar las sugerencias, si bien no siempre se pueden llevar a cabo, lo cual se los comunica fundamentando su negativa en lo mandatado por la norma. En lo relacionado con la transparencia y rendición de cuentas, suele hacerlo en cada ceremonia de los lunes, o bien cuando hay hechos importantes, convoca a toda la comunidad. En lo concerniente a los CEPS, la rendición de cuentas se hace a finales del ciclo escolar, sobre las actividades realizadas y los recursos recibidos. El comité de contraloría funciona conforme lo mandatado en los programas federales, los cuales establecen que los recursos recibidos deben estar en una cuenta mancomunada, siendo estos utilizados conforme a lo acordado en la Ruta de Mejora previamente elaborada.

Señala que no existe duplicidad explícita entre el CEPS y la APF, siendo su principal diferencia que la última figura se limita a recolectar cuotas voluntarias, en tanto el CEPS a realizar actividades de voluntariado. Como propuesta para mejorar estas instancias, señala que debe continuarse invirtiendo tiempo, a pesar de señalar reiteradamente su preocupación por cumplir con las normas, señala que se debe ser más flexibles con la participación, puesto que “...*el padre no va poder cuando yo digo, pero sí va a poder cuando él pueda...*”. Finalmente reitera que se requiere de mayor apoyo por parte de las autoridades, tanto en esta

estrategia, como en el apoyo para el mantenimiento de la escuela y la capacitación de la planta docente.

Como se observa, quizá una de las mayores diferencias entre ambas directoras, es el estilo de dirección que asumen, y que fueron descritos en el Capítulo 3. En tanto en la Escuela A, se es más tendiente al tipo de Dirección profesional, efectuando diagnósticos y promoviendo la participación de la comunidad, en la Escuela B, el tipo está más apegado a una Dirección con referencia a la norma y administrativa operativa, orientada en mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento. De igual modo, parecen tener un papel importante, el que sea el primer año de la directora de la Escuela A, así como el contar con una maestría y participar en actividades de voluntariado, factores que fomentan un mayor interés por innovar y fomentar cambios incluyendo la participación social.

Si bien, ambas directoras reconocen la importancia y valía de la participación de las madres y padres de familia, vía los CEPS, esta se limita a ser del tipo contributiva mediante el apoyo en trabajos de limpieza, mantenimiento y apoyo en actividades extraescolares. Su incidencia en temas de mayor impacto en la gestión escolar, son casi nulas, debido al temor en ambas escuelas en que los padres de familia tengan una injerencia que podría perjudicar la gestión escolar. Señalan como principal obstáculo en los CEPS, la baja participación atribuyendo como principales factores la falta de tiempo, así como el temor de asumir responsabilidades formales. En ambas escuelas, el dialogo ha jugado un papel fundamental en el funcionamiento de los CEPS, debido a que se trata de informar y llegar acuerdos en cuanto a las actividades y labores que se realizaran de forma conjunta, sin llegar a la imposición, no obstante se mantiene un marcado control en cuanto a los alcances que pueden tener estas.

4.4.2 Docentes

En la Escuela A, se entrevistó a dos profesores integrantes de los CEPS, ambos con licenciatura. Tienen conocimiento limitado de los objetivos y funciones de los consejos, si bien reconocen que se requiere de la participación de los

padres de familia para mejorar la calidad educativa, no supieron dar una definición exacta del concepto de participación social en la educación. Señalan como principal causa de la baja participación de padres de familia la falta de tiempo, pero también la debilidad en estrategias para informarles sobre la importancia y objetivos de su participación en figuras como los CEPS, rompiendo los mitos referentes a que la educación es un tema exclusivo de las escuelas y sus profesores.

Expresan no haber recibido formación ni capacitación específica para integrar la participación de los padres en su labor docente. Reconocen como una fortaleza la ubicación de la escuela, debido a que la población de alumnos está conformada por familia de clase media, que tienen mayor interés y tiempo para participar. Otra gran fortaleza la observan en la directora “...*quien es accesible...sabe vincular y nivelar la situación de conflictos, siendo buena mediadora...*” o bien “...*su formación y juventud ayuda a disminuir los conflictos...*”, implementando estrategias para tomar las decisiones en consenso y mediante acuerdo, a diferencia de lo que ocurría en años anteriores, lo que ha contribuido a mejorar los niveles de confianza y comunicación.

En lo referente a los CEPS, gracias al apoyo de la directora, los docentes observan que estos han logrado mejorar su desempeño, elaboran su plan de actividades y proponen actividades. No obstante, aceptan que su participación en temas, como los programas educativos, se limita a que tengan conocimiento de ellos. En cuanto a la probable duplicidad entre estos y la APF, señalan que hace falta más información para delimitar funciones y puedan complementarse. Esta sugerencia es extensiva a lo que se requiere para mejorar los CEPS, puesto que se carece de un canal de información oficial externo a la escuela que brinde información y capacitación a sus integrantes.

En la escuela B, se entrevistaron también a dos profesores integrantes de los CEPS, ambos cuentan con licenciatura. Su concepto de calidad educativa parte de la premisa de que no debe limitarse a solo aprender conocimientos, sino valores y habilidades para desarrollarse, siendo su logro, responsabilidad no sólo de los maestros. Su conocimiento en torno a los CEPS difiere, quizá porque uno de los

docentes entrevistados es el responsable de subir la información al REPUCE, lo que le da un mayor dominio del tema. Aun cuando admiten la valía de la participación de padres, la limitan a desarrollar funciones de limpieza y revisión de tareas. Un hecho a destacar es la opinión de la profesora con 22 años de experiencia, sobre a que cuando ella inició su labor, era mayor la implicación y participación de los padres en la educación de los hijos. A pesar de señalar la falta de tiempo como principal razón de la baja participación, reconocen que hay madres y padres que a pesar de trabajar, por el propio interés buscan formas de participar, aunque no sea directamente en los CEPS.

Durante su formación tampoco recibieron específicamente una materia o curso para incluir la participación en sus enseñanzas, no obstante ambos continuamente toman cursos para actualizarse en este y otros temas educativos. En lo referente a la gestión escolar, señalan que tratan de tomar las decisiones en conjunto, incluyendo a los CEPS y padres, no obstante existen cuestiones donde la última palabra la tiene la directora. En los CEPS, observan que una de las grandes fortalezas son los propios resultados de estos, en cuanto a eventos o trabajos de mantenimiento, que han estimulado que otros padres se integren, no directamente en los CEPS, pero si en las actividades que estos realizan.

La rendición de cuentas y transparencia se realiza a finales del ciclo escolar y por medio del comité de contraloría social, quien es el responsable de verificar las compras para comunicárselo a los restantes consejeros. En lo que toca a la duplicidad de funciones entre este y la APF, ambos convienen que no existe tal, señalando como principal diferencia que la APF solicita cuotas voluntarias. Para mejorar el funcionamiento de los CEPS señalan la necesidad de recibir capacitación e información. Un hecho destacable es que hace unos años, se intentó implementar esta, pero como era fuera de las instalaciones de la escuela, los padres no acudieron.

En ambas escuelas los docentes comparten la visión de que la calidad educativa no debe constreñirse al aprendizaje de conocimientos, dándole una importancia a los valores y habilidades para el desarrollo y la convivencia. Reconocen la importancia de la participación de padres en el proceso educativo,

no obstante señalan que falta trabajo por hacer, tanto de ellos como profesores, como de las autoridades para informar y promover la participación.

En los cuatro casos de ambas escuelas se señala la carencia de una formación profesional específica para el aprendizaje de habilidades y técnicas para incluir la participación de padres en lo pedagógico. Conviene en que en ambas escuelas, la mayor parte de las decisiones se toman en conjunto, no obstante en las que participan los CEPS y los padres se limitan a las actividades extraescolares donde pueden apoyar en especie o con mano de obra. En la Escuela A, se destacó el rol que juega la directora como líder la comunidad, resaltando su labor para fomentar el dialogo y la confianza, así como brindarles apoyo. En ambas, se hizo la observación relativa a la necesidad de información en cuanto a los objetivos y funciones de los CEPS, como de una capacitación formal.

4.4.3 Madres, padres o tutores.

En la Escuela A, se entrevistó a 7 madres, padres de familia o tutores integrantes del CEPS; 5 de ellas madres y dos padres. La edad promedio de este grupo fue de 42 años, la mayoría casados, con una escolaridad promedio de licenciatura y de 2 hijos en educación básica. En cuanto a su ocupación, expresaron que gracias a la flexibilidad de esta (la mayoría son amas de casa, comerciantes o empleados independientes) pueden participar en el CEPS. Con relación al tiempo de recorrido hacia la escuela, todos se trasladan caminando, con un promedio de 10 minutos. Un hallazgo importante es el hecho que 5 de ellos realizan actividades de voluntariado, predominando las organizaciones vecinales. La antigüedad promedio como integrantes fue de 3 años, resaltando que dos de ellos tienen ya 6 años de experiencia, ello a pesar de que los lineamientos establecen como máxima duración 4 años.

Con relación a las motivaciones, todos desean que sus hijos cursen alguna licenciatura e incluso una maestría, por tal motivo están interesados en mejorar las condiciones de la escuela, predominantemente en lo relacionado con infraestructura. Expresaron que participan para “...colocarse en los zapatos de los

maestros...” en cuanto a las problemáticas de la escuelas, para así “...no sólo *critiquemos, hagamos algo...*”. Un hallazgo significativo es que más allá de esperar a que gracias a su participación la escuela mejore sus condiciones, esperan que otros padres se animen a participar motivados por los resultados que se han logrado. Del mismo modo, comentaron que han observado que gracias a su participación, sus hijos también son más participativos en las actividades de la escuela.

En lo referente a la conformación y organización del consejo, todos expresaron que no reciben capacitación formal, ni conocen los lineamientos oficiales que norman a los CEPS, siendo la única información que reciben la que les proporciona de forma verbal la directora.

La convocatoria para la primera asamblea fue por medio de un cartel, en esta se propusieron personalmente o por otros miembros para ser parte del consejo, para su posterior votación. Para la conformación de los comités, la directora les comentó sobre los comités que habría y ellos decidieron en cual participar, reuniéndose en promedio cada dos meses, siempre por las mañanas, empleando el salón de cómputo para ello, acudiendo en promedio 10 padres. La directora siempre está presente en ella, siendo quien dirige el desarrollo. Si se presenta alguna diferencia, esta se dirime por votación logrando acuerdos para las actividades que se llevaran a cabo, relativas a realización de eventos.

Consideran que a pesar de ser en promedio diez las madres y padres de familia que participan, existe confianza entre ellos, porque ya se conocen entre ellos “...somos una gran familia, nos conocemos casi todos...”, así porque “...si un padre se compromete lo cumple...” “...nos conocemos, nos cuidamos, participamos y cumplimos...” lo cual refuerza la identidad y cohesión del grupo. Con relación a su opinión en torno a porqué hay madres o padres que no participan, se expresaron dos grandes causantes, la falta de tiempo, así como la resistencia a comprometerse formalmente a participar en una instancia como el CEPS.

El impacto sobre la gestión se limita al apoyo en actividades extracurriculares, como kermeses, torneos deportivos, ferias de libro y las

relacionadas con limpieza y reparaciones en la escuela. Refieren que si bien se les hizo conocimiento sobre la ruta de mejora de la escuela y los programas en que participaría la escuela, la relación con estos se limitó a aclarar dudas, no así para emitir opiniones vinculantes. Desconocen los resultados de la prueba PLANEA y por lo tanto no se da un seguimiento desde el CEPS a estos, ni se proponen estrategias para mejorarlos.

En lo referente a la transparencia y rendición de cuentas del CEPS, estas se realizan al final del curso, no obstante quien elabora los informes es la directora, a pesar de ello, un padre refirió que cuando estos se dan, él se siente orgulloso de compartir los logros, siendo tangible y observables estos, sobre todo en infraestructura.

A pesar de lo descrito en la literatura, la mayoría de los entrevistados considera que no existe una duplicidad de funciones entre el CEPS y la APF, identificando a esta última con la recolección de cuotas. No obstante, si refieren que debido a la baja participación, los mismos miembros de la APF, son los que integran el consejo, por lo que hace falta incrementar los niveles de participación.

Todos tienen una opinión positiva de la directora, destacando que gracias a que fue docente en ese plantel, conoce las deficiencias de esta y pesar de ser su primer año, ha hecho grandes cambios. Asimismo, expresan que está abierta al dialogo, a involucrar al CEPS, siendo el trato siempre amable.

Para mejorar la función del consejo, todos desearían que hubiera mayor información y capacitación para desempeñar sus funciones. Reconocen que gracias a su participación en el CEPS, sus hijos acuden más contentos a la escuela, por saber que sus padres están atentos e interesados en su escuela.

En la Escuela B, se entrevistó a 5 madres y una abuela, quien funge como presidenta del CEPS. La edad promedio de este grupo fue de 40 años, la mayoría casadas, con una escolaridad promedio de preparatoria y de 2 hijos en educación básica. En cuanto a su ocupación, la mayoría se dedica al hogar, con un promedio de recorrido de sus casas a la escuela de 10 minutos. A diferencia de la anterior escuela, solamente una madre realiza actividades de voluntariado externas a la escuela y en promedio han estado participando en el CEPS por 4 años.

Un punto a tener en cuenta es la confusión que existe en todas las madres de familia en lo referente a los objetivos y funciones del CEPS y de la vocalía que se conforma para la entrega de los desayunos escolares del Programa Desayunos Escolares. A causa de este programa, las madres y padres de todos los grupos se van rotando para acudir a la escuela en las mañanas y entregar los desayunos escolares, no obstante, confunde esta vocalía con pertenecer también al Consejo Escolar.

En lo relacionado a las motivaciones, si bien desean que sus hijos terminen sus estudios, incluso a nivel doctorado en un caso, la mayoría expreso que su deseo es lograr que sus hijos consigan “...*un trabajo laboral que pague bien...*”, para ello observan su participación como necesaria para mejorar las condiciones físicas de la escuela, para que sus hijos se sientan motivados a acudir a la escuela al observar que están atentos de ellos y de su escuela. Al igual que en la anterior escuela, esperan que con los resultados que se logren a través del CEPS otros padres se animen a participar.

Para la conformación y organización del CEPS, al igual que en la Escuela A, todos expresaron que no recibieron capacitación formal, ni conocer los lineamientos que reglamentan a los consejos. Para la convocatoria a la primera asamblea, esta se hizo mediante un cartel y citatorios en los cuadernos de sus hijos. La elección de los consejeros se hizo mediante votación, destacando que se hizo referencia a que fueron pocos las madres y padres que acudieron, y aún menos los que se propusieron para integrar el consejo. Para las reuniones expresamente del consejo, se reúnen en el salón de cómputo, para tratar temas relacionados con la realización de actividades para el mantenimiento, limpieza y organización de actividades extraescolares, como son obras de teatro y festejos.

Sobre el tema de si existe confianza y compromiso entre ellas, las opiniones estuvieron divididas. Debe destacarse que debido al Programa de Desayunos Escolares, y que son los mismos padres los que conforman la vocalía y el consejo, su convivencia es mayor, casi diaria. Algunas expresaron que debido a esta mayor frecuencia se ha logrado mayor empatía y cohesión, y que gracias al CEPS han logrado mejoras en la escuela “...*hemos sacado necesidades, que si no estuviera*

el CEPS no se hubieran logrado...". No obstante otras madres refirieron también que por este mismo hecho, han surgido problemas y "envidias", que no han logrado ser resueltos ni con la intervención de la directora. En el mismo sentido, sobre la cuestión en cuanto a cómo resuelven las diferencias que pudieran presentarse, las opiniones estuvieron divididas, algunas expresaron que dialogando, por medio de votación y cuando es necesario, acudiendo a la directora quien toma la decisión, otras expresaron que no se solucionan.

Un hallazgo importante se logró en lo referente a su opinión sobre por qué había padres que no participaban. Si bien, y al igual que en la anterior escuela, se señalaron como causantes la falta de tiempo, el miedo a responsabilizarse y la apatía, también surgió la cuestión del rol que juega la directora, quien debido a su estilo de dirección apegado a la norma, desincentiva la participación:

"...la directora nos dice, no se puede, no me lo permiten y eso no nos deja participar, queremos recolectar fondos y la directora nos dice, no se nos permite y por eso muchos padres han dejado de participar..."

En lo relacionado con la gestión escolar, sólo una madre mencionó conocer la ruta de mejora de la escuela, no obstante refirió que los padres no opinan sobre él. El resto, dijo no conocerlo o incluso no saber de qué se trataba dicho instrumento. Del mismo modo desconocen los resultados de la prueba PLANEA, por lo cual tampoco le dan seguimiento o proponen actividades para mejorar el desempeño en ella. En los programas escolares, ellas como madres de familia, no tanto como integrantes del CEPS, se limitan a apoyar en lo que se les requiera, como son el Programa de Desayunos Escolares o el de Sendero Seguro.

Una rendición de cuentas formal del CEPS no la hay, esta sólo se limita a la reunión de fin de año, la cual es registrada como la última asamblea del CEPS, donde es la directora quien de forma verbal comunica los recursos recaudados y su uso. Sobre la probable duplicidad y confusión entre el consejo y la APF, la mayoría expuso que sus funciones son diferentes, puesto que la segunda figura se limita a recolectar cuotas voluntarias. Asimismo, expresaron que esta no los apoya en nada, incluso que no conocen quienes son sus integrantes o los resultados de esta.

En cuanto a su opinión sobre la directora como líder de la comunidad, en su mayoría señaló que existen deficiencias: “...*hay un problema y no sabe qué hacer...*”, destacando nuevamente los efectos negativos que tiene su estilo de dirección con referencia a la norma y temor a politizar a la escuela: “...*ella se va mucho por sus lineamientos...*”, “...*la veo tímida en algunas cosas, mas temor de que vayamos hacer algo que no debemos...*”. No obstante de ello, reconocen su apertura para incluir la participación de los padres en un mayor número de asuntos escolares, sobre todo después del sismo, lo cual provocó toda una coyuntura en la cohesión de la escuela, incrementando los niveles de participación, que no obstante ha ido en decremento.

Para mejorar la función del consejo, al igual que en la primera escuela, todas desean tener mayor información, capacitación y respaldo de las autoridades escolares, así como una mayor flexibilidad en cuanto a las actividades que puedan realizar como consejeros. A pesar de las deficiencias y limitantes en su participación, todas expresaron sentirse contentas y con la intención de continuar participando, sobre todo por la alegría que les causas a sus hijos el verlas interesadas en mejorar su escuela: “...*sabe que estoy aquí, siente que ya es su casa aquí...*”, “...*le emociona que este, mi mamá si me apoya, le encanta...*”.

Existen similitudes entre ambas escuelas en lo relacionado a la participación social y funcionamiento de los CEPS. La principal motivación para participar se relaciona con mejorar las condiciones físicas de la escuela, como es el mantenimiento y limpieza, para que sus hijos tengan un sitio agradable donde estudiar, logrando terminar sus estudios hasta nivel licenciatura e incluso mayores grados. De igual modo, expresaron, que desean que con su ejemplo de participación, sus hijos aprendan sobre la importancia de involucrarse y participar en este tipo de temas.

Todos los padres de familia refieren que no existe una capacitación formal, siendo la información que recibe sobre los CEPS, únicamente la que les explican las directoras. Para a la elección de consejeros, en ambas se hizo por votación en una asamblea, donde eran los propios padres quienes se proponían entre ellos para integrarlos. Su intervención se limita a acudir a las reuniones con fines

informativos y para decidir la realización de actividades de mantenimiento, limpieza o extraescolares, como festividades, eventos deportivos, de salud u obras de teatro. Para la toma de decisiones de estos temas, se hace por votación y en caso de no lograr acuerdos, las directoras son quienes tienen la última palabra.

En ambas, su injerencia en la gestión escolar es mínima, en algunos casos de conocimiento y aclaración de dudas en cuanto a conocer los objetivos de la Ruta de Mejora o de la incorporación a programas. En lo referente a su opinión de una probable duplicidad de funciones con las APF, en ambas la opinión predominante fue que no la hay, puesto que las asociaciones se limitan a recolectar fondos.

Donde sí hubo importantes diferencias fue en lo relativo a la percepción y opinión del liderazgo de la directora. Mientras en la Escuela A, se hizo referencia al buen desempeño de esta para apoyar la participación, el logro de acuerdos, la solución de problemas y el logro de mejoras en la escuelas, en la Escuela B, se hizo mención sobre como el temor de la directora a infligir normas, llegando a desincentivar la participación. Otro hecho a destacar en lo referente a que después del sismo y las labores de reconstrucción en la escuela B, hubo un notorio incremento en la participación de padres, que no obstante ha decrecido, desperdiciando quizá esta coyuntura para mantener esos niveles o incluso incrementarlos.

4.5 Hallazgos en torno a los factores que favorecen la participación social desde los CEPS

En ambas escuelas los CEPS se organizan y funcionan de forma similar. Están conformados principalmente por madres jóvenes, con una mayor flexibilidad en su tiempo, por dedicarse al cuidado del hogar o al comercio. Asimismo, la gran mayoría de integrantes viven muy cerca de la escuela, lo cual facilita su traslado para participar en las actividades de este. Otro hecho destacable es la participación de algunos de ellos en otras actividades de voluntariado, lo cual habla sobre el valor que le dan a la participación social como mecanismo para la resolución de problemas colectivos.

Un punto muy importante son las motivaciones expresadas por los padres de familia para participar, destacando cuatro:

1. Mejorar las condiciones físicas de la escuela, en lo relativo a mantenimiento y limpieza, con la finalidad principal de que sus hijos cuenten con un sitio agradable, seguro y digno donde estudiar.

A partir de ese factor podría explicarse el mayor interés de participar de los padres de familia tras el sismo del septiembre de 2017, que no obstante, no fue aprovechado para mantener dichos niveles participativos.

2. Lograr que con su participación y los resultados observados, otros padres de familia se animen a participar, puesto que una de las principales fallas observadas en los CEPS, es la baja participación.

3. Lograr que sus hijos se sientan motivados a estudiar al observar y percibir que ellos están más atentos a sus estudios y que se involucran activamente.

4. La observación en cuanto a que sus hijos también se han vuelto más participativos en los asuntos escolares. Ello nos habla no sólo de un factor que refuerza la participación de los consejeros, sino de la importancia y valía de los CEPS como escuela de educación cívica, cuyos aprendizajes pueden y deben ser aprovechados para la formación ciudadana desde temprana edad.

Un factor muy importante que promueve los CEPS, es la mención en cuanto a los niveles de confianza existentes entre los integrantes. La explicación de ello se puede explicar por dos variables. La primera, porque se conocían previamente, incluso hubo referencia a que por los propios lazos de amistad, fue que algunos padres alentaron a otros a participar. La segunda causa deriva de las actividades y tratos entablados en las actividades del consejo, como lo explica la teoría de la acción colectiva, una vez que se observó un cumplimiento entre ellos, se reforzó la confianza, incrementándose aún más esto, una vez que se reconocieron los resultados que tuvieron sus esfuerzos sobre todo en lo relacionado a mejoras en infraestructura. Ello nos habla del proceso para generar mayores niveles de cohesión y capital social, siendo determinante el reconocimiento de los resultados,

que incluso animan a otros padres a participar, derribando la desconfianza previa en cuanto a la utilidad de estas figuras.

Las sesiones de consejo se realizan por las mañanas en su mayoría en el salón de computación, son esporádicas, en promedio cada dos meses, convocadas por las directoras, quienes conducen el desarrollo de estas. Para dirimir diferencias se recurre a votación y de no lograr acuerdos, son las directoras quienes toman la decisión. Para la conformación de comités, son las directoras quienes deciden cuales habrá y los padres quienes deciden en cuales participar; siendo los que mejor funcionan, los de alimentos, lectura, infraestructura y contraloría social. Este último, porque es requisito en la mayoría de programas en que participan las escuelas, siendo su principal función el conocer en que se invierten los recursos y comprobar que realmente se les de ese uso. No obstante de ello, también se percibió que esta información es compartida por toda la comunidad y no solo por el comité de contraloría y o bien el consejo.

A pesar de estos importantes hallazgos, también se hizo latente la simulación en la organización y funcionamiento en que caen los dos CEPS estudiados. Ello se observó por ejemplo en el hecho de que muchos padres son registrados como consejeros sin realmente participar en las actividades de estos con la finalidad de cumplir con los requisitos de programas escolares o de lo dictado en la propia Ley de Educación.

Entre las principales causas de la baja participación, se hizo mención a la falta de tiempo de los padres para participar e incluso de las directoras y docentes para incorporar la participación de estos en sus actividades escolares. Otro factor encontrado, fue la resistencia y temor de asumir responsabilidades que pueden apreciarse como formales a través de los CEPS. Ello podría deberse a la incertidumbre existente en cuanto a metas, roles y actividades de los propios consejos ante la falta de información y capacitación, la cual fue nula y limitada a la que le transmiten las directoras. Lo anterior se reforzó con la petición generalizada de todos los actores de recibir mayor apoyo de las autoridades en cuanto a información y capacitación formal. Las madres y padres para poder realizar de

forma más eficiente sus funciones, en tanto las directoras, para establecer que los consejeros conozcan claramente los alcances y límites de su participación.

Asimismo, a pesar de la restricción de la propia norma en lo relacionado con intervenir con mayor intensidad en la gestión escolar, fue evidente que si bien se observó que la toma de decisiones de los consejos son tomadas por votación, recurriendo a la autoridad de las directoras cuando no se logran acuerdos, estas se limitan a lo relacionado a la planeación y organización de actividades extraescolares o de mantenimiento.

Las directoras expresaron su temor a que una mayor participación en temas de otra índole, como serían los pedagógicos o de gestión escolar, podrían perjudicar el control que se tiene en las escuelas. En este tenor, se observó que es nulo el conocimiento en cuanto a los objetivos y estructura de la Ruta de Mejora, de la prueba PLANEA, la carta de derechos y obligaciones de los alumnos, y en los casos en que se tuvo noción, la información brindada por la escuela, fue para conocimiento y aclaración de dudas, sin posibilidades de opinar.

En lo referente a la función de contraloría y vigilancia que ejercen los CEPS a través de los comités de contraloría social, este fue observado como uno de los requisitos con mayor influencia para cumplir con la conformación de los propios consejos, debido a que se mandata el contar con uno para la recepción de recursos monetarios por parte de los programas escolares. No obstante, la función de estos se limitan a recibir la información que les proporciona la directora en cuantos al uso y destino de los recursos. Es de resaltar que esta actividad no se restringe al comité de contraloría propiamente dicho. Es realizada por lo general ante toda la comunidad, ampliando el valor de la rendición de cuentas.

Uno de los factores con mayor importancia para la conformación y organización de los CEPS es el liderazgo y estilo de dirección de las directoras. La visión y postura que asumen en lo referente a participación social, es determinante para la promoción e inclusión de esta como insumo para la mejora de la calidad educativa. Este fue quizá el hallazgo más importante de la presente investigación, observándose un mayor número de evidencias de un mejor funcionamiento en el consejo de la Escuela A, por contar con una directora que le da mayor importancia

a la formación humana, en lo referente a valores, actitudes y habilidades y a la elaboración de diagnósticos para la planeación de soluciones. Siendo en ellos primordial la participación tanto de docentes, como de padres y alumnos, por ello refiere como una de sus principales requerimientos como directora, el contar con habilidades y técnicas para la solución de conflictos y el logro de acuerdos.

Lo anterior a diferencia de la escuela B, donde la directora mencionó como su principal objetivo, el cumplimiento de las normas, esta poca flexibilidad, que resulta primordial para una gestión con indicios de red, resulta ser desfavorable para promover la participación y quizá como una de las principales causas por las cuales no se pudieron aprovechar los mayores niveles de participación generados por la coyuntura del sismo del 2017.

Tras el estudio de caso por medio de estas entrevistas semiestructuradas, se observó como factores que promueven la conformación y funcionamiento de los CEPS los siguientes:

- 1.El estilo de dirección del director. Con una visión no encaminada al cumplimiento de lo mandado de la norma, sino de lograr resultados con un impacto en la formación y proceso educativo de los alumnos. Con una apertura y reconocimiento hacia la participación de los padres.

- 2.El antecedente de los actores de haber participado de otras instancias de participación social. No sólo por la visión en torno a la valía de esta para la solución de problemas, sino como antecedente que puede dar certidumbre sobre las dinámicas de instrumentos desde los cuales ejercer la participación social y que esperar de ellos.

- 3.Contar con información clara y precisa sobre las metas y funciones a desarrollar. Ello propiciaría igualmente certidumbre a todos los actores sobre los alcances y límites de la participación. Asimismo, coadyuvaría a trazar planes y programas sobre las actividades que pueden realizarse desde los CEPS, sobre todo desde los comités.

- 4.El reconocimiento de los resultados logrados a través de los CEPS. Como un inventivo no económico para la acción colectiva desde estos,

reforzando la valía e importancia de continuar participando, al tiempo que motiva a otros actores a integrarse a esta figura.

5. Los resultados e impactos de la participación en el sentir de los hijos. Estos reconocen que sus padres están atentos y comprometidos con su formación. De igual manera, por la participación de sus padres, perciben a la escuela como un sitio más familiar y agradable.

Si bien los estudios de casos se limitaron a dos escuelas y sus CEPS, el objetivo principal de la presente investigación se cumplió con creces. Permitiendo observar in situ la organización y funcionamiento de estos, así como la visión y percepción que tienen los diferentes actores, contrastándolo con lo investigados por autores que han estudiado a estas figuras.

En el siguiente y último apartado de la presente investigación, se hará una breve reseña de la importancia de continuar fortaleciendo instrumentos que partan del enfoque de gobernanza, desde los cuales se promueva la organización y solución de problemas públicos a través de instrumentos que utilicen la participación social como un insumo fundamental, no sólo para democratizar las decisiones y acciones, sino para ahorrar costos y sortear obstáculos, al permitir una organización en red y en estructura heterárquica, que facilite una comunicación e intercambio de recursos de forma más eficiente, factible y pertinente. En este caso, en lo específico al tema educativo, tema que resulta idóneo, no sólo por el valor público que posee, sino por la oportunidad de formación e inclusión de valores cívicos para una vida más democrática e inclusiva en los asuntos públicos.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El derecho a la educación resulta fundamental para el disfrute del resto de los derechos humanos. Por ello, el garantizar el derecho a la educación debe traducirse en proporcionar por parte del Estado, no sólo de los insumos financieros o materiales necesarios, sino también de promover, proveer y evaluar los procesos organizativos y de gestión educativa, de tal forma que con la educación se logre el pleno desarrollo de las personas, garantizando su aprendizaje y acceso a la cultura.

Partiendo de la afirmación relativa a que la educación no es un proceso cerrado inherente exclusivamente a la relación docente-alumno, sino que involucra la participación de una gran diversidad de actores, como son docentes, directores, padres y madres, abuelos, medios de comunicación, etc., se precisa de estrategias y políticas públicas que coordinen y brinden certeza a su involucramiento, aprovechando y potenciando sus recursos para la mejora de la calidad educativa.

Lo anterior resulta pertinente porque la eficiencia, racionalidad y calidad escolar no residen exclusivamente en las formas para obtener y utilizar los recursos, sino en cómo organizar la colaboración entre los actores para su disposición. Como se describió en el texto de la presente investigación, la inclusión de la participación social en el tema educativo tiene múltiples y bien estudiadas ventajas; por mencionar algunas fortalece la democracia escolar, la descentralización, el federalismo educativo, la autonomía escolar, la transparencia y la rendición de cuentas, no sólo del director o la planta docente con los resultados escolares, sino de toda la comunidad escolar, haciéndola corresponsable de los resultados, logrando una acción legitimadora, de un espacio que hoy se encuentra en crisis, ante los resultados e indicadores desfavorables, como los mostrados en las pruebas PISA y PLANEA.

La instrumentación de la participación social en la educación tiene su mayor impulso en México desde los Consejos Escolares de Participación, objeto de estudio de la investigación, la cual partió de la premisa en torno a que el fortalecimiento de estas figuras como coadyuvantes en la mejora de la calidad

educativa, precisan en primer lugar de un diagnóstico y análisis de los factores que interactúan e influyen en su conformación y organización. Con este objetivo se realizó un estudio de casos con fines descriptivos para analizar y comprender desde la teoría de gobernanza y a nivel micro escolar, los factores que promueven a los actores a aproximarse o retirarse de éstos, con la finalidad de poder realizar propuestas para aprovechar y maximizar aquellos que favorecen la participación y disminuir los efectos de los que los afectan negativamente. Es importante reiterar, que la relación entre calidad y los CEPS no se estudió en la presente tesis, por considerar que ello corresponde a otro momento y rebasa los alcances de la presente investigación.

Para el análisis de los resultados se empleó como marco la teoría y enfoque de gobernanza. Ello resulto pertinente y enriquecedor desde la visión propuesta por Omar Guerrero, en torno a que el gobierno es el arte del timonel, pudiendo tener estos diferentes enfoques, teorías y propuestas para conducir y dirigir a la sociedad hacia niveles aceptables de gobernabilidad, siendo uno de ellos el de la gobernanza.

Un hecho que se quiso destacar en la investigación, fue la multiplicidad de definiciones que puede adoptar el término gobernanza. Por ejemplo, desde la óptica del Banco Mundial, la gobernanza es un término utilizado para calificar las medidas de ajuste de la NGP, donde la participación ciudadana es concebida como un instrumento que acompaña a los recortes presupuestarios, permitiendo al Estado, abandonar sus responsabilidades con la población. Ante esta multiplicidad de interpretaciones, se decidió emplear el término nueva gobernanza, la cual, de acuerdo a Peters Guy y Pierre Jon, no se concentra en la eficacia, eficiencia y economía, ni en la buena relación calidad-precio para la prestación de bienes y servicios, ni en los mandos de autoridad, destacando en cambio la importancia y urgencia de gestionar enlaces interorganizacionales desde un modelo de red, donde prevalezcan las relaciones heterárquica e interdependientes, así como los valores de confianza y cooperación en la consecución de intereses compartidos.

Las propuestas de la nueva gobernanza, posibilitan la participación y el empoderamiento de un mayor número de actores en el arte del timonel, pugnado

por una división del trabajo no tajante, sino más bien difusa y con responsabilidades compartidas para la solución de los problemas públicos, permitiendo y promoviendo que los ciudadanos re-conceptualicen su rol y comunicación con sus gobiernos.

En ella, la participación es uno de sus principales y más importantes pilares, requiriendo que ésta se institucionalice en valores, rutinas, normas y procedimientos, lo que conlleva como se ha mencionado, al estudio de las variables que enmarcan e influyen en la participación.

Conforme a la literatura revisada, el lograr una participación eficiente precisa de altos niveles de capital y cohesión social, los cuales a su vez son dependientes de factores como los incentivos dados por las reglas del juego, los niveles de confianza y corresponsabilidad, así como del liderazgo presente.

Para lograr que estos supuestos se logren, se precisa comprender que la participación es un proceso gradual que tiene por objeto propiciar e incrementar la interacción colaborativa y corresponsable de los actores participantes en la toma de decisiones, ejecución y evaluación de acciones colectivas. Siendo posible transitar de un nivel hacia otro con mayores alcances e impactos.

Muy significativa resultó la propuesta de Geilfus, quien propone observar al proceso participativo como una serie de escalones, de forma que cada nivel significa un avance en el grado incidencia que puede tener la participación de los actores, en este caso de los padres de familia. Existiendo la posibilidad de transitar de un escalón a otro, a medida que los actores se capacitan y fortalecen sus habilidades y capacidades individuales y colectivas. Por ello, no debe menospreciarse el logro de que la participación se encuentre por el momento en el “primer escalón” de ser meramente informativo, puesto que por el sólo hecho de lograr que los padres asistan a una reunión, aunque sea para recibir pasivamente información, ya es en sí un logro desde el cual avanzar hacia otros mayores niveles.

El comenzar a transitar de un nivel a otro, precisa diagnósticos y diseño de estrategias, para en primer lugar lograr el interés y la motivación para que los actores escolares decidan acercarse a conocer las propuestas, y de ahí lograr que

continúen e incrementen su nivel de participación con un mayor involucramiento. Ello conlleva a un rediseño del arreglo institucional para modificar, generar y/o aprovechar los incentivos presentes, bajo el entendido de que cada uno de ellos tiene intereses, objetivos y motivaciones particulares que, en muchas ocasiones, podrán ser contrarias, no fijas e incluso entrar en disputa entre ellos.

Ante estos escenarios, el rediseño requiere hacerse bajo la óptica de que los participantes deben obtener satisfacciones específicas y visibles, para no quedar con la sensación de haber estado desperdiciando su tiempo. En el caso de los CEPS, por su naturaleza debe explorarse los incentivos no económicos, como son el lograr prestigio, respeto, amistad, reconocimiento público y sobre todo el efecto sobre la formación de sus hijos y otros alumnos.

Igualmente importante es el hecho de que los participantes reciban una información pertinente y acorde a sus características, puesto que resulta imposible fomentar la participación sin el antecedente de que los actores han comprendido lo que se espera de ellos, permitiendo así una participación responsable y coherente con cada contexto. Finalmente, toda acción colectiva precisa de un liderazgo propicio y pertinente para facilitar, adaptar, negociar y crear la confianza y los mecanismos necesarios para la colaboración, la innovación y la dirección hacia metas realizables. Este rol indiscutiblemente le corresponde en el nivel micro, a los directores de cada escuela.

El fortalecer la gobernanza y la participación en las escuelas para coadyuvar a mejorar la calidad educativa, no debe observarse como una privatización o desatención del Estado en sus responsabilidades con la educación. Los Estados, dentro de las propuestas de nueva gobernanza, continúan siendo los máximos garantes del bienestar general y por ende con la mayor responsabilidad para su resolución. Una de las propuestas más atractivas en este enfoque, es la de Rhodes, quien plantea comenzar a observar al Estado como una colección de redes interorganizacionales formada por actores gubernamentales y sociales, y no como un sinónimo de lo que es el gobierno y la administración pública. En este nuevo enfoque, el gobierno debe transitar del rol tradicional de proveedor de bienes y servicios públicos, a uno de promotor y gestor de interdependencias para

la construcción y fomento de redes y espacios para la deliberación, la coordinación y la participación.

En México, el principal antecedente que permitiría reformar al sistema educativo introduciendo las propuestas de la Nueva Gerencia Pública, con algunas convergencias con las de la nueva gobernanza, fue la firma del ANMEB entre el gobierno federal, el secretario de educación pública, la secretaría general del SNTE y los 31 gobernadores de la República y su posterior formalización en la Ley General de Educación de 1993. Lo anterior se puede afirmar, porque dicha reforma educativa estuvo contenida dentro del proceso de las reformas estructurales al Estado y la Administración Pública, las cuales conllevarían principalmente a una descentralización y modernización del gobierno, así como los primeros intentos por establecer una nueva forma de relación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y la propia sociedad en los asuntos públicos, como lo propone la nueva gobernanza.

Un punto a destacar y que influyó determinadamente en dichas reformas, fue la influencia, a nivel macro, de organismos internacionales, como el Banco de México o el Fondo Monetario Internacional, quienes condicionaron sus préstamos a la aplicación de dichas reformas estructurales favorables al equilibrio de mercados y la desregularización de la economía con una mayor participación del sector privado. La firma del ANMEB, como antecedente y escenario para la construcción de consensos para las reformas educativas no fue exclusiva de México. Esta ruta se repitió en diferentes países latinoamericanos quienes también reformaron su marco normativo en materia educativa, bajo el canon de que se precisaba introducir cambios en la educación que permitieran formar individuos con las capacidades y habilidades necesarias para el trabajo, aportando así al crecimiento económico. No obstante de este enfoque primordialmente monetario, también se introdujeron propuestas para federalización educativa y el fortalecimiento de la autonomía escolar.

Entre las propuestas del ANMEB y la LGE destaca como hecho novedoso, la creación de espacios desde donde pudiera fomentarse la participación social y la contraloría social, como medios para la resolución de los problemas escolares

relacionados con el ámbito local, coadyuvando en la realización y promoción de actividades extraescolares. Estas figuras están diseñadas bajo el modelo de gobernanza, toda vez que crean figuras colegiadas donde deben participar, bajo un esquema horizontal, padres de familia, maestros, directores, representantes del SNTE y/o cualquier otro miembro de la comunidad escolar, las cuales deben estar en comunicación e interacción a través de los consejos de participación social municipales, estatales y nacional, de tal forma que pueda iniciarse un trabajo en red que posibilite la atención de las causas y problemáticas de la baja calidad educativa.

No obstante de ello, se han documentado y evidenciado que estas instancias tuvieron importantes defectos de origen que dificultaron su implementación en un sistema educativo altamente vertical, autoritario y rígido. Una de sus mayores restricciones se encuentra en el propio marco legal que rige a dichos consejos, puesto que su rol queda restringido a ser principalmente informativo, consultivo y en algunos casos colaborativo en lo referente a la realización de actividades extra escolares y el mantenimiento de las propias escuelas, sin ser resolutivo en las decisiones importantes de gestión escolar. Por ello, diversas investigaciones, referentes a la participación social y los consejos escolares, han concluido que estos se conforman con el objetivo de satisfacer la normatividad, aumentar la estadística y cumplir los requisitos burocráticos de diversos programas escolares para allegarse de recursos financieros, lo que nos habla de una grave simulación en cuanto a los objetivos y misiones de estas figuras.

Un punto en el que se quiso hacer énfasis en la presente investigación, fue que la participación que se promueve desde los CEPS es de un tipo en específico, la social a nivel micro escolar delimitada por un marco normativo, la cual interactúa con otro sin fin de modalidades e incluso instancias de participación educativa. Una de las más visibles es la de las APF, cuya principal función y diferencia con los CEPS es la de fungir como asociación para representar exclusivamente a los padres de familia, en tanto la de los CEPS, es la de representar a la comunidad

escolar y fomentar su participación en funciones de planeación, supervisión y evaluación de la gestión escolar.

No obstante, esta diferenciación no resulta clara conforme a lo descrito por varios autores y observado en los estudios de caso, lo cual resulta contraproducente para el logro de los objetivos de los CEPS. El no contar con una clara definición en cuanto al rol y finalidades de cada una, continuará ocasionando una confusión y competencia innecesaria entre ambas figuras, en lugar de aprovechar el aprendizaje compartido y la coordinación entre ellas.

Otra de las finalidades de la investigación fue resaltar la pertinencia de dichas instancias, toda vez que conforme a la teoría de gobernanza, estos tipos de instrumentos permiten identificar y conjuntar de forma más eficiente, económica y racional los recursos, que bajo otros esquemas, permanecerían dispersos y desaprovechados, resultando más sencilla y menos costosa la colaboración y concertación de actores. En el caso específico de la educación, estos sirven como instrumentos democratizadores, promoviendo la equidad, la autonomía y la rendición de cuentas, al tiempo que forman y fortalecen el capital y la cohesión social, promoviendo aprendizajes sociales necesarios para la innovación y la resolución de los problemas inherentes a la baja calidad educativa. Al tiempo de esto, se ha observado que la participación de los padres de familia, ayudan a que los alumnos asistan a la escuela con mayor regularidad, a que cumplan con sus tareas, demostrando mejor actitud, comportamiento y rendimiento escolar.

Una de las originalidades de la investigación fue no enfocarse en lo que no funciona, sino en lo que sí lo está haciendo. Para ello se seleccionaron dos escuelas, que conforme a la información oficial proporcionada por el CONAPASE, cumplió, durante el ciclo escolar 2016-2017, con todas sus sesiones de consejos, conformó su comité de contraloría social y otros tres comités temáticos más, así como el hecho de haber gestionado y participado en al menos un programa escolar.

Las escuelas primarias públicas seleccionadas a pesar de cumplir con todo lo anterior y de encontrarse en la misma demarcación territorial, presentaron interesantes diferencias, tanto en lo relacionado con infraestructura educativa,

como en el ambiente, gestión escolar y participación social. En ambos consejos el número promedio de consejeros es de 10 participantes, incluyendo directoras, maestros y madres o padres de familia. Este promedio es ligeramente superior al descrito por Olsen, de 6 a 7 miembros, para lograr una acción colectiva sin tener que recurrir a la coacción u otros estímulos diferentes al bien colectivo, lo cual refuerza la urgencia de conocer y analizar los incentivos y factores que promueven la participación de los padres y otros actores escolares, de tal forma que resulte atractiva la idea de participar, lo que conlleva, como fue descrito por Font, a la obtención de satisfacciones expresivas, para no quedar con la sensación de haber estado desperdiciando su tiempo.

Como preámbulo de las conclusiones, la participación en los CEPS de los casos de estudio es catalogada por la presente investigación y conforme a la propuesta de Geilfus, como informativa, consultiva y colaborativa, sin llegar al nivel de ser resolutoria. Asimismo, conforme a la tipología de Martinello, es del tipo de Padres como agentes de Apoyo a la Escuela sin tampoco llegar a ser del tipo Padres como agentes con poder de decisión. Finalmente, conforme a la categorización de Gubbins, esta investigación la inserta en las de demanda productiva, presencial y de participación activa.

No obstante de ello, es importante resaltar que se hizo latente la simulación expresada por autores anteriores que han estudiado a los CEPS. Se hizo el hallazgo de que en algunos casos los padres son registrados como consejeros por las directoras, sin que realmente participen en las sesiones o en las actividades realizadas por estos.

Otro punto llamativo y de alarma, es el casi nulo conocimiento de los consejeros entrevistados en cuanto a los objetivos y estructura de la Ruta de Mejora, de la prueba PLANEA, y de la carta de derechos y obligaciones de los alumnos. En los casos en que se tenía noción de estos temas, la participación del CEPS se limitó a ser de conocimiento y aclaración de dudas. Si bien la toma de decisiones es llevada a cabo mediante votación, esta se limita a lo relacionado a la planeación y organización de actividades extraescolares o de mantenimiento. Todo ello es contrario a lo requerimientos descritos en la literatura para promover

una gobernanza con participación activa, donde resulta fundamental el contar con un permanente proceso de información sobre los límites y alcances de su participación, lo que conlleva a su vez a la inversión de recursos para capacitarlos, acompañarlos y asesorarlos permanentemente, rol que le corresponde a las autoridades a nivel macro y meso, como lo es el CONAPASE, la propia SEP, los consejos estatales y municipales, así como de las propias secretarías educativas locales, donde los supervisores deben poseer un rol predominante para servir de puente.

El mayor factor señalado de la baja participación en los CEPS, tanto por directoras, docentes y padres de familia entrevistados, fue la falta de tiempo de los padres para participar e incluso de las directoras y docentes para incorporar la participación en la gestión y dinámica escolar. Seguida de ella, está el expreso temor de asumir responsabilidades formales en los consejos, lo cual podría deberse a la falta de información y capacitación, lo cual genera incertidumbre en los participantes de lo que se espera de ellos, sobre las actividades que pueden realizar e incluso de los propios objetivos y fines de los consejos.

En ese sentido, es interesante observar que la mayoría de los integrantes están conformados por madres jóvenes que se dedican al cuidado del hogar o son autoempleadas que viven cerca de las escuelas, factores que posibilitarían estar en mayor disponibilidad de tiempo para participar. Igualmente un importante número mencionó participar en otras actividades de voluntariado, lo que nos habla de su visión en cuanto a observar a la participación como un mecanismo útil para la solución de problemas colectivos. Todo lo anterior es concordante, con lo descrito por Mora, en torno a que la presencia de factores como la cercanía física, la frecuencia de los contactos, la intensidad en los vínculos, así como la visión sobre los beneficios de participar, facilitan mayores niveles de capital y cohesión social, coadyuvando a lograr una mayor coordinación y cooperación para impulsar procesos participativos.

Los hallazgos sobre las principales motivaciones que tienen los padres para participar en los CEPS son coincidentes con los descritos por Perales Mejía, en cuanto a que el propósito principal de participar es la mejora de las condiciones

del espacio donde pasan y se forman sus hijos. Este incentivo a su vez tiene efectos positivos secundarios, a la par motivan a sus hijos a tener un mejor rendimiento escolar al percibir que sus padres están más atentos a sus estudios. Incluso, algunos de ellos expresaron que, gracias a su participación, sus hijos también se han vuelto más participativos en los asuntos escolares, lo que nos habla de un círculo virtuoso en el tema cívico que debe ser aprovechado para fortalecer las herramientas democráticas y participativas dentro y fuera de la escuela. Estos hallazgos son coincidentes con las evidencias descritas en el capítulo dos, sobre el hecho de que la participación familiar ejerce una poderosa influencia sobre el éxito del niño en la escuela.²⁶³

Otro de los incentivos documentados para continuar participando fue lograr que otros padres se animen a involucrarse en los CEPS. Esto resulta coherente con lo dicho por varios padres, quienes expresaron participar alentados por otros padres con los que existían lazos previos de amistad. En el mismo sentido se logró apreciar en las entrevistas la satisfacción generada en los padres en cuanto al reconocimiento de la comunidad de los logros del CEPS, factor que los motiva a continuar participando al percibir resultados tangibles derivados de su participación. Ello es compatible con lo descrito por Olson en relación a la existencia de otros tipos de incentivos diferentes a los económicos, como el prestigio, respeto, amistad, etc., incentivos que deben ser aprovechado dada la naturaleza y el tipo de participación no clientelar que se busca fomentar en estas instancias.

Muy importante fue el hallazgo de corroborar, como describe Vélez Andrade y Santizo Rodall, sobre la importancia y rol que tiene el director para fomentar la participación social en lo relativo a que este logre ser un líder ante la comunidad escolar, guiando la participación hacia propósitos y actividades bien definidas y viables. Además de ello, esta investigación concluye que resulta determinante el estilo de dirección que adopte el director en la gestión escolar, sobre todo por lo referido por Herrera en cuanto al hecho de que todo proceso participativo requiere primeramente de un diagnóstico para a partir de ahí a realizar la planificación,

²⁶³ Galván Rodríguez, Op. Cit. P. 53.

ejecución y finalmente la retroalimentación de actividades escolares y extraescolares.

Fue una ventaja realizar el estudio de casos en dos escuelas cuyas directoras poseen estilos diferentes de dirección. Ello permitió apreciar que el estilo de dirección profesional, descrito por Aguilera García, tendiente a realizar diagnósticos, promoviendo la capacitación de los docentes y la participación de la comunidad, resulta el más pertinente para la inclusión de una gestión escolar que incluya la participación como un insumo que coadyuve a mejorar la calidad educativa. Todo lo contrario a una dirección con referencia en la norma, puesto que esta al ser más proclive a dar cumplimiento cabal a la normatividad, es rígida y contraria a incluir la innovación y la flexibilidad que precisan los instrumentos para funcionar con apego a las propuestas de la gobernanza.

En razón de lo anteriormente descrito, esta investigación concluye que a pesar de que el diseño formal de los CEPS estuvo inspirado en las propuestas de la gobernanza en cuanto a fortalecer y construir nuevas redes interorganizacionales desde donde participen nuevos actores en el proceso educativo, el sumarlos en un sistema educativo con las características y problemáticas del mexicano, produce una serie de retos e incluso complejidades que pudieran afectar su gobernabilidad, toda vez que no se cuenta plenamente con una política cuyo principal instrumento a ejecutar sea la información y capacitación en torno a los CEPS, desde donde se delimite los alcances y objetivos de estos, brindando certeza a la participación.

Por ejemplo, las directoras expresaron que es nulo el apoyo de autoridades como el supervisor escolar y otras autoridades escolares hacia el funcionamiento de los CEPS. Igualmente se documentó el hecho de que algunos padres desean participar pero no saben cómo hacerlo y sobre todo con qué alcances, lo que conduce a apatía o temor a participar. Ello es totalmente contrario a la propuesta de Cunill, sobre que a nivel micro, la confianza se genera y mantiene gracias a contar con reglas claramente definidas, con mecanismos para la toma de decisiones y la resolución de conflictos.

En lo anterior se encuentra parcialmente la respuesta en cuanto a por qué prevalece cierta resistencia expresada de las directoras para abrir los espacios de decisión, optando por mantener alejados o controlada la participación de los padres de familia, por temor a que una participación más intensa, derive en conflictos con los maestros y otros trabajadores de la escuela al no contar con dichas reglas.

La falta de formalización y apoyo de los consejos escolares por las autoridades educativas en sus diferentes niveles, genera un patrón que se repite en otros instrumentos de participación no exclusivos del educativo. Es decir, se observa la participación como un favor, y no como un mecanismo democratizador, institucional y sobre todo como un derecho.

En virtud de ello, la principal propuesta de la investigación versa en revisar urgentemente lo que se realiza en materia de información y capacitación de los CEPS. La incertidumbre que genera el no contar con información clara, que señale los alcances y límites de lo que se puede hacer desde los CEPS, los coloca en una situación de incertidumbre, que deriva en la resistencia y miedo a participar e involucrarse. Ello mismo se observa en el temor de las directoras y docentes a abrir espacios, que deriven en conflictos que afecten el funcionamiento de las escuelas.

Si bien se cuenta con lo dicho en LGE y en los Acuerdos que norman los CEPS, ningún padre menciona haberlos leído. Estos por su carácter normativo resultan engorrosos, resultando urgente contar con manuales claros y sencillos que especifiquen en pocas palabras que es un CEPS, por qué son importantes, cómo se conforman y organizan y cuáles actividades pueden realizar. Asimismo, estos podrían incluir una serie de propuestas de las actividades que pueden realizar cada uno de los comités temáticos. Esta función podría ser realizada por el CONAPASE, expidiendo manuales e incluso generando videos formativos.

Asimismo resulta vital el acompañamiento que realicen las autoridades escolares en cada uno de los niveles, lo que atraviesa por una mayor coordinación entre la SEP, el CONAPASE, los consejos estatales y municipales de participación social, así como la comunicación y dialogo con otros CEPS, para generar redes de

apoyo e intercambio de experiencias que sirvan para difundir buenas prácticas y propuestas de solución hacia problemas comunes que tenga cada consejo, conforme lo propone la gobernanza.

Tras un análisis de las propuesta de gobernanza y participación, de lo descrito por diversos autores con referencia a os CEPS, así como de los hallazgos obtenidos en los estudios de caso, se puede concluir que los CEPS y la participación social aun distan mucho de ser un insumo en la gestión escolar, con un real involucramiento en la toma de decisiones de la escuela, restringiéndose aún a una participación tutelada por los directores para la planificación y apoyo de actividades extraescolares, predominantemente de festivales, apoyo vial y de limpieza, que poco aportan para para lo que fueron diseñados estos, como la democratización, el fortalecimiento de la autonomía escolar y la contraloría social.

No obstante de ello, se observan indicios de institucionalización y valoración por la propia comunidad hacia los CEPS, los cuales deben ser maximizados para generar y fomentar círculos virtuosos de formación y capacitación en lo relativo a la participación, que desde la visión de la escalera participativa de Geilfus, contribuyan a avanzar a otros niveles participativos con mayor incidencia y presencia en la gestión escolar.

Un aporte de la presente tesis, es la posibilidad de recuperar los hallazgos en cuanto a los factores que promueven la participación social en los CEPS en otros instrumentos no exclusivos de la educación, como podrían ser los comités vecinales o los diferentes comités ciudadanos mandatados en diferentes marcos normativos; sobre todo en lo referente a no subestimar los niveles de participación alcanzados en un inicio, otorgarle un rol predominante a las fases de información y capacitación, así como reconocer y divulgar los resultados con miras a otorgarle incentivos no económicos a los participantes.

Finalmente, si bien se comprende que la mejora de la calidad educativa es multifactorial, precisando la implementación y una conjugación coherente de diversas estrategias e instrumentos, los retos actuales y la complejidad de la propia sociedad y sus problemas, precisa de enfoques que maximicen la construcción de espacios colaborativos y participativos que abandonen, en la

medida de lo posible, los esquemas jerárquicos, centralistas y rígidos. Si bien, los consejos escolares tiene más de 25 años de haberse implementando, y de diversas investigaciones que demuestran sus errores y deficiencias, desde esta tesis se pretendió demostrar que existen evidencias alentadoras en cuanto a la formalización de estos, como espacios valorados por la propia comunidad, con resultados tangibles.

Sería un error y retroceso el plantear su desaparición ante la falta de resultados cuantitativos en la mejora educativa. Como se describió a lo largo del trabajo, los procesos participativos precisan tiempo, inversión de recursos, para avanzar desde la modalidad donde los participantes acuden a recibir pasivamente una información, hasta niveles donde son ellos quienes, de forma autónoma, se organizan, toman y ejecutan sus decisiones. No puede esperarse que la participación se produzca y de resultados por mero decreto normativo, y menos aún si no se cuenta con el apoyo y acompañamiento de las autoridades en los diferentes niveles que informen, guíen y capaciten.

Al momento de escribir esta tesis de maestría, en México se estaba aprobando una serie de reformas constitucionales en materia educativa. Su objetivo principal es terminar con las reformas hechas en 2013, específicamente en lo referente a la evaluación docente y al sistema educativo. Con esta se elimina el término calidad educativa y es remplazada por excelencia, desaparece el INEE como organismo autónomo y es remplazado por un organismo descentralizado. Se elimina el Servicio Profesional Docente y es sustituido por el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, mandatando que la admisión, promoción y reconocimiento del personal que ejerza la función docente, directiva o de supervisión, se realizarán a través de procesos de selección sin que ello afecte la permanencia de las maestras y los maestros. Existen otros cambios como el reconocer la educación como derecho de la niñez, la incorporación de lo que deben contener los planes y programas educativos, así como el mandato de respaldar a los estudiantes en vulnerabilidad social.

En el tema participativo, se modifica el artículo 31 constitucional, referente a las obligaciones de las y los mexicanos, para especificar que es su

responsabilidad el que sus hijas, hijos o pupilos concurren a la escuela participando en el proceso educativo. En el mismo sentido, en el décimo séptimo artículo transitorio, se mandata que dentro de los CTE, se deberá integrar un Comité de Planeación y Evaluación para formular un programa de mejora continua con carácter multianual. Esta pudo ser una ventana de oportunidad para incluir la participación de los CEPS, permitiendo que la comunidad escolar participe en el diagnóstico y elaboración de metas y objetivos de dicho programa.

En campaña Andrés Manuel López Obrador, declaro que se suspenderían las cuotas que pagan los padres de familia, y el gobierno destinaría de manera directa recursos para el mantenimiento de las escuelas a los CEPS.²⁶⁴ No obstante de ello, no se han dado nuevas declaraciones que mencionen a estos instrumentos.

Habrá que esperar las reformas que realice el Congreso de la Unión a la Ley General de Educación y restantes, para conocer si habrá cambios sustantivos en lo relativo a Consejos Escolares, tanto a nivel nacional, estatal, municipal, como escolar; si se modificara el Acuerdo 08/08/17 o expide uno nuevo; o si se diseñaran e implementarán nuevos programas escolares que incluyan en sus reglas de operación la importancia de los CEPS. Si dicha reforma educativa pretende tener éxito, deberá forzosamente incluir la dimensión de la participación social, sobre todo ante las evidencias de diverso estudios que han concluido que la participación es un factor esencial en el éxito de estas.²⁶⁵

Este trabajo cierra con la reiteración referente a que el logro educativo, por su valor social, es asunto de todos, correspondiéndole a cada actor un rol y responsabilidad específica, donde el gobierno tiene un papel predominante como gran capitán del barco llamado Estado.

²⁶⁴ AMLO (2018). Presenta AMLO 10 compromisos por la educación en México. Fecha de publicación 13 de mayo de 2018. Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2018/05/12/104356/>

²⁶⁵ Sacks, Richard. Op. Cit. 57

ANEXOS GUIÓN DE ENTREVISTA

GUIÓN A DIRECTORES	
Estado Civil	
Escolaridad	
Otra ocupación remunerada	
Años de experiencia como Director	
Antigüedad en el puesto de director en esta escuela	
Proceso de acceso al puesto de director	
Horario laboral	
Otras Actividades no remuneradas	
Actividades como voluntario	
Puesto en el CEPS	
Años operación del CEPS	
Calidad educación	
¿Qué se requiere para tener una educación de calidad	
¿Quiénes deben intervenir para lograr una educación de calidad?	
Visión de la Participación Social	
Qué es un CEPS	
¿Qué entiende por participación social en la educación?	
¿Por qué es importante la participación de los padres en la educación?	
Liderazgo	
¿Cuáles son las actividades más importantes que realiza en su escuela?	
Toma cursos de formación directiva	
¿Cuáles son las fortalezas de su escuela?	
¿Cuáles son las debilidades de su escuela?	
¿Cómo resuelve los conflictos que se presentan en la escuela?	

Corresponsabilidad	
¿Cómo se elabora el Programa Anual de Trabajo?	
o Vinculación de los CEPS	
¿En qué actividades pueden los padres de familia apoyar en la educación de sus hijos?	
¿Por qué algunos padres no participan?	
La escuela realiza alguna estrategia de apoyo	
Información y Transparencia	
¿Qué tipo de información comparte con la comunidad escolar?	
¿Cómo atiende las quejas y/o sugerencias de los padres de familia?	
¿Qué medio utiliza para comunicarse con la comunidad escolar	
Apoyo y organización CEPS	
Ud. dio a conocer al CEPS personal, ruta de mejora, programas federales/estatales, carta derechos y deberes alumno	
¿Cuáles han sido los principales logros de los CEPS?	
¿Cuáles han sido los obstáculos para la organización de los CEPS?	
¿Cómo se convoca a la conformación de los CEPS?	
¿Cómo apoya la organización de los CEPS?	
Relatar alguna experiencia significativa en los CEPS	
Recibe apoyo de las autoridades educativas para la operación de los CEPS	
Cómo opera el comité de contraloría del CEPS	
Duplicidad APF CEPS	
Opinión general de los CEPS	

GUIÓN A PROFESORES MIEMBROS DEL CEPS	
Escolaridad	
Años de experiencia como profesor	
Horario laboral	
Actividades de Voluntariado	
Puesto en el CEPS	
Años en el CEPS	
Calidad educación	
¿Qué se requiere para tener una educación de calidad	
¿Quiénes deben intervenir para lograr una educación de calidad?	
Visión de la Participación Social	
¿Qué entiende por participación social en la educación?	
Qué es un CEPS	
¿Por qué es importante la participación de los padres en la educación?	
¿En que pueden participar los padres de familia?	
¿Por qué hay padres que no participan?	
¿Por qué hay padres que si participan?	
Formación para la participación social	
¿Durante su formación como docente se le enseñaron estrategias o herramientas para integrar la participación de los padres en el proceso educativo?	
Toma cursos de actualización	
Recibe capacitación o información para incluir la participación social	
¿Cuáles son las fortalezas de su escuela?	
¿Cuáles son las debilidades de su escuela?	
Gestión Escolar	

¿Cómo se toman las decisiones en la escuela?	
¿Cómo se elabora el Programa Anual/Ruta de Mejora?	
o Vinculación CEPS	
Relación de los programas educativos con los CEPS	
Como docente como integra la participación de los padres en el proceso educativo	
¿Cómo atiende las quejas y/o sugerencias de los padres de familia?	
Apoyo y organización CEPS	
Papel del director como líder de la comunidad escolar	
¿Cuáles han sido los principales logros de los CEPS?	
¿Cómo ayudan los docentes a apoyar el CEPS?	
¿Cuáles han sido los obstáculos para la organización de los CEPS?	
Cómo opera el comité de contraloría del CEPS	
Duplicidad APF CEPS	
¿Qué se necesita para fortalecer/mejorar CEPS?	

GUIÓN A MIEMBROS DEL CONSEJO ESCOLAR	
Edad	
Estado Civil	
Escolaridad	
Número de hijos	
Ocupación	
Tiempo de recorrido de su hogar a la escuela	
Actividades de Voluntariado	
Puesto en el CEPS y comités que integra	
Antigüedad en el Puesto	
Motivaciones	
¿Qué expectativas tiene sobre la educación de su hijo?	
¿Qué entiende por participación social en la educación?	
¿Qué actividades realiza para apoyar la educación de su hijo? (tareas, platicar, eventos)	
¿Por qué decidió participar en el CEPS?	
¿Qué espera de su participación en los CEPS?	
Diferencia entre APF y CEPS	
Conformación	
¿Recibió alguna capacitación o información para ejercer su puesto?	
¿Conoce los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos?	
¿Por qué medio se convocó a la conformación de los CEPS (Asamblea)	
¿Cómo se eligieron los consejeros?	
De quienes recibe apoyo en su participación en el CEPS? Directos, maestros, otros padres, APF, supervisor, autoridades, familia	
En la primera sesión se les hablo de: ruta de mejora, presentó al personal, programa federales/estatales/ carta de derechos y deberes del alumno	
Organización	

¿Cada cuánto se reúnen?	
¿Cómo se organizan para reunirse, como se comunican?	
¿Cuántos miembros son y cuantos acuden en promedio a las reuniones?	
Cuántos comités hay, como deciden quien participa en cada uno	
¿Dónde se reúnen para las sesiones del CEPS? ¿Es adecuado?	
¿En qué horario se reúnen? Duración reunión	
¿Existen diferencias de opinión en las sesiones? ¿Cómo se resolvieron?	
¿Existe confianza y compromiso entre los consejeros?	
¿Por qué cree que haya padres que no participan?	
Programas educativos	
Cuántos, cuales, como apoyan ustedes, como los evalúan	
Actividades de los CEPS	
Plan de Trabajo y la Ruta de Mejora CEPS	
PLANEA, conocen resultados, actividades para apoyarlo	
Eventos organiza el CEPS	
Otras actividades (limpieza, reparación recaudación de recursos)	
Rendición de cuentas CEPS	
Opinión sobre los consejos	
Estaría de acuerdo con desaparecer o fusionarlos con los APF	
¿Qué fortalezas tiene el CEPS en el que participa? ¿Qué ha aprendido?	
¿Qué considera lo menos favorables del CEPS?	
¿Qué pediría para mejorar el CEPS?	
Liderazgo del director	
Desempeño hijo y su participación	

GLOSARIO

ANMEB Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

APF Asociación de Padres de Familia.

CEPS Consejos Escolares de Participación Social.

CONAPASE Consejo Nacional de Participación Social.

CTE Consejos Técnicos de Educación.

INEE Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

LGE Ley General de Educación.

NGP Nueva Gerencia Pública.

OSC Organizaciones de la Sociedad Civil.

PEC Programa Escuelas de Calidad.

PISA Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos.

PLANEA Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes.

REPASE Registro de Participación Social en la Educación.

REPUCE Registro Público de Consejos Escolares.

SNTE Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

TICs Tecnologías de Información y Comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo Calderón Beatriz y cols. (2008) La Organización Comunitaria de la Participación Social en la Educación: Dos experiencias en Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas. Observatorio Ciudadano de la Educación A.C

Aguilar Villanueva, L. F. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática. Barcelona: ESADE.

Aguilar Villanueva, L. F. (2010). Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Aguilera García, Ma. Antonieta. (2011). La Función Directiva en Secundarias Públicas. Ciudad de México. INEE.

Aguilera García, Ma. Antonieta. (2011). La Función Directiva en Secundarias Públicas. Matices de una tarea compleja. INEE.

Alonso, J. y Román, J. M. (2003). Educación familiar y auto concepto en niños pequeños. Madrid. Ediciones Pirámide.

AMLO. (2018). Presenta AMLO 10 compromisos por la educación en México. Fecha de publicación 13 de mayo de 2018. Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2018/05/12/104356/>

Arellano Gault, David. (1996) Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente. *Gestión y Política Pública*, volumen V, número 2, 2do semestre de 1996, pp. 319-347.

Ascolani Adrián. (2008) Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos. *Educação, Porto Alegre*, v. 31, n. 2, p. 139-156, maio/ago.

Athie Alberto. (2008) Diagnóstico sobre la Participación Ciudadana en la Educación en México en Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas. *Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.*

Börzel, A. (1998). Organizing Babylon -on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76: 253-276. Oxford, UK y Maiden, USA.

Briceño-León, Roberto y cols. (2014) De la participación comunitaria a la participación social: un enfoque de Ecosalud. *Espacio Abierto* [en línea], 23 (Abril-Junio).

Camacho Sandoval, S. (2001). Hacia una evaluación de la modernización educativa. Desarrollo y resultados del ANMEB. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 6 (13)

Canales Sánchez, A. (2006). La participación social en educación: un dilema por resolver. *Perfiles Educativos*, XXVIII (113), 64-80.

Canto Chac, Manuel. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo Política y Cultura, Distrito Federal, México. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco núm. 30, 2008, pp. 9-37.

Cerrillo Martínez, Agustín. (2005) Introducción. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Coller, Xavier (2000) Estudio de casos. Cuadernos metodológicos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Contreras, Ramiro. (S/F) La Reforma del Estado Mexicano. Memorias del 2º Congreso Nacional. Fecha de consulta 12 de noviembre de 2018. Disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/1FRCONTRERA_SPOEXP.pdf

Corro Labra, Jorge. (2008) Los Desafíos de la Participación Social en la Educación en Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas *Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.*

Cunill, Nuria. (1991) Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas Para la Democratización de los Estados Latinoamericanos. Caracas. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.*

Cunill, Nuria. (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social, Caracas, *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad.*

Chávez Carapia, Julia. (2005) Participación Social: Retos y Perspectivas. México. *Entsunam.*

Dagnino, Evelina. (2006) Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”, en Isunza Vera, Ernesto y Olivera Rivera, Alberto, coords., Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social, México, *Editorial Miguel Ángel Porrúa.*

Del Castillo-Alemán, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. Magis. *Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4 (9), 637-652.

DOF (1993). Ley General de Educación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma DOF 19-01-2018.

DOF (2004). Ley General de Desarrollo Social. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma 01-06-2016.

DOF. (1996) Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. Secretaría de Educación Pública.

DOF. (2014). ACUERDO número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar. Secretaría de Educación Pública.

Epstein, J.L., Coates, L., Salinas, K.C., Sanders, M.G., & Simon, B.S. (1997). *School, Family, and Community Partnerships: Your Handbook for Action.* Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

Estrada Ruiz Marcos. (2014) La prospectiva de la participación social en la educación en México. *Revista Brasileira de Educação.* v.19 n. 58.

Estrada Ruiz, Marcos. (2008) La Participación Social en Educación: Hacia una Comunidad Escolar en las Margaritas, Chiapas. *RIED IJED.*

Estrella, J. (2005). Ciudadanía y participación ciudadana en la ciudad de México. *América Latina Hoy*(40), 121-145.

Fierro Evans, Cecilia y cols. (2009). Descentralización educativa en México. México. Un Recuento Analítico. OCDE.

Flores-Crespo y cols. (2015) La Participación Social en la Escuela en México. Una Revisión de Literatura. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación.*

Font Joan y cols. (2000). Mecanismos de Participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. Caracas. XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía.

Galván Rodríguez, María Elena. (2008) La participación de la comunidad en asuntos escolares en Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas. *Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.*

Ganem Alarcón, Patricia (2013). La operación de los consejos escolares como estrategia de gestión participativa que impulse la autonomía escolar. (Tesis de Doctorado). Universidad Anáhuac.

Goetz, J.P. y Lecompte, M.D. (1988). Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa. Madrid: Ed Morata.

Gubbins, V. (1997). Incorporación o participación de las familias: un desafío más de la reforma educativa. Informe N° 15. Santiago. Chile: Centro de Investigación y Desarrollo del Educación. CIDE.

Hans Klijn, Erick (2005) Las redes de políticas públicas: Una visión de conjunto. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Hernández, C. (2013). Modalidades de participación social en educación básica. *Argumentos*, 26 (72), 167-189.

Herrera, Juan. (2008). La Participación social. España. Centro Superior de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de La Laguna. Fecha de consulta 15 de julio de 2018. Disponible en <https://juanherrera.files.wordpress.com/2008/10/participacion-social.pdf>

Hevia, Felipe. (2017). Dinámicas de relación sociedad-Estado en la educación en Veracruz, México. *Perfiles Latinoamericanos* [en línea].

Hevia, Felipe; Vergara-Lope, Samana Y Avila Landa, Homero. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles latinoamericanos* [online].

Kooiman, Jan. (2005). Gobernar en Gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Launay-Gama, Claire. (2005) Hacia un concepto de gobernanza diferenciada. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencias Políticas. Colombia, Bogotá. Fecha de consulta el 2 de julio de 2018. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-357.html>.

López Aguilar, Martha de Jesús. (2013). Una reforma "educativa" contra los maestros y el derecho a la educación. *El Cotidiano*, núm. 179, mayo-junio, 2013, pp. 55-76 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006) El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica *Pensamiento & Gestión*, núm. 20, julio, 2006, p. 167

Martiniello, M. (1999) Participación de los padres en la educación: hacia una taxonomía para América Latina, Estados Unidos, Harvard Institute for International Development. (Development Discussion Paper; 709).

Mayntz, Renate. (2005) Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza en Gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Melendres Aranibar María Elena. (2002) El Banco Mundial y las reformas educativas para la educación primaria en Colombia y México (1900-2000). (Tesis de Maestría) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Menéndez Eduardo, Spinelli Hugo. (2006) Participación social: ¿para qué? México. Lugar Editorial.

Mora Salas, Minor (2015) Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórica metodológica. México, Distrito Federal. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Muñoz Izquierdo Carlos. (2008) Participación Social y Calidad de la Educación Básica en Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.

Murillo Torrecilla, F. Javier. (2008). Autonomía Y Gestión Participativa De Las Escuelas. Una Mejor Educación Para Una Mejor Sociedad, Federación Internacional De Fe Y Alegría. Madrid

Ochman, Marta. (2004) Sociedad civil y participación ciudadana. Venezuela. *Revista Venezolana de Gerencia* [en línea] 9 (julio-septiembre).

Olivo Pérez, Miguel Ángel, Alaníz Hernández, Claudia, & Reyes García, Luis. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México. *Revista mexicana de investigación educativa*.

Olson, Mancur (1992). La lógica de la Acción Colectiva Bienes Públicos y la Teoría de Grupos. México. D.F. Limusa Noriega Editores.

Olvera, Alberto. (2009) La Participación ciudadana y sus retos en México. Fecha de Consulta 2 de julio de 2018. Disponible en [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf).

O'Toole, Lawrence. (2005) Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Perales Mejía, F. (2014). La participación social en educación: entre el habitus comunitario y la obligación administrativa. CPU-e, *Revista de Investigación Educativa*.

Perales Mejía, F., & Escobedo Carrillo, M. (2016). La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras y tradición educativa. REDIE. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 18 (1), 69-81.

Perales Mejía, F., & Escobedo Carrillo, M. (2016). La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras y tradición educativa. REDIE. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 18 (1), 69-81.

Peters Guy y Pierre Jean. (2005) ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Peters Guy y Pierre Jon (2005) ¿Gobernanza sin gobierno? replanteándose la administración pública en Gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública

Pozner, p. (1997). El directivo como gestor de aprendizajes escolares. Buenos Aires, AIQUE. Argentina.

Prats Joan. (2005) Modos de gobernación de las sociedades globales en Gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Prats, Joan (2005). Los Desafíos que la Globalización Plantea a la Política y la Gestión Pública. De la burocracia al management, del management a la gobernanza 1.ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Real Academia Española. (2018). Diccionario de la Lengua Española en línea. Fecha de consulta 2 de julio de 2018. Disponible en <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=gobernanza>.

Reca, I. C. y Ávila, P. (1998). Escuela y familia. Una revisión del estado del arte. Santiago, Chile: Ministerio de Educación. Gobierno de la República de Chile.

Revueltas, A. (1993). Las reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Política y Cultura*, (3), 215-229.

Rhodes, R.A. W. (2005) La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno en Gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Sack, Richard (1981). Una tipología de las reformas de la educación. Paris, Francia. Perspectivas. Vol. XI.

Santizo Rodall, C. (2011). Gobernanza y participación social en la escuela pública. *Revista mexicana de investigación educativa*, 16 (50), 751-773.

Santizo Rodall, C. (2012) Gobernanza y cambio institucional de la educación pública básica en México. Universidad Autónoma Metropolitana.

Saphiro, Martin. (2005) Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza en Gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Schmelkes Silvio. (2008) La Participación Social en Educación: La Política Necesaria en Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación social en la Educación. (2012). Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012. SEP. México.

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación social en la Educación. (2013). Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2012-2013. SEP. México.

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación social en la Educación. (2014). Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2013-2014. SEP. México.

SEP. (2015). Programa Escuelas de Calidad. México. Fecha de Consulta 2 de julio de 2018 Disponible en <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programas-escuelas-de-calidad>.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2009) "Gestión de redes institucionales", en *Revista Convergencia XVI Aniversario*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México-

Valencia Escamilla, Laura. (2008). Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México. *Política y cultura*, (29), 11-39.

Vélez Andrade Hayde y cols. (2008) Reflexiones y propuestas desde las experiencias de una organización social en Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas. Observatorio Ciudadano de la Educación A.C-

Veloz Avila, Norma. (1998). La federalización de la educación básica y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Guanajuato y Tlaxcala: Un estudio comparativo. (Tesis de Maestría). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Verduzco María Isabel, Tapia Mónica. (2012). Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas. *Alternativas y Capacidades, A.C.*

Vergara, Rodolfo (2008) La Transparencia como problema. *Cuadernos de transparencia*. IFAI.

Yin, R. K. (1984/1989). Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series, Newbury Park CA, Sage citado en Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006) El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica Pensamiento & Gestión, núm. 20, julio, 2006, p. 173

Zayas Pérez, Federico. (2012) La Participación de Padres y Madres en Educación Escolar. Dirección de Vinculación y Difusión.

Zicardi, Alicia. (1999) Los actores de la participación ciudadana. México. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

Zorrilla Fierro, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2).

Zorrilla, M., & Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. Sinéctica, *Revista Electrónica de Educación*, (30), 1-30.

Zurbriggen, Cristina (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre, pp. 39-64.

Zurita Rivera Úrsula (2008) Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica, 2000 – 2006 Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas. Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.

Zurita Rivera, Úrsula. (2010) La educación para la vida democrática a través de la participación social: puntos de encuentro entre la escuela y la familia. *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*.

Zurita Rivera, Úrsula. (2013) Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México. FLACSO. *Apuntes*.