



## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

### FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

#### EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA GESTIÓN ESCOLAR. EL CASO DEL "APOYO A LA GESTIÓN ESCOLAR".

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

FELIPE AARÓN TORRES VARGAS

DIRECTORA: MTRA. RINA AGUILERA HINTELHOLHER



CIUDAD UNIVERSITARIA MÉXICO, D. F.

FEBRERO DE 2009.



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.

*Ofrezco la dedicación de mis esfuerzos y su significado a*

*Dios,  
cuya luz me impulsó cuando creí no poder continuar y para  
quien son pocas las palabras para agradecerle todo*

*Mi hija Cecilia Guadalupe,  
que llenas de alegría mi vida*

*Mis padres María Cristina y Felipe,  
por sus esfuerzos tan duros para apoyarme siempre*

*Mis abuelos María del Carmen y Francisco,  
generosos en su amor y en las lecciones de honestidad para toda la vida*

*Mis hermanos Eduardo, Melina y Luis Enrique,  
que con su dedicación ya me dan ejemplo*

*Bety Barbosa, María de la Paz Hernández, Rosy Huaracha, Carmen  
Martínez, Margarita Polanco, Gloria Román y Rosy Santillán,  
cuyos consejos me salvaron de circunstancias difíciles y de los excesos. Con cariño especial*

## *AGRADECIMIENTOS*

*A la UNAM y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
por la formación recibida como universitario y servidor público.*

*Al CONAFE,  
por la madurez forjada en mi desarrollo profesional.*

*A mis compañeros de los equipos estatales de incentivos,  
por la oportunidad de recorrer juntos el camino.  
Un orgullo haber aprendido de ustedes.*

*A la Maestra Rina Aguilera,  
por su paciencia, más cercana a una beatificación que a una dirección de tesina.*

*Al Maestro Sergio Ballesteros,  
profesor en el aula, maestro en el desempeño del servicio público y amigo en la vida.*

## ÍNDICE

<b>PROEMIO</b>	i-iv
<b>APARTADO I ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EDUCACIÓN</b>	1
A) ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1
B) EDUCACIÓN	4
C) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EDUCACIÓN	5
➤ LA RELACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA-ACCIÓN GUBERNAMENTAL	8
• LA PARTICIPACIÓN SOCIAL	10
• CONTRALORÍA SOCIAL	14
• CONTRALORÍA SOCIAL Y EMPODERAMIENTO	15
• LA RELACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA-ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN EL ÁMBITO EDUCATIVO	16
➤ CONCEPTO DE GESTIÓN	20
• GESTIÓN ESCOLAR	22
➤ LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS	23
<b>APARTADO II. LA GESTIÓN ESCOLAR</b>	29
A) ASPECTOS ACTUALES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO	29
➤ ORGANIZACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA	29
➤ MECANISMOS Y SISTEMAS DE CONTROL	31
B) LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LAS CONDICIONES DE INEQUIDAD	33
C) LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN ESCOLAR EN EL ÁMBITO EDUCATIVO	36
➤ FORMA DE OPERACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA	39
• LOS AGENTES DE LA GESTIÓN ESCOLAR	40

D) IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS COMPENSATORIOS	41
➤ ORIGEN DE LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS	44
➤ FORMAS DE OPERACIÓN	48
• PARTICIPACIÓN A NIVEL LOCAL	50
➤ PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD	50
<b>APARTADO III PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN ESCOLAR. DESARROLLO Y ALCANCES</b>	<b>54</b>
A) ANTECEDENTES	54
B) EXPERIENCIAS SIMILARES	54
C) DESARROLLO DEL APOYO A LA GESTIÓN ESCOLAR	56
➤ FORMA DE OPERACIÓN	60
• CAPACITACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE PADRES DE FAMILIA	61
➤ MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	62
➤ COBERTURA INICIAL Y ACTUAL	63
D) ALCANCES Y LIMITACIONES	64
➤ ALCANCES	64
• CONTRARRESTAR LA INCIDENCIA DEL MEDIO FAMILIAR	64
• COMBATE A LOS FENÓMENOS DE REZAGO EDUCATIVO Y EXTRAEDAD	65
• MEJORAS EN LA ORGANIZACIÓN Y CAPACIDAD DE CONVOCATORIA	65
• FORMAS NOVEDOSAS DE ENCAUZAMIENTO DE LA DINÁMICA SOCIAL	66
• IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES, SU JERARQUIZACIÓN Y TOMA DE DECISIONES	66
• FORMAS ADICIONALES DE COLABORACIÓN Y ORGANIZACIÓN EXTRAESCOLAR	66
• INCREMENTO DEL CAPITAL CULTURAL	67
➤ LIMITACIONES	67

<b>CONCLUSIONES</b>	74
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	77
BIBLIOGRAFÍA	77
HEMEROGRAFÍA	78
DOCUMENTOS OFICIALES	79
LEGISLACIÓN Y MANUALES	79
MESOGRAFÍA	80

## PROEMIO

Un nuevo siglo, nuevas demandas, nuevas propuestas de solución, muchos cambios. Nos ubicamos en el contexto de una sociedad del conocimiento en plena expansión, en el cual las exigencias educativas de las diferentes poblaciones serán cada vez mayores no sólo en términos de los niveles de educación formal, sino de su educación como proceso de formación constante, durante toda la vida.

Sin embargo, en México la educación se mantiene como un tema en permanente discusión, toda vez su necesidad de adecuarse a los nuevos tiempos y necesidades de formación de los individuos que conducirán a las sociedades del siglo XXI. La educación es entonces, un eje estratégico para generar un desarrollo sostenible y de largo plazo de importancia primordial para los diversos gobiernos.

Así, el sistema de educación deberá realizar un esfuerzo extraordinario para proporcionar a su población una formación de mejor calidad. Ello requerirá hacer un uso extraordinariamente eficiente de los recursos sociales dedicados a la educación básica, además de impulsar un trabajo conjunto con los diversos sectores sociales.

La tarea es particularmente difícil, ya que aún existen diversas problemáticas que impiden brindar una educación que permita empatar la solución a las necesidades de la población e introducirla a las bondades de los actuales avances tecnológicos: regiones de gran diversidad cultural, disparidades económicas, poblaciones con altos índices de pobreza y marginación, realidades étnicas diferentes, entre otros, vuelven poco operativos planes y programas de estudios rígidos y que no siempre atienden a las particularidades regionales del país.

En aras de moderar la falta de equidad o las diferencias con las que el servicio educativo es proporcionado, el aparato administrativo encargado de la educación

ha orientado su trabajo de los últimos diez años al diseño de políticas asistenciales o de carácter compensatorio, para atender a los diferentes perfiles que integran a la población mexicana.

Así, el espíritu que anima a los programas compensatorios es visualizar a la educación como un vehículo que contribuye de manera fundamental a que los mexicanos, en su conjunto, logren eliminar la disparidad, compartiendo valores fundamentales como la justicia, la solidaridad, la democracia y la igualdad.

Si bien la tarea de consolidar un verdadero sistema de educación continúa en construcción, es claro que podría tomar varios años. Por ello, resulta particularmente importante lo que pueda realizarse con las actuales generaciones de mexicanos en edad escolar básica, mismos que sentarán los cimientos de un sistema educativo más eficiente, al tiempo de procurar el involucramiento de los principales agentes sociales vinculados al proceso educativo: directivos, maestros, padres de familia y comunidades educativas en general.

Aquí reside el objetivo principal de esta investigación: evaluar cómo, desde la perspectiva de la Administración Pública, es posible que las instancias del Estado logren involucrar a dichos agentes en la gestión escolar.

En otras palabras, se analizarán las características de la participación social en la gestión escolar, a través del caso concreto del componente de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) implementado por los programas compensatorios ejecutados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo para valorar las ventajas, limitaciones, consecuencias y posibilidades que tiene para cada uno de los actores participantes como política pública en el sector educativo.

Al respecto, se parte de la hipótesis de que si los padres de familia se involucran en el proceso de gestión escolar promovida por los programas compensatorios,

entonces se logra cumplir la relación participación social-acción gubernamental en el ámbito educativo.

Así, la presente investigación está estructurada en tres apartados. El número uno, *Administración Pública y Educación*, presenta algunos elementos teórico-metodológicos para abordar el tema de la relación entre la administración pública y la educación. En este capítulo se orienta la atención sobre la relación participación-acción y la traducción de ésta en los programas compensatorios.

El apartado dos, *La Gestión Escolar*, da cuenta de la evolución de los programas compensatorios y presenta algunos de los aspectos constitutivos del entramado organizativo de la educación pública en México. El diagnóstico se realiza, básicamente, con información sobre el desarrollo de las políticas y acciones compensatorias, así como su grado de articulación con el conjunto de las políticas educativas, y se hace referencia a la gestión escolar y los agentes que en ella intervienen.

En el apartado tres, *El Programa de Apoyo a la Gestión Escolar. Desarrollo y Alcances*, se describe el componente de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) y sus formas de instrumentación. Asimismo, se evalúan sus alcances, limitaciones y perspectivas a futuro.

A manera de conclusión se presentan las reflexiones obtenidas durante el desarrollo de esta investigación y que reparan en aspectos específicos del objeto de estudio.

Por último, cabe señalar que el interés en esta investigación surgió a partir de la trayectoria laboral del sustentante, quien ha dedicado la mayor parte de su desempeño profesional al tema de la Administración Pública y las soluciones que puede aportar para el diseño institucional en áreas como la educativa. Adicionalmente, animó el interés por dar a conocer otro aspecto de desarrollo

profesional que puede ser desempeñado con eficacia por la comunidad de administradores públicos de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México.

## **APARTADO I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EDUCACIÓN**

En este apartado se presentan algunos elementos teóricos para introducir el tema de la relación entre la Administración Pública y la educación, la relación participación-acción en el ámbito educativo y la traducción de ésta en los programas compensatorios.

Para comenzar, se debe partir de la formulación de algunas preguntas: ¿Por qué la educación es un tema de interés para la Administración Pública?; más aún, ¿Por qué se convirtió en un problema de Estado? y ¿Qué obligó a los gobiernos y a sus administraciones a distraer recursos para atender la educación?

Responder a estas interrogantes amerita reflexionar sobre aspectos relevantes de la educación en nuestro país, relacionarlos con la práctica administrativa del sustentante y arribar a algunas ideas que permitan explicar por qué la educación se convierte en un tema de estudio para los profesionales de la Administración Pública.

### **A) Estado, Gobierno y Administración Pública**

En principio, es necesario puntualizar ciertas nociones básicas, de carácter teórico, que tienen por objeto acercar las diversas líneas de investigación que será necesario desarrollar para explicitar el objeto de estudio: cómo, desde la perspectiva de la Administración Pública, es posible que las instancias del Estado logren involucrar a diversos agentes sociales en la gestión escolar.

Así, en esta investigación, se entiende por Estado "...a la totalidad de la población políticamente organizada..."<sup>1</sup>. Por gobierno cabe la definición de "...el brazo que define las líneas principales de política a seguir, la ejecución de ellas y la vigilancia

---

<sup>1</sup> Calderón Ortiz, Gilberto. "Educación y administración pública en México" en: *Gestión y estrategia*, UAM -Azcapotzalco, No. doble 11-12, enero-diciembre, 1997, p. 10.

y preservación de las normas que regulan las relaciones entre los grupos sociales y los individuos...”<sup>2</sup>, en tanto que por Administración Pública, se entenderá como “...la organización que realiza puntualmente los fines del Estado...”<sup>3</sup>

Ahora bien, es necesario observar un aspecto muy peculiar: en la literatura clásica de la Administración Pública, del Derecho o de la Ciencia Política, se consideró durante mucho tiempo al Gobierno y a la sociedad como dos ámbitos separados. Por un lado, se encontraba al Gobierno como un ente cuya tarea única era dar respuesta pronta a las demandas de la sociedad, en tanto, a ésta se le definía como el ente o ámbito receptor de las acciones gubernamentales.

Sin embargo, es a partir de los años setentas que esta percepción se modifica, toda vez que con el incremento poblacional, a los gobiernos les resulta complicado detectar con prontitud las necesidades de la sociedad (en cuanto a obra pública y dotación de servicios). Así, la diversificación de demandas hace que el Gobierno incremente su contacto con la sociedad y para ello, debe buscar los mecanismos para hacerla partícipe de las tareas de gobierno.

Este acercamiento ha permitido al Gobierno reconocer, que la ciudadanía tiene la capacidad para formular propuestas valiosas acerca de cómo solucionar problemas, al tiempo de mostrar cierta disponibilidad para coadyuvar con las instancias de gobierno. Con base en esta disposición de amplios grupos de la sociedad, el Gobierno ha incluido en sus programas y estrategias, nuevas pautas para que sus dependencias establezcan canales de mayor acercamiento a la sociedad y se logre efectuar un trabajo conjunto.

De esta forma, la Administración Pública se moderniza y ahora, implica necesariamente que los gobiernos busquen “...la incorporación de mecanismos

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

que permitan una efectiva participación social en la toma de decisiones y en la evaluación de la gestión pública...”<sup>4</sup>

Así, en el nuevo y complejo escenario en que ocurre la acción gubernamental, se observa cada vez con mayor claridad la creciente importancia de la participación social de los individuos, definida como “...la interacción entre aquellos y sus organizaciones en las decisiones y acciones que los afectan a ellos mismos y/o a su entorno...”<sup>5</sup>. Es importante señalar que esta participación social puede darse en contextos sumamente diversos, además de no estar relacionada directamente con el propio Gobierno.

Lo anterior también ha provocado que el Estado comience a concebirse a sí mismo como un coordinador de esfuerzos privados y públicos y en función de ello demuestra una marcada tendencia a orientar su actividad al esfuerzo de garantizar que sea la propia sociedad la que asuma un papel protagónico en los ámbitos de la vida política y social.

En todo caso, “...la definición y ejecución de una política activa y realista, que responda con efectividad a las demandas y expectativas de la sociedad, se supedita al nivel de colaboración práctica de la ciudadanía que ella involucre...”<sup>6</sup>.

En consecuencia, la ejecución eficiente de la gestión gubernamental requiere que “...el Estado reconozca que los principales recursos del desarrollo son la actitud participativa de la ciudadanía y el conocimiento que ésta tiene sobre sus problemas y expectativas particulares...”<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Programa de Contraloría Social en el Fondo de aportaciones para la infraestructura social Ramo 33, México, Secretaría de la Función Pública, noviembre 2005, tomado de [www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria\\_social/](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/)

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Crozier, Michel. Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio, México, 1992, p. 57.

<sup>7</sup> Aguilar, Luis F. “Política pública y gobierno del Estado” en: *Revista del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública*, México, Año II, No. 4, 1990, p. 237.

## B) Educación

Para los efectos de esta investigación, se definirá a la educación como un proceso donde se pretende "...lograr una transformación de la persona con miras a un futuro determinado..."<sup>8</sup>, es decir, incidir en su desarrollo y formación para enfrentar la vida diaria. Sin embargo, los constantes cambios presentados en el desarrollo de los conocimientos, ameritan replantear continuamente sus enfoques.

De esta forma, especialistas en la materia coinciden en que en lugar de incrementar la cantidad de información transmitida a los educandos, lo que se debe buscar es "...el reforzamiento de los valores y actitudes que permitan a los alumnos un mejor desarrollo y desempeño, así como enseñarles las técnicas y métodos que les permitan aprender por sí mismos, esto es, capacitarlos para toda la vida..."<sup>9</sup>

En el ámbito internacional se encuentra definido como "un derecho humano y constituye un instrumento indispensable para lograr los objetivos de la igualdad, el desarrollo y la paz"<sup>10</sup>

Más aún por su impacto social, "la educación puede ser un factor de cohesión si procura tener en cuenta la diversidad de los individuos y de los grupos humanos y, al mismo tiempo, evita ser a su vez un factor de exclusión social", y ha de "tener en cuenta la riqueza de las expresiones culturales de cada uno de los grupos que componen una sociedad"<sup>11</sup>.

En México, la Constitución de la República determina que la educación es un derecho. No obstante, aún en pleno siglo XXI, no todos los individuos tienen la

---

<sup>8</sup> Kliksberg, Bernardo. "Inequidad en la educación en América Latina. Algunas cuestiones estratégicas", en: Colección La Educación, Biblioteca Virtual, Portal Educativo de las Américas, No. 132-133, t. I,II, 1999, p. 3

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Párrafo 69 del Programa de Acción de Beijing de 1995, citado en Delors, Jacques. La educación encierra un tesoro. México, 1997. p. 131.

<sup>11</sup> Delors, Jacques. Op. Cit. p. 54.

educación que merecen o el acceso a la misma continúa siendo limitado. En todo caso, la cobertura del sistema educativo mexicano continúa presentando rezagos en diversos estados de la república.

### **C) Administración Pública y Educación**

Definida la Administración Pública como la *organización* que realiza los fines del Estado y la educación como un *proceso* de formación cultural de los individuos, ahora se trata de establecer de manera puntual la relación que se establece entre ambas disciplinas.

Se parte del hecho de que el Estado tiene intereses objetivos y concretos en torno a qué persigue la educación para sus individuos. Entre ellos, se puede destacar el mantenimiento de la estabilidad social; la creación de un marco referencial que genere patrones de identificación con una nación, un territorio, una cultura general y valores compartidos por todos los individuos, entre otros elementos.

En conjunto, dichos elementos permiten al Estado articular el consenso, necesario como instrumento para legitimar el uso del poder político sobre el resto de la sociedad. De ahí la importancia del control del perfil que habrá de tener la educación que reciben los individuos de una población.

Existe una segunda lectura que ubica a partir de la Revolución Industrial una transformación “convirtiendo al Estado en la agencia docente de la sociedad, al profesorado en un cuerpo de funcionarios públicos, a la escuela en un medio de producción estandarizada de enseñanza y disciplina y a la educación en un derecho de ciudadanía y el principal medio para acceder al trabajo remunerado”<sup>12</sup>.

Derivado de lo anterior, el Estado también guarda para así la prescripción y delimitación de las funciones organizativas de la escuela, a través de un sistema

---

<sup>12</sup> Brünner, José Joaquín. Educación e Internet. Chile, 2003. p. 41.

administrativo creado para normar y regular las tareas educativas y el funcionamiento de las instituciones dedicadas a la impartición de enseñanza. En esta tarea, los administradores públicos se encargan de elaborar un diseño institucional traducido en una normatividad que rijan y unifique la organización y actividades de un sistema de enseñanza nacional. Dicho diseño asigna funciones, ordena, separa y jerarquiza las labores, dándoles un determinado orden, de tal forma que puede predefinir (de manera ideal), la forma de conducir las relaciones sociales en un espacio denominado escuela.

Otro aspecto importante relacionado con la educación, el Estado y la administración lo representa sin lugar a dudas, la existencia de un régimen democrático. Siguiendo a Lipset, se entiende como democracia al "...sistema político que suministra oportunidades constitucionales regulares para el cambio de los dirigentes o gobernantes, y un mecanismo social que permite a la mayor parte posible de la población influir sobre las decisiones más importantes mediante la elección entre contendientes para los cargos públicos..."<sup>13</sup>

Lo anterior requiere que se tengan al menos una o cualquiera, de las siguientes condiciones:

- a) una base política, en donde existan las diversas instituciones con reconocimiento entre ellas (esto es, que sean y persigan intereses legítimos);
- b) un grupo de líderes políticos en activo con reconocimiento nacional o al menos regional y
- c) uno o más grupos de líderes que buscan alcanzar el poder.<sup>14</sup>

La presencia de estos elementos posibilita la existencia de una sociedad enterada e interesada en la evolución de la cosa pública, y esto a su vez podría producir resultados más satisfactorios en la medida que el nivel cultural de la población

---

<sup>13</sup> Lipset, S. M. El Hombre Político. Las bases sociales de la política, Madrid, 1987. pp .41-83.

<sup>14</sup> Lipset, Op. cit., p. 43

conozca y ejerza sus derechos, además de exigir las responsabilidades correspondientes a sus gobernantes. Como lo señala Lipset, "...existe una relación directa entre educación y democracia, puesto que a mayor nivel cultural, existen mayores posibilidades de alcanzar la democracia..."<sup>15</sup>

La educación es, por lo tanto, un factor determinante para el logro de la democracia, puesto que "...al existir mayor nivel educativo en la mayoría de los individuos de una nación, existirá mayor probabilidad de que la ciudadanía se comprometa en mayor medida con los asuntos públicos..."<sup>16</sup> Consideradas así tanto la educación como la democracia serían los medios para alcanzar otros fines, tales como la equidad, la legitimidad y la justicia.

Con base en lo mencionado en los párrafos precedentes, se observa que el Estado instrumenta un sinnúmero acciones para resolver diversas problemáticas que impiden el cumplimiento de los objetivos de la educación.<sup>17</sup>

Ahora bien, el de la educación, particularmente el de la educación pública, ha sido desde hace muchos años un tema que llama la atención para los estudiosos de la Administración Pública, toda vez que incluye como tareas la creación de organismos públicos descentralizados, desconcentrados o centralizados, con fines educativos; la incorporación de escuelas; la planeación, programación y presupuestación de la función educativa pública; las relaciones jurídico-laborales de los trabajadores de la educación; la descentralización de ciertos servicios federales educativos al ámbito de competencia de las entidades federativas, entre otras.

---

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 47

<sup>16</sup> González Hernández, Rafael. "Hacia unas finanzas públicas sustentadas en una mayor educación que permita un mejor control", tomado de [www.uv.mx/iiesca/revista/SUMA291.html](http://www.uv.mx/iiesca/revista/SUMA291.html)

<sup>17</sup> En particular, la paulatina eliminación de las grandes desigualdades existentes en todos los niveles educativos, las cuales se encuentran más acentuadas en los grupos marginados de las zonas comunicadas y los grupos indígenas que durante siglos han permanecido como simples espectadores de los programas educativos implementados. Este tema lo abordaremos en el siguiente apartado.

Estos son algunos ejemplos de las asignaturas a resolver por parte del administrador público, el planificador estratégico o el investigador de la educación, lo cual requiere de conocer el marco normativo dentro del cual se desarrolla su objeto de estudio y proponer las modificaciones pertinentes para lograr su optimización y la consecución de sus objetivos.

En un país como el nuestro, con los actuales niveles de desarrollo, se hace necesaria la intervención del Estado como orientador y corrector de determinadas prácticas sociales y económicas, donde la educación no es la excepción. De ahí surge la necesidad de optimizar la eficiencia en la prestación de servicios educativos, por parte del sector público, no sólo como una etapa indispensable para obtener un mayor nivel de desarrollo económico, sino un "...supuesto de la legitimación del Estado por la vía de una gestión pública eficaz.."18

Es aquí donde, a juicio del sustentante y para efectos de esta investigación, reside el fundamento de la relación entre Administración Pública y educación traducida a una óptima prestación de servicios educativos por parte del Estado, que actualmente incluye:

- El impulso de la participación ciudadana
- mejoras en la gestión educativa y
- la aplicación de ambos conceptos en el diseño y aplicación de acciones para impulsar la igualdad de oportunidades<sup>19</sup>.
  
- **La relación participación ciudadana-acción gubernamental**

Aclarado el nexo entre la Administración Pública y la educación, se abordan ahora otros aspectos que nos acercan a nuestro objeto de estudio. En este caso, la

---

<sup>18</sup> Crozier, *Op. cit.*, p. 63.

<sup>19</sup> Al respecto el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* lo contempla en el Eje Rector no. 3 y en el Objetivo nacional no. 5. A su vez, el *Plan Sectorial de Educación 2007-2012*, contempla la consecución de estos aspectos en el Objetivo 2 del programa.

reflexión se orienta al tema de la participación ciudadana y su nexo con la acción de gobierno.

La operación de los aparatos administrativos gubernamentales se ha basado en la premisa de que el diseño y ejecución de sus programas de trabajo son, en lo esencial, su privilegio y responsabilidad exclusivos, y así, a partir de esa óptica, los gobiernos han excluido al grueso de la sociedad del proceso de toma de decisiones sobre las prioridades y direcciones que deben seguir los planes y políticas gubernamentales.<sup>20</sup>

Sin embargo, la gestión gubernamental se da en contextos políticos plurales y autónomos, con una creciente presencia ciudadana y con graves problemas no resueltos, en los que se hace inoperante cualquier esfuerzo de convocatoria y movilización social basado exclusivamente en la autoridad o el uso de la fuerza.<sup>21</sup>

Ante esta situación, se hace imprescindible que la gestión gubernamental se sustente y aplique a partir de un esquema democrático de relación entre gobernantes y gobernados, cuyo propósito básico sea promover las iniciativas sociales a partir de consensos sectorizados y específicos. De consensos que, a partir del reconocimiento de la pluralidad social, respeten los intereses y expectativas de cada grupo social y estimulen sus capacidades latentes y manifiestas.

En este sentido, como apunta Crozier, el problema básico que hoy enfrenta la gestión gubernamental es lograr que "...las relaciones que se establezcan entre la sociedad y el gobierno apoyen a los actores sociales en el proceso de definición y consecución de sus objetivos..."<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>21</sup> Aguilar, Luis, *Op. cit.*, p. 251.

<sup>22</sup> Crozier, Michel, *Op. cit.*, p. 65.

Pero para ello, no basta con que el Gobierno restrinja su campo de actividad y deje en manos de la sociedad la resolución de los problemas que él se muestra incapaz de solucionar. La reasignación de responsabilidades en torno al proceso de solución de los problemas que enfrenta la sociedad, tendrá que ir aparejada a un acto de cesión de poder del Estado a la ciudadanía.<sup>23</sup>

Sin embargo, el desarrollo y consolidación de ese activismo ciudadano que hoy se constituye como recurso sustantivo de la gestión gubernamental, sólo será posible en la medida en que la relación entre gobernantes y gobernados se de a partir de esquemas que permitan que los diferentes grupos sociales participen activamente en la definición e instrumentación de los programas y políticas con que se pretenda dar respuesta a sus demandas y expectativas. Para ello, es fundamental partir de una concepción clara de la participación social y sus alcances.

- **La Participación Social**

Para Tocqueville, la implicación ciudadana en todo tipo de asociaciones (civiles, sociales, políticas, económicas, recreativas, entre otras) constituye un rasgo distintivo del régimen democrático<sup>24</sup>. Para John Stuart Mill<sup>25</sup> o John Dewey<sup>26</sup> la democracia no era únicamente un sistema de reglas e instituciones, sino un conjunto de prácticas participativas dirigido a la creación de autonomía en los individuos y a la generación de una forma de vida específica; los partidarios contemporáneos de la democracia "fuerte" o "expansiva" aspiran igualmente a hacer de la participación el centro de gravedad de sus argumentaciones.

Según la tradición de pensamiento de los teóricos arriba citados, en general, la participación es un valor clave de la democracia, que a su vez, genera tres conjuntos de efectos positivos:

---

<sup>23</sup> Kliksberg, Bernardo, *Op. cit.*

<sup>24</sup> Tocqueville, Alexis de. La democracia en América, Barcelona, Tomos I y II, 1989.

<sup>25</sup> Stuart Mill, John. Sobre la libertad. Madrid, Alianza Editorial, 1971, p. 39.

<sup>26</sup> Dewey, John. Democracia y educación. Buenos Aires, Losada, 1946, p.91.

- ✓ Primero, la participación “...crea hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de objetivos específicos...”<sup>27</sup>
- ✓ Segundo, la participación hace que la gente se incorpore, de manera democrática y colectiva, a la colaboración en la toma de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer un control dirigido al logro del auto gobierno y al establecimiento de estabilidad y gobernabilidad.
- ✓ Tercero, la participación tiende, igualmente, “...a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad...”<sup>28</sup>

La combinación de estos tres efectos positivos resulta favorecedora del surgimiento, en esta forma de vida, de otros importantes valores: creación de distancia crítica y capacidad de juicio ciudadano, educación cívica solidaria, deliberación, interacción comunicativa y acción concertada. En una palabra, la forma de vida construida alrededor de la categoría de participación tiende a producir una justificación legítima de la democracia, basada en las ideas de autonomía y autogobierno.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Aguila Tijerina, Rafael del. “La participación política como generadores de educación cívica y gobernabilidad” en: Revista Iberoamericana de Educación, No. 12, 1996, p. 11

<sup>28</sup> Aguila, Op. cit., p. 16

<sup>29</sup> Siguiendo esta línea de pensamiento, Tocqueville apunta “...se espera que los ciudadanos sean juiciosos, responsables y solidarios, únicamente si se les da la oportunidad de serlo mediante su implicación en diversos foros políticos de deliberación y decisión. Y cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad, e, igualmente, mayor será su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos. La participación creará mejores ciudadanos y quizá simplemente mejores individuos. Les obligará a traducir en términos públicos sus deseos y aspiraciones, incentivará la empatía y la solidaridad, les forzará a argumentar racionalmente ante sus iguales y a compartir responsablemente las consecuencias (buenas y malas) de las decisiones. Y estos efectos beneficiosos de la participación se conjugan con la idea de que la democracia y sus prácticas, lejos de entrar en conflicto con la perspectiva liberal, son el componente indispensable para el desarrollo

Dicho de otro modo, existe una conexión interna entre participación, democracia y soberanía popular, por un lado, y derechos, individualismo y representación, por otro. Esa conexión se apreciaría, por ejemplo, en el hecho de que estas últimas constituyen precisamente las condiciones legal–institucionales bajo las cuales las variadas formas de participación y deliberación política conjunta pueden hacerse efectivas.

Así pues, la participación ahora se contempla desde el punto de vista de sus efectos beneficiosos en la creación de mutuo respeto, de comunalidad, de confianza interpersonal, de experiencia en la negociación, de desarrollo de valores dialógicos, de habilidades cognitivas y de juicio; en definitiva, de autodesarrollo personal en la multiplicidad de esferas públicas que la democracia pone al alcance de los ciudadanos.

De hecho, el autodesarrollo personal es descrito aquí, en buena medida, en términos de auto desarrollo moral, donde "...la participación es el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos y organizaciones sociales. Todos ellos con una convergencia de actuación en un punto o zona determinados".<sup>30</sup>

A juicio de Omar Guerrero, la participación popular, por su parte, refiere las consultas que anteceden la implementación de los programas comunitarios. Desde el punto de vista de la hechura de Policy, tal participación está presente solamente en el diseño. "...Una representación típica consiste en lo que se conoce como participación consultiva y que opera en la fase de planificación de una

---

de la autonomía individual que presumiblemente aquellas instituciones quieren proteger...". Tocqueville, *Op. cit.*, p. 139 T. I

<sup>30</sup> Mejía Lira, José. "La Participación Ciudadana en la prestación de los servicios públicos municipales" en: *Gestión y Estrategia*, México, UAM-Azcapotzalco, enero-septiembre de 1992, p. 61.

actividad de interés público, en la cual se formula el diagnóstico que nutre el diseño de Policy...”<sup>31</sup>

En lo tocante a la participación social, siguiendo a Omar Guerrero:

*“..ella usualmente ha sido conceptuada como mera agrupación inter-individual en el seno de una organización formal. El objeto asociativo consiste, sencillamente, en proteger los intereses mutuos...Desde la perspectiva política, empero, cuando dicha participación se proyecta como una actividad pública y supera los propósitos comunitarios, tiende a encarnar en modalidades de acción que se asemejan a las que son propias de la participación ciudadana”.*<sup>32</sup>

Dentro del cultivo de las disciplinas administrativas, los campos tradicionalmente privilegiados por los interesados se restringían a la Administración Pública y la administración privada. Sin embargo, Guerrero considera que la reciente emergencia de la participación de los ciudadanos abrió un enorme campo al estudio de la administración social, comunitaria y popular.

Como parte de esta nueva atmósfera caracterizada por formas diversas de administración, “...han surgido las contralorías sociales y una gran cantidad de dependencias y entidades de la Administración Pública en las cuales se incorporó la participación de los ciudadanos...”<sup>33</sup> al tiempo de revalorarse nuevas actitudes tal como el fenómeno del empoderamiento.

---

<sup>31</sup> Guerrero Orozco, Omar. Principios de Administración Pública, Bogotá, 1997, p. 37. A juicio del autor, “la participación comunitaria tiene un largo historial de vinculación a las Policías asistenciales del gobierno. Antaño se le conocía como desarrollo comunitario. Hoy en día, habiendo dejado un comportamiento meramente reactivo, la participación comunitaria se ha convertido en un impulso de esfuerzos para mejorar su nivel de vida con base en la iniciativa, desarrollando un sentido más bien cívico. Dicha participación comprende la intervención en labores administrativas comunitarias, tales como el suministro de servicios públicos, que antaño estaban reservadas a los gobiernos locales y aún los nacionales”.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Guerrero, Op. cit., p. 40

- **Contraloría Social**

Dentro de este boom en el estudio de la participación ciudadana, surge un concepto interesante: la contraloría social, definida como una práctica de la vida de una comunidad, que se manifiesta en serie de acciones para vigilar y controlar. Esta práctica es natural y común entre diversos grupos ancestrales humanos.

De esta forma, cuando uno o varios individuos asumen un compromiso, responsabilidad u objetivo común, cuyos resultados afectan directa o indirectamente al grupo, existe una tendencia espontánea o instintiva a constatar si la actividad en cuestión se desarrolla de manera correcta o si los resultados corresponden con lo planeado.

En este sentido, "...la promoción de la participación ciudadana en el control de los programas prioritarios de desarrollo regional se debió a dos factores: uno, a la voluntad y el interés de las propias comunidades que participan organizadamente en estos proyectos sociales por colaborar ya no sólo en la planeación y ejecución de las obras, sino además en el cuidado de los recursos y acciones que tanto ellos como las autoridades realizan; y dos, a la decisión del gobierno federal por retomar esa práctica tradicional de control e incorporarla como una actividad importante dentro de los comités comunitarios para la realización de obras y/o acciones..."<sup>34</sup> Es así como las acciones de control de la sociedad se incorporan a las actividades de control y evaluación gubernamental.

En opinión de Jorge Berrizbeitia, la efectividad de cualquier política pública va ligada al hecho de que la gente la asuma para sí: "...de nada sirve una ley si la gente no la puede cumplir. Si los ciudadanos la cumplen, significa que se apropiaron del sentido y del espíritu de la ley. Si no promueves la apropiación

---

<sup>34</sup> Secretaría de Gobernación. Convenio de Desarrollo Social, 2005, tomado de [www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL)

social, nunca vas a tener éxito...De esta forma la contraloría social significa que la gente puede opinar y vigilar lo que está sucediendo...”<sup>35</sup>

- **Contraloría Social y Empoderamiento**

Al concepto de contraloría social, se suma el concepto de empowerment o empoderamiento, el cual designa “...el acto por el cual una comunidad o una persona define su proyecto de vida y se hace cargo de él...por ejemplo, cuando una mujer se da cuenta del poder que posee, y lo ejerce para derribar una relación marcada por el machismo...”<sup>36</sup>. De esta forma, en un contexto de democracia representativa, el empoderamiento popular agrega un plus y se transforma en un proceso de democracia participativa.

De esta forma, en años recientes la contraloría social y el empoderamiento popular se han convertido en procesos difícilmente prescindibles. Por el contrario, en la actualidad sería impensable una sociedad donde la ciudadanía se excluya de participar en los diversos procesos sociales, políticos o económicos que le conciernen. En ese sentido, estas formas de participación han coadyuvado al impulso de políticas públicas orientadas a fomentar un desarrollo incluyente y sustentable.

---

<sup>35</sup> Jorge Berrizbeitia era Presidente del Centro Nacional de Tecnologías de Información (CNTI) al momento del inicio de la investigación. El CNTI es una asociación civil sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). Tiene como objetivo impulsar y respaldar las actividades de Docencia, Investigación, Desarrollo Científico y Tecnológico de las Instituciones Académicas y Centros de Investigación en Venezuela. En su trabajo sobre la contraloría social, Berrizbeitia argumenta también sobre la aplicación de la tecnología, donde a su juicio “...la internet es algo fundamental, porque propicia una especie de anonimato de que da transparencia a los procesos de intercambio. El portal Gobierno en Línea ([www.gobiernoenlinea.gov.ve](http://www.gobiernoenlinea.gov.ve)) es un ejemplo, ya que permite que la gente no sólo observe, sino que participe en pro del desarrollo del Gobierno Electrónico. Otro buen ejemplo lo representa el proyecto Alcaldía Digital, que permite que la gente vea la gestión de cada alcaldía y pueda opinar sobre ella. En la medida que todas las páginas web del Estado permitan la interacción con el ciudadano, empezará a crecer la contraloría social. Los portales son mecanismos idóneos para promover la participación social y fortalecer la gobernabilidad”.

<sup>36</sup> “El empoderamiento en acción”. Boletín del Equipo de Sociedad Civil, Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, No. 3, otoño-invierno de 2003, tomado de [www.worldbank.org/lac](http://www.worldbank.org/lac)

- **La relación participación ciudadana-acción gubernamental en el ámbito educativo**

Aclarado el concepto de participación ciudadana y sus diversas manifestaciones, vemos que desde los años 80's, la sociedad mexicana vive inmersa, en un proceso de transición en todos los órdenes: económico, político, social y cultural. El cambio incluye necesariamente a todos los ciudadanos, pero aún no se ha dado de manera homogénea en los distintos ámbitos de la sociedad.

A nivel económico, los gobiernos de los últimos cuatro sexenios han tratado de instrumentar estrategias orientadas a lograr la inserción de México a los mercados mundiales, incrementar la competitividad de la planta productiva y modernizar las unidades económicas en su conjunto.

En el plano político, ha venido ocurriendo una paulatina consolidación del sistema de partidos, el cual ha ampliado el espectro hasta las asociaciones políticas. La alternancia en los gobiernos estatales y municipales es hoy una realidad. Surgen nuevos actores políticos en el seno de la sociedad civil. Todo ello ha llevado al Estado a redefinir sus campos de acción, al tiempo que alienta la existencia de una sociedad participativa, sabedora de su capacidad de empoderamiento, y su intervención en labores de contraloría.

Sin embargo, a nivel social existen muchas disparidades. En general, se observa una situación contrastante: por un lado, existe una minoría con acceso al mundo tecnológico; por el otro, una gran mayoría, marginada del desarrollo en todos sus niveles. En un contexto de esta naturaleza, la mayoría pauperizada no podrá librar con éxito los retos que el futuro presenta.

Es aquí donde hace su aparición la visión del administrador público, cuya encomienda se dirige en dos sentidos: una, diseñar y elaborar programas emergentes, orientados a paliar las diferencias entre los individuos; la otra, colaborar en la formulación de propuestas para corregir planes y programas

orientados a mejorar la formación de las personas calificadas que serán las protagonistas del cambio social, económico y político del país en lo que resta del siglo.

Ello explica la necesidad de orientar los esfuerzos a un ámbito que, de manera natural, incide en el desarrollo del país: la educación. Es justamente el área educativa la que se constituirá en un factor primordial para lograr una mejor inserción de nuestro país en el ámbito mundial. Por esta razón, la sociedad y sus instituciones administrativas tendrán que seguir e incrementar los esfuerzos para elevar el nivel educativo de su fuerza de trabajo, considerando los siguientes objetivos:

- a) Partir de la siguiente premisa: la relación entre la creación de programas y la educación como un proceso en el cual "...se actúa junto con los otros miembros del grupo o comunidad, en condiciones de igualdad por el bien común con conciencia de responsabilidad ciudadana en todas o cualquiera de las etapas de un proyecto..."<sup>37</sup>
- b) Generar las condiciones para que la influencia educativa de la escuela se incremente, al tiempo de revalorar socialmente el trabajo educativo.
- c) Se requiere también organizar una instancia de apoyo a la labor del maestro, a los alumnos y a la escuela, en la que se encuentren representados los diversos actores de la comunidad escolar y de la sociedad.
- d) Propiciar una vinculación más estrecha entre la escuela y la comunidad. La educación puede ser también un vehículo para fomentar la participación de la sociedad en la cosa pública.
- e) Es importante fortalecer "...la capacidad de organización y participación social desde la escuela, así como la participación de la escuela en el desarrollo de la comunidad....".

---

<sup>37</sup> Secretaría de Educación Pública, *Portal Educativo Jalisco*, 2000, tomado de [www.jalisco.gob.mx](http://www.jalisco.gob.mx). Es importante aclarar que en los incisos subsecuentes e, g, h y k también se recuperan citas de esta fuente.

- f) Por lo que se refiere a los actores que intervienen en el proceso educativo, se requiere crear mecanismos para generar una comunicación más directa y fluida entre alumnos, docentes, *pater familias* y escuela, así como de todos estos actores con su entorno.
- g) Fomentar "...formas de apoyo horizontal entre las familias que coadyuven a reducir las condiciones sociales adversas, que influyen en la eficiencia terminal de la educación....".
- h) También, habrá que establecer "...una red social de interés, motivación y apoyo en torno de la escuela....".
- i) Generar canales y medios de información acerca del quehacer educativo, al tiempo de impulsar el interés y el conocimiento de la sociedad sobre la problemática educativa escolar.
- j) En este punto, es fundamental el impulso de la gestión, colaboración y apoyo en materia de participación social entre las autoridades y la sociedad en su conjunto.
- k) Fortalecer el compromiso de la sociedad para contribuir al mejoramiento físico y material de la escuela, sin demérito de la labor que en este orden le corresponde desempeñar a las autoridades educativas.

Con base en los puntos descritos, vemos que la participación social no se limita a impulsar un simple acompañamiento de familias y representantes sociales alrededor de autoridades educativas cuyo quehacer pareciera inalcanzable al resto de la sociedad. Lo contrario sería una visión reductiva, y comúnmente excluyente, la cual cancela la posibilidad de que las iniciativas sociales coadyuven a mejorar las relaciones de los actores involucrados en el proceso educativo.

En este punto, el sustentante considera que una de las labores importantes en el diseño de políticas públicas, también requiere el diseño de mecanismos para impulsar la participación, toda vez que, como concepto y proceso, implica impulsar una cultura de *corresponsabilidad educativa*, tanto en la administración del proceso, como en el aseguramiento de su calidad. A pesar de la existencia formal de asociaciones de padres de familia, su dependencia administrativa y

presupuestal de las autoridades educativas les disminuye su necesaria autonomía y, lamentablemente, la práctica las ha limitado a funciones cooperativas en aspectos materiales de los centros escolares.

Se abre entonces una óptima oportunidad: ofrecer a los padres y madres de familia, formas y mecanismos nuevos para que participen en los procesos relacionados con la educación de sus hijos. Esto se logra con el impulso a su participación en la planeación de algunos esquemas que coadyuven a mejorar la equidad en el acceso a la educación.

Esta labor al realizarse por todos los agentes involucrados (familia, autoridades educativas e instituciones públicas), hace surgir las *comunidades educativas*, concepto que supera el de escuela o institución educativa y que implica un propósito común definido y compartido expresamente. Comunidad Educativa es el ámbito institucional en el que los educadores y los educandos actúan corresponsablemente para apoyarse, solidaria y subsidiariamente, en el logro de su común superación humana.

El objetivo finalmente, es "...formar comunidades educativas en las que la sociedad participa de manera corresponsable y permanente, es la forma de evitar que las mejoras institucionales se diluyan por la transitoriedad de directivos y funcionarios...."<sup>38</sup>

Alentar la vida de comunidades educativas es una justificada tarea gubernamental exigida para impulsar que el pueblo mismo mejore su educación y le dé a sus instituciones educativas una connotación de propiedad social que consolide el carácter público de la educación nacional.

---

<sup>38</sup> Planteamientos para la participación social en educación, tomado de [www.ifie.edu.mx/10\\_participacion\\_social\\_en\\_la\\_educacion.htm](http://www.ifie.edu.mx/10_participacion_social_en_la_educacion.htm)

Es en este sentido y como se interpreta la propuesta de la UNESCO de desarrollar desde el inicio del siglo XXI la *Sociedad Educativa*, en la que "...todos los ciudadanos participan en su desarrollo humano mediante acciones comunitarias permanentes y el Estado..."<sup>39</sup> (sociedad y gobierno) actúa sistemáticamente a favor de la mejora continua del proceso de formación humana dentro y fuera de las instituciones educativas.

### ➤ **Concepto de Gestión**

Un punto fundamental dentro de la participación social en el ámbito de la educación es impulsar la gestión, colaboración y apoyo entre las autoridades y la sociedad en su conjunto.

Al respecto, cuando se habla o escribe sobre gestión, se piensa casi siempre en administración, y sus parámetros de funcionamiento se refieren a eficacia. Los que se dedican a la gestión están básicamente preocupados por la eficacia, en el sentido de criterios objetivos, concretos y medibles. Su estructura organizativa y sus interacciones personales deben producir rendimiento académico al costo más bajo, y éste como el mejor de sus propósitos, ya que a veces ni siquiera el aprendizaje aparece como tal y sus preocupaciones se centran exclusivamente en el trámite administrativo. Puede ser que el problema se encuentre en la idea generalizada de que los administrativos deben aplicar mecanismos automáticos que garanticen la eficacia.<sup>40</sup>

Sin embargo, comprender la vida de la escuela supone un propósito bien diferente y bastante más complejo e incierto que pretender especificar los factores organizativos que determinan su funcionamiento eficaz.

---

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> Sañudo, Lya. "La gestión en la escuela primaria. Entrevista con Rosa Oralia Bonilla Pedroza" en: *Revista Educar*, Jalisco, México, No. 16, enero-marzo de 2001.

Así, por gestión se entiende "...la forma en que se organizan las interacciones afectivas, sociales y académicas de los individuos que son actores de los complejos procesos educativos y que constituyen la institución para lograr el propósito formativo de los individuos y de los colectivos..."<sup>41</sup>

Se puede comprender que la organización institucional, en el ámbito educativo implica la significación académica y compartida del propósito por parte de los actores y, dada su naturaleza, también implica la transformación permanente de normas, estructuras, estrategias de interacción para lograr ese mismo propósito. Entonces, la dirección de los cambios estructurales de la gestión es hacia cualidades y condiciones educativas. Dentro de este marco, se pueden decidir las acciones requeridas para moverlas hacia esa dirección educativa.<sup>42</sup>

Esta visión educativa de la gestión no elimina sino replantea las dos categorías más relevantes presentes en la recuperación de experiencias sobre este proceso: el poder y el conflicto. El poder se redefine de manera alterna al autoritarismo y, por supuesto que, al momento de plantear una gestión no autoritaria, plural y compleja, el conflicto se resignifica haciéndose presente y necesario para la transformación.<sup>43</sup>

Ante el reto de un contexto diverso y cambiante, la gestión debe responder con acciones que propicien el intercambio, la cooperación y el respeto a la diversidad, y es por eso que la concepción de "poder" también está cambiando, mas adquiere un nuevo significado en el marco de la gestión educativa.

En la perspectiva de la organización tradicional, la imposición dominante sobre los otros actores constituye un acto político esencial porque les permite localizar la

---

<sup>41</sup> Sañudo, Lya. "La transformación de la gestión educativa. Entre el conflicto y el poder" en: *Revista Educar*, Jalisco, México, No. 16, enero - marzo de 2001.

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> *Idem.*

magnitud y dirección del poder. El supuesto es que el ejercicio legítimo del poder permite integrar las divergencias individuales.<sup>44</sup>

- **Gestión Escolar**

Definida como la forma en que se organizan y ejecutan todas las estrategias, acciones y recursos para el logro de los propósitos de la institución escolar<sup>45</sup>, en las instituciones educativas no pueden darse las condiciones de precisión mecánica y de exactitud que la eficacia requiere como producto, ya que es difícil lograr una instrumentación precisa porque su organización se actualiza en las acciones de las personas y éstas siempre la interpretan de muy diversas maneras; además, las estrategias se ajustan siempre a la experiencia cotidiana, alejándose de la propuesta inicial. De hecho, en ellas las acciones siempre son cuestionables, conflictivas y llenas de incertidumbre, ya que los resultados que se esperan son diversos e imprevisibles además de específicos de la cultura institucional histórica.

Pero, la crítica más relevante a la eficacia como producto esperado en la gestión se refiere a que la definición estándar del rendimiento académico de las escuelas desconsidera las capacidades de construcción personal de significados, la dimensión creativa, divergente y crítica del pensamiento, así como la capacidad de autorreflexión, autodirección y autoevaluación del aprendizaje. Entonces, el desarrollo de estas competencias referidas a la autonomía implica los resultados imprevisibles de las propuestas individuales y colectivas.

La política de equidad trata de garantizar el derecho a la educación expresado como igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y logro educativo de los niños y jóvenes del país. En educación básica, la equidad ha sido definida por el gobierno federal como uno de los principales propósitos y compromisos, sobre todo a partir de la promoción de programas compensatorios que permitan

---

<sup>44</sup> Sañudo, Lya. "La transformación de la gestión...", *Op. cit.*

<sup>45</sup> Secretaría de Educación de Nuevo León. Modelo Nuevo León de Autoevaluación de la Gestión Escolar del Premio al Mérito Escolar, tomado de [www.innova.gob.mx](http://www.innova.gob.mx)

atender diferenciadamente a las poblaciones vulnerables y con ello igualar las oportunidades educativas.<sup>46</sup>

### ➤ **Los Programas Compensatorios**

En un contexto de grandes desigualdades sociales como el mexicano, el Estado debe instrumentar programas que permitan atender la demanda educativa de la mayor parte de la población, para lo cual ha implementado los denominados programas compensatorios.

En sentido estricto, son definidos como "...una política educativa del gobierno de la República que permite atender diferenciadamente a las poblaciones vulnerables para igualar las oportunidades y garantizar plenamente el derecho a la educación en términos de acceso, calidad educativa y egreso satisfactorio, así como revertir el rezago escolar..."<sup>47</sup> Son administrados tanto por organismos pertenecientes al sector educativo como por entidades públicas, como SEDESOL, y pretenden mejorar la calidad de la educación mediante el ofrecimiento de determinados apoyos destinados a las escuelas y a sus maestros, a las familias y a los niños.<sup>48</sup>

Otra definición de programas compensatorios la ofrece Silvia Conde, quien los describe como "...el conjunto de acciones encaminadas a contrarrestar y corregir las desigualdades producidas por el sistema educativo, la política social y la económica. Pretenden atender de manera integral los factores (internos y externos) que generan rezago educativo y asegurar que un mayor número de

---

<sup>46</sup> Comunicado No.114 "Equidad y gestión", Observatorio Ciudadano de la Educación, 27 de diciembre de 2003, p. 1, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)

<sup>47</sup> Las acciones compensatorias se realizan en cumplimiento de una obligación establecida en la Ley General de Educación, en su artículo 34, la cual establece que mientras exista rezago educativo en el país, se tendrán que emprender acciones de carácter compensatorio. Boletín No. 122 de la Secretaría de Educación Pública "Demuestran programas compensatorios mejora en atención educativa, coinciden expertos", 9 de julio de 2004, tomado de [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).

<sup>48</sup> Comunicado No.114, *ref. cit.*, p. 1

niñas, niños y jóvenes de las zonas rurales más marginadas y dispersas del país tengan acceso a una educación de calidad...”<sup>49</sup>

A través de estos programas, el gobierno federal destina recursos materiales, financieros y capacitación técnica a los servicios educativos de los medios rural, indígena y urbanomarginal con el propósito de atender las necesidades de la demanda y mejorar la oferta. Están inscritos en los propósitos generales del sistema educativo y son administrados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), instancia que los opera con el apoyo de Unidades de Coordinación Estatal.<sup>50</sup>

El esquema de compensación implica la articulación de acciones de distinta naturaleza: esfuerzos para mejorar la cobertura, apoyos diferenciales que atiendan las necesidades materiales de la población, propuestas técnico-pedagógicas pertinentes, capacitación docente y directiva, modelos de enseñanza y gestión apropiados para el medio rural e indígena, impulso a la autonomía del plantel, promoción de la participación de los padres de familia en el proceso educativo de sus hijos y fortalecimiento de la participación de los supervisores de zona, entre otros aspectos.<sup>51</sup>

Debido a los convenios internacionales y a los esquemas de financiamiento, los programas compensatorios tienen una vida corta, en promedio de cinco años, tiempo en el que deben mostrar resultados y probar la eficacia de las acciones propuestas<sup>52</sup>. Esto exige al CONAFE una gran capacidad de aprender del proceso, a fin de que este cambio continuo represente una evolución del esquema compensatorio en el que cada programa incorpore las lecciones aprendidas en el anterior. En esta lógica se han ido configurando y mejorando las siguientes líneas de acción de los programas compensatorios:

---

<sup>49</sup> Conde, Silvia L. Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Caso México. México, 2002, p. 145.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 148-149.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>52</sup> Para mayor información, véase [www.conafe.edu.mx](http://www.conafe.edu.mx)

- a) Proporcionar apoyo a las poblaciones de elevada marginación que además presentan bajos niveles educativos.
- b) Adecuar los programas a las necesidades y características de los alumnos, procurando pertinencia.
- c) Impulsar la formación de espacios de colaboración y corresponsabilidad social para que las comunidades participen en las acciones compensatorias.<sup>53</sup>

Ahora bien: los programas compensatorios se despliegan mediante componentes, es decir, un conjunto de acciones enfocadas a atender particularmente algunos factores<sup>54</sup> asociados al rezago educativo, definido este último como "...el conjunto de mexicanos mayores de 14 años que no han terminado los nueve grados de educación básica constitucionalmente obligatoria..."<sup>55</sup> Es un problema de naturaleza ética y política que indica que la nación no ha cumplido con el deber de asegurar un nivel mínimo de igualdad de oportunidades educativas a todos sus integrantes.<sup>56</sup>

El rezago educativo presenta tres dimensiones o variables: afecta a las mujeres y a las poblaciones más marginadas; afecta la preparación para el trabajo y ocurre por zonas geográficas.<sup>57</sup> El rezago educativo también se define estadísticamente por el conjunto de personas mayores de 14 años que se encuentra en alguna de

---

<sup>53</sup> Conde, Silvia. *Op. cit.*, p. 149.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>55</sup> Comunicado No. 44 "El rezago educativo", Observatorio Ciudadano de la Educación, 23 de noviembre de 2000, p. 1, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org). Sin embargo, es pertinente señalar que para efectos prácticos, en las acciones desplegadas por CONAFE se considera a la población en situación de rezago educativo en un rango de edades de los 4 a los 14 años, es decir, antes de la edad marcada en el concepto señalado y no en edades posteriores.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>57</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

las siguientes situaciones: analfabeta; sin instrucción; con primaria incompleta; con primaria completa o con secundaria incompleta.<sup>58</sup>

En el diagnóstico que sustenta a los programas compensatorios se reconoce que el rezago educativo resulta de la articulación de factores externos e internos y por ello se definen componentes que pretenden eliminar o contrarrestar dichos factores.<sup>59</sup> Así se tienen dos tipos de componentes: 1) los que buscan fortalecer las condiciones de la demanda y 2) los destinados a mejorar las condiciones de la oferta.<sup>60</sup> Justamente es en el primer tipo de componentes donde se inscribe el Programa para la Participación de las Asociaciones de Padres de Familia en la Gestión Escolar (AGE).

Los factores asociados al rezago educativo que atiende este componente son: la desarticulación entre la escuela y la comunidad; la falta de participación social en la escuela; la demanda desinformada, así como la falta de apoyo familiar al trabajo escolar por desconocimiento de lo que se aprende en la escuela.<sup>61</sup>

Para que la educación pueda cumplir con los nuevos roles que demanda la sociedad del conocimiento, ésta debe constituirse en la inversión prioritaria del país. Así, sociedad y gobierno tendrán que elevar significativamente la inversión a este sector estratégico para el desarrollo de todos los sectores de la sociedad. Un nuevo pacto social entre gobiernos, sociedad e instituciones de educación deben llevar a la definición de políticas de Estado que hagan viable las transformaciones estructurales que se demandan con una visión de largo alcance.

Ahora bien: para cumplir dicho objetivo y que los programas compensatorios sean eficaces, deben beneficiar a las escuelas que realmente lo necesitan. El no

---

<sup>58</sup> Conde, Silvia, *Op.cit.*, p. 39.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 196 y 197.

concentrarse en las escuelas más desprotegidas resultaría inaceptable en la búsqueda de mayor justicia educativa.

Se advierte que “lo señalado en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 no hace otra cosa más que recoger una de las demandas muchas veces planteadas (...): no es válido tratar como iguales a los que son desiguales, puesto que esto que aparentemente es equitativo resulta finalmente en una inequidad. La intención del Estado puede ser verdadera, pero no hay que ver la igualdad en el que otorga o da, en este caso el Estado, sino en el que la recibe. Por lo que para que la educación sea equitativa debe ser desigual de parte del Estado”<sup>62</sup>. Solo así se logra que resulte compensatoria, basándose en que los individuos presentan diferencias muy marcadas por lo que se requiere otorgar desigual cantidad de educación y por lo tanto manejar desigual ayuda o subsidio, con la finalidad que los educandos entre sí lleguen a alcanzar una mayor equidad.

Para lograr lo anterior es necesario aplicar una serie de acciones que deben incluir al menos: la actualización y superación profesional, la capacitación de personal en lugares cercanos a su base de trabajo, arraigo en sus comunidades para lograr mejores resultados e incentivos decorosos basados en logros reales otorgados después de la evaluación correspondiente.

Para finalizar este apartado, debe subrayarse que el diseño de los programas compensatorios demuestra la complejidad que presenta el análisis de un aspecto de los muchos que tiene que resolver el Estado a través del Gobierno y nos muestra múltiples facetas, las cuales tienen que estudiarse desde una perspectiva multidisciplinaria. Ello significa que un problema que aparentemente se reduce a la naturaleza de la educación impartida por el Estado, de pronto tiene implicaciones sociológicas, psicológicas, financieras o económicas, políticas, filosóficas e históricas, las cuales deben considerarse para evitar que las medidas tomadas

---

<sup>62</sup> González Hernández, Rafael. *Op.cit.*

puedan producir mayores dificultades o resultados no previstos, tal como se desarrolla en los siguientes apartados de esta investigación.

## **APARTADO II. LA GESTIÓN ESCOLAR**

### **A) Aspectos actuales de la educación básica en México**

El sistema educativo mexicano se integra por tres niveles: básico, medio superior y superior. A su vez, el nivel básico se divide en tres subniveles: preescolar, primaria y secundaria.

En virtud de que el estudio de caso expuesto se enfoca a la educación básica, en este apartado se describen los niveles que la integran, así como los principales rasgos de gestión propuestos en los programas compensatorios puestos en marcha en México a partir de la década de los noventas.

#### **➤ Organización jurídico-administrativa**

El artículo 3° constitucional establece el derecho a la educación como una garantía individual para todos los habitantes del país y la Administración Pública ejecuta este ordenamiento constitucional para atender a la población.

El aparato administrativo responsable es la Secretaría de Educación Pública (SEP), dependencia a cargo de la regulación del servicio que de acuerdo a la Ley General de Educación constituye el sistema educativo nacional.<sup>1</sup>

Es fundamental que el propio artículo 3° instituye la obligatoriedad de la educación básica a todos los individuos y prevé que el Estado a través de los tres órdenes de gobierno deberá impartirla de manera laica y gratuita, ya que a partir de esta premisa se derivan las características de la educación básica en nuestro país.

A su vez, el marco legal vigente reserva para el gobierno federal, a través de la SEP, la autoridad normativa, técnica y pedagógica de la educación básica y a

---

<sup>1</sup> Secretaría de Educación Pública, Ley General de Educación, 1995, pp. 68-69.

cada entidad federativa otorga la atribución de coordinar la operación de los servicios educativos en el estado<sup>2</sup>.

Los servicios de preescolar se dirigen a atender a la población de tres a cinco años en un esquema de tres grados, cuya obligatoriedad fue elevada a rango constitucional cumpliendo uno de las metas del Programa Nacional de Educación 2001-2006.

El nivel siguiente es la primaria con seis grados escolares, dirigida a alumnos con edad entre 6 y 14 años. La aprobación al término de los seis grados es condición previa para ingresar a secundaria. La prioridad es el dominio de la lectura, la escritura y la expresión oral, así como la trasmisión de conocimientos de diversas materias.

Para concluir la educación básica, es necesario cursar y aprobar las áreas temáticas de los tres años del nivel de secundaria, destinada a la atención de población de 12 a 16 años. Hay que considerar que la secundaria adquiere un carácter propedéutico, ya que es necesaria para ingresar al nivel medio superior<sup>3</sup>.

Un elemento más para valorar la importancia de la educación básica lo constituye su cobertura, ya que de acuerdo con los datos oficiales más recientes (ciclo escolar 2007-2008) el nivel preescolar atendió a 4,745,741 alumnos en 88,426 escuelas, en el nivel primaria 14,654,135 alumnos en 98,225 planteles y en secundaria a 6,116,274 alumnos en 33,697 escuelas.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Sin embargo, existe la excepción para el Distrito Federal cuyos servicios aún permanecen a cargo de la SEP, que en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se previó como una situación de carácter provisional que debe concluir con la transferencia de los servicios al gobierno local.

<sup>3</sup> Las disposiciones para cada nivel se encuentran establecidas en la Ley General de Educación, adicionalmente puede consultarse a Conde, Silvia L., *Op. cit.*, pp. 22-25.

<sup>4</sup> Datos obtenidos de la Estadística 911 de inicio de ciclo escolar 2007-2008 emitida por la SEP. Al momento de imprimir este documento se liberó la estadística de cierre de ese mismo ciclo escolar por lo que ya no fue posible incorporar las cifras más recientes.

Sin embargo, la unidad fundamental para la operación del nivel básico es la escuela, ámbito en el que se identifica la existencia de los siguientes agentes: alumnos, personal docente, director y padres de familia.

La organización de la educación básica sigue una estructura piramidal que consolida un modelo vertical de toma de decisiones mediante la agrupación de escuelas en zonas escolares a cargo de un supervisor, y la dependencia de las zonas escolares en sectores a cargo de un jefe de sector o jefe de zonas, quien a su vez depende de la estructura administrativa a cargo de la función técnica.

#### ➤ **Mecanismos y sistemas de control**

En el apartado anterior se abordó la relación entre Administración Pública y Educación, relación en la que no deben soslayarse los mecanismos y sistemas de control. Consecuente con lo anterior y en el caso concreto de México, tenemos el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, creado para atender las nuevas necesidades del sistema educativo a través de la Ley General de Educación, que en sus ocho capítulos establece la distribución de la función social educativa, contiene disposiciones generales aplicables a los distintos órdenes de gobierno, establece las normas en torno a la equidad en la educación, al proceso educativo, a la educación que imparten los particulares, a la validez oficial de los estudios y a la certificación de conocimientos, a la participación social en la educación y señala infracciones, sanciones y procedimientos administrativos.

En particular, la paulatina eliminación de las grandes desigualdades existentes en todos los niveles educativos, las cuales se encuentran más acentuadas en los grupos marginados de las zonas comunicadas y los grupos indígenas que durante siglos han permanecido como simples espectadores de los programas educativos implementados.

Sin embargo, el Gobierno busca alcanzar una mayor justicia educativa, tratando de combatir las enormes disparidades existentes dando atención oportuna a la demanda educativa. Dichas disparidades se presentan en muy diversas formas afectando en diferente grado a los procesos de aprendizaje, desde las oportunidades de acceso, la permanencia dentro del proceso y los servicios, hasta la efectividad de los aprendizajes<sup>5</sup>.

Dadas las condiciones de desigualdad en el acceso a la educación básica que prevalecen en algunas regiones del país, especialmente en las zonas rurales e indígenas, esto puede provocar que se profundice el abismo entre los que reciben el servicio y los que carecen de los servicios de calidad. Debido a la situación tan compleja que presenta el ramo educativo es que se estableció el compromiso por parte del Gobierno Federal para invertir recursos que logren revertir la injusticia educativa.

La Ley General de Educación establece que las autoridades educativas desarrollarán las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, para alcanzar la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Para alcanzar las metas propuestas, el gobierno federal se compromete a apoyar con recursos específicos a los gobiernos de las entidades federativas con mayor rezago educativo. En los convenios celebrados con las autoridades estatales se precisan los términos de la responsabilidad en el área educativa y se especifican las acciones precisas que las autoridades deben realizar con miras a reducir y superar los rezagos.

Por ello es muy importante lo que se establecía en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 como acciones que permitirían mayor equidad en los

---

<sup>5</sup> El desarrollo de la investigación se refiere al contexto nacional: Para valorar algunos elementos de contexto internacional puede consultarse a García Castillo, Griselda Karina. El Programa Escuelas de Calidad en el marco de las políticas educativas internacionales. Pp. 37-39.

servicios. "El abatimiento del rezago educativo requiere la aplicación de medidas integrales que respondan a los diversos factores que entorpecen la educación y atiendan a las condiciones y contextos que se les presentan. De ahí la necesidad de contar con acciones diferenciadas para corregir desigualdades de diversa naturaleza. Los apoyos deben corresponder a las necesidades reales de las escuelas, de modo tal que los planteles con rezagos múltiples reciban un amplio abanico de apoyos compensatorios, de acuerdo con la intensidad que demande cada uno de los aspectos deficitarios..."<sup>6</sup>

Con base en lo mencionado en los párrafos precedentes, se observa que el Estado instrumenta un sinnúmero acciones para resolver diversas problemáticas que impiden el cumplimiento de los objetivos de la educación.<sup>7</sup> Como se expone más adelante, entre las acciones instrumentadas se cuenta el impulso a la gestión escolar y los programas compensatorios.

La sola comparación de lo existente y lo requerido presenta una brecha enorme entre las exigencias y la actual capacitación de la población nacional. Así pues, el reto no sólo es de cantidad sino de calidad y para esta última todavía no existen formas confiables de evaluación, como quedará de manifiesto en los siguientes apartados.

## **B) La educación básica y las condiciones de inequidad**

Una vez descritas las características de la educación básica en México y las tareas del Estado en la consecución de llevar la educación a toda la población, hay que resaltar el hecho de que en nuestro país el acceso a la educación ha sido

---

<sup>6</sup> Secretaría de Educación Pública. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, México, 1996. p.65.

<sup>7</sup> En particular, la paulatina eliminación de las grandes desigualdades existentes en todos los niveles educativos, las cuales se encuentran más acentuadas en los grupos marginados de las zonas comunicadas y los grupos indígenas que durante siglos han permanecido como simples espectadores de los programas educativos implementados.

una demanda histórica por parte de las clases o grupos considerados desfavorecidos o marginados, incluso desde la época colonial<sup>8</sup>.

Sin embargo, debe destacarse que a partir de la Revolución Mexicana la búsqueda de igualdad de oportunidades pasa de la lucha de la población oprimida frente a los grupos privilegiados a un interés gubernamental por propiciar condiciones equitativas.

Si atendemos una definición de equidad, encontramos que se asimila como “la igualdad de oportunidades para participar en la procuración del bienestar y las posesiones sociales. La igualdad de oportunidades requiere de la eliminación de privilegios y discriminaciones establecidos jurídicamente, tales como los que persisten entre los sexos y entre los grupos étnicos, así como la eliminación de los privilegios y discriminaciones basados en las estructuras económicas, sociales y políticas. El tipo de ocupación, el nivel de ingreso, los logros educativos, el tipo de familia, la localización urbana o rural, la influencia política, entre otros, son factores que afectan de manera decisiva las oportunidades de la vida.”<sup>9</sup>

Aun cuando en esta definición encontramos elementos de diversa naturaleza, constituyen una referencia para abordar el campo de acción de la educación como servicio público.

Por una parte se encuentran los factores derivados de la propia oferta educativa que comprenden desde las características materiales de las instalaciones escolares, la ubicación de los planteles así como la formación del personal docente y sus condiciones de trabajo, como los aspectos administrativos que se desprenden de la estructuración del sistema educativo nacional, la desarticulación de acciones entre los diferentes órdenes de gobierno y la indefinición de políticas

---

<sup>8</sup> Al respecto, puede consultarse la obra *La educación en el virreinato*, México, Colegio de México, 2000; la cual incluye el registro de los casos de la población mestiza e indígena con posibilidad de instrucción formal.

<sup>9</sup> INEGI. *Perfil estadístico de la población mexicana: una aproximación a las inequidades socioeconómicas, regionales y de género*, 1995, p. 152.

claras de financiamiento y descentralización, que en su conjunto se dirigen con una visión homogeneizante, estandarizada, a escala nacional<sup>10</sup>.

Sin embargo, cabe advertir que el sistema de atención está destinado principalmente a brindar una cobertura universal a la población, cuyo diseño está determinado por elementos formales de carácter general que no necesariamente reparan en los aspectos o comportamientos que se apartan de esta generalidad, por ejemplo el sistema define su acción por igual ante el alumno cuya lengua materna es el español como para el alumno que se expresa en lengua indígena y requiere atención intercultural o entre en la escuela urbana y la rural.

Así, al privilegiar condiciones formales de igualdad con la finalidad de garantizar el acceso a todos los niños en todas las localidades del país, pero sin prever las diferencias regionales, étnicas, culturales, lingüísticas, entre otras, el propio sistema genera mecanismos potenciales de exclusión para los alumnos con dificultades para adaptarse o aceptar rápidamente las exigencias impuestas en el ámbito escolar<sup>11</sup>.

Por otra parte es conveniente identificar los factores exógenos al sistema educativo, es decir, aquellos que se ubican en la complejidad de la demanda educativa desde las características económicas y materiales como la desigualdad del ingreso familiar, el factor geográfico o la ubicación de la escuela y el tiempo de traslado remarcados en las localidades rurales, origen étnico, situación de integración o desintegración familiar, situación nutricional y salud infantil. También deben agregarse los factores culturales que refieren las actitudes, valores y expectativas hacia la educación por parte de los adultos<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Conde, Silvia L., *Op. cit.*, pp. 86-97.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 58-77.

En suma, si la oferta educativa prevé la equidad en términos de igualdad de acceso, la condición multifactorial de la demanda demuestra las limitaciones de una orientación homogeneizante y le reclama un replanteamiento de sus acciones.

Para ejecutar tal replanteamiento se requiere que los beneficios educativos se asignen de manera que compensen las desigualdades y propicien una sociedad más igualitaria, prever que los beneficios educativos modifican a su vez las relaciones entre los distintos sectores sociales y advertir que la expansión escolar va alterando el papel del Estado ante los diversos grupos de poder<sup>13</sup>.

Derivado de lo anterior, la equidad se asume como la igualdad de oportunidades educativas basada en “otorgar un libre e igual acceso a un sistema educativo de calidad, en estimular la permanencia y el aprendizaje de los educandos y promover la movilidad social entre los diversos estratos”<sup>14</sup>.

El logro de la equidad ha generado la búsqueda de diversos mecanismos que han cristalizado en estrategias de promoción de la gestión escolar, la instrumentación de programas compensatorios y el involucramiento de nuevos actores sociales, los cuales serán descritos con detalle en los siguientes apartados.

### **C) La importancia de la gestión escolar en el ámbito educativo**

De acuerdo a la definición expuesta en el inciso C) del primer apartado de este trabajo, la gestión escolar, será definida en esta investigación como la forma en que se organizan y ejecutan todas las estrategias, acciones y recursos para el logro de los propósitos de la institución escolar, requiere la ejecución de diversos programas, componentes y actores que participan activa y directamente.

---

<sup>13</sup> Latapí, Pablo. Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976, México, 1980. p. 105.

<sup>14</sup> Espinosa Lara, Claudia Erika. Educación e igualdad en el marco de las políticas públicas, México, 2002, p. 7.

No obstante, cabe subrayar que en las instituciones educativas no siempre pueden darse las condiciones para lograr eficacia y equidad, ya que es difícil lograr una instrumentación precisa porque su organización se actualiza en las acciones de las personas y éstas siempre la interpretan de muy diversas maneras; además, las estrategias se ajustan siempre a la experiencia cotidiana, alejándose de las propuestas de mejoras iniciales.

Por esta razón, el proyecto de innovación e investigación "La gestión en la escuela primaria", fue concebido como un medio para reunir información, experiencias y conocimientos útiles para el diseño y la promoción de líneas de política educativa, estrategias y acciones encaminadas a mejorar la organización y el funcionamiento cotidiano de las escuelas primarias.

Diseñado y coordinado por la Dirección General de Investigación Educativa de la entonces Subsecretaría de Educación Básica y Normal, este proyecto fue puesto en marcha desde principios de 1997 en colaboración con las autoridades educativas estatales —con carácter experimental— en cinco entidades del país (Baja California Sur, Colima, Guanajuato, San Luis Potosí y Quintana Roo). Para finales de la década se desarrollaba en un total de veinte entidades (Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán).<sup>15</sup>

Este proyecto se llevó a cabo a través de la combinación de dos líneas de trabajo, que se realizaban simultáneamente:

- 1) La línea de innovación, que consiste en promover la modificación, estructura y funcionamiento cotidiano de las escuelas primarias (la gestión escolar) como uno de los factores principales para obtener una calidad superior de la enseñanza en los alumnos que egresan de la educación primaria. Esta línea se

---

<sup>15</sup> Proyecto de Gestión Escolar, La gestión en la escuela primaria, tomado de [www.lectura.dgme.sep.gob.mx](http://www.lectura.dgme.sep.gob.mx)

compone de acciones para sensibilizar y capacitar al personal docente y directivo de cada escuela para que, mediante el trabajo colegiado, se elabore un diagnóstico preciso de la situación educativa de la escuela, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de su misión.

- 2) La línea de investigación, que consiste en recolectar y sistematizar información respecto a las características generales de cada escuela participante (dimensión, turno, "clima de trabajo", ejercicio de la función directiva, relaciones entre profesores y entre éstos y las familias de los alumnos, entre otros elementos), y por otra parte, documentar el proceso que siguen las escuelas al poner en marcha las acciones de innovación.

El equipo de la Dirección General de Investigación Educativa (DGIE) y los equipos estatales (EE) promovieron o participaron en las siguientes acciones generales:

- a) Selección de escuelas (40 por cada entidad).
- b) Actividades de información y "sensibilización", con el propósito de lograr la participación voluntaria de directivos y maestros de cada escuela en el proyecto.
- c) Capacitación y asesoría continua para personal docente y directivo.

Durante el desarrollo del proyecto constataron "que, en efecto, las propuestas de organización y de trabajo promovidas en la línea de innovación se han impulsado en menor o mayor grado y han cobrado formas concretas y específicas en cada escuela. Estas propuestas dependen de las condiciones de funcionamiento de cada escuela y del sistema del que forman parte"<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Proyecto de Gestión Escolar, tomado de [www.secundariasgenerales.tamaulipas.gob.mx/Programa-Lectura/ProyectoGestion.htm](http://www.secundariasgenerales.tamaulipas.gob.mx/Programa-Lectura/ProyectoGestion.htm)

Cabe destacar lo anterior porque el cambio promovido desde el proyecto implicó el intento de transformar normas explícitas o implícitas, procedimientos establecidos y prácticas arraigadas entre los profesores, directores, supervisores y desde luego, entre los funcionarios del sistema educativo, las comunidades educativas y los padres de familia.

### ➤ **Forma de Operación de la Gestión Educativa**

Uno de los puntos relevantes para conocer el avance del sexenio anterior en gestión escolar o educativa se refiere a la participación de la sociedad en los asuntos educativos. El Plan Nacional de Educación 2001-2006 incluyó que la introducción de mecanismos de consulta y participación de la sociedad constituye uno de los aspectos centrales para reformar la gestión del sistema educativo y propuso tres líneas generales de acción:

- a) promover formas variadas de participación en el nivel local de manera que la comunidad se involucre en el desarrollo educativo,
- b) promover la construcción de formas nuevas de participación social en el ámbito escolar buscando acrecentar el respeto y confianza de los padres de familia en la escuela y en las autoridades educativas;
- c) cambiar el esquema tradicional de participación social encaminado a cubrir insuficiencias escolares, particularmente de recursos materiales y mantenimiento de la infraestructura, a un esquema de involucramiento y colaboración para el mejoramiento de la calidad de la educación.<sup>17</sup>

De esta forma, se prevé la colaboración de los maestros y los alumnos en la toma de decisiones y solución de problemas del plantel mediante su participación en el

---

<sup>17</sup> Comunicado No.114 "Equidad y gestión", Observatorio Ciudadano de la Educación, 27 de diciembre de 2003, p. 3, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)

Consejo Técnico, así como la intervención corresponsable de padres de familia y comunidad escolar mediante asociaciones de padres de familia o consejos de participación social<sup>18</sup>. Todos ellos se constituyen en los principales agentes de la gestión escolar.

- **Los agentes de la gestión escolar**

En la estructura escolar, el director es la autoridad máxima en las escuelas básicas, toda vez que es el agente responsable del funcionamiento correcto, operación y administración de la escuela.<sup>19</sup>

El conjunto de escuelas de educación básica se organizan en zonas escolares y se encuentran bajo la responsabilidad de un supervisor o inspector, entre cuyas funciones destacan la orientación del proceso educativo y la supervisión del correcto funcionamiento de las escuelas en todos los ámbitos. Su tarea es apoyar a los maestros y directivos, a partir del conocimiento de las necesidades educativas de la comunidad, al tiempo de organizar y promover el trabajo de la escuela en sus diferentes aspectos, vinculando los lineamientos de la política educativa nacional con las realizaciones concretas de cada escuela.<sup>20</sup>

Sin embargo, debe apuntarse que en años recientes, se ha impulsado la participación sistemática y comprometida de la comunidad escolar en el análisis de las dificultades que los planteles enfrentan en relación con el proceso educativo y los resultados de aprendizaje, con el fin de identificar los problemas más apremiantes y proponer soluciones, las cuales se concretan en proyectos escolares. De esta forma, comienza a integrarse la opinión de los receptores de los programas educativos en la discusión para mejorar el proceso de enseñanza.

---

<sup>18</sup> Conde, Silvia L., *Op. cit.*, p. 25.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 26.

En el mismo tenor, se ha incentivado la participación de las Asociaciones de Padres de Familia, que a su vez cumplen diversas funciones: se constituyen en un vehículo de involucramiento de los padres en las actividades de la escuela o en la detección de los problemas de la misma y que inciden en el aprovechamiento escolar de los hijos; asimismo, son un espacio que fomenta la participación ciudadana, lo cual se traduce en el fomento de la cultura de asumir y no delegar en las tareas de formación de los educandos.

El fomento de la cultura de corresponsabilidad educativa entre los padres de familia permite la consecución de un objetivo fundamental en el enfoque de la educación en México: impulsar la comunicación entre la escuela y la comunidad como requisito indispensable para mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos, así como las condiciones de vida individual y colectiva de la comunidad escolar.<sup>21</sup>

En este mismo sentido, se plantea que el proceso de elaboración, aplicación y evaluación del proyecto escolar contribuirá a mejorar la calidad de la educación, fortalecerá los niveles de autonomía institucional y generará una cultura de evaluación constante y rendición de cuentas.

La participación de docentes, directivos, comunidad escolar y Asociaciones de Padres de Familia se constituye en un elemento fundamental para dar paso a la aplicación de los programas compensatorios

#### **D) Implementación de programas compensatorios**

Los altos niveles de deserción y repetición de la población escolar en México están vinculados a la pobreza y al patrón de inequidad general de la misma. Los niños de familias pobres tienen posibilidad de ingresar al sistema educativo, pero su probabilidad de completar el mismo está totalmente condicionado por su

---

<sup>21</sup> *Idem.*, p.175.

situación socioeconómica. Carencias múltiples, que van desde la desnutrición que impide un rendimiento educativo mínimo, hasta el hacinamiento, pasando por la presión para que trabajen desde edades muy tempranas para allegar recursos, van a bloquear en los hechos su acceso real a la educación.<sup>22</sup>

Bajo el peso de estas condiciones, el sistema educativo no cumple con las expectativas de constituir un canal de movilidad. Van surgiendo niveles de preparación altamente estratificados entre los niños que pueden tener mejores condiciones para participar en la educación que los que no, lo cual se constituye en la base brechas posteriores de gran magnitud en el mercado laboral.<sup>23</sup>

Lo anterior ha propiciado la búsqueda de mecanismos que permitan, por un lado, cumplir con la norma para garantizar el derecho de todos los mexicanos a la educación y por otro, generar las condiciones que permitan este acceso en condiciones de equidad.

De esta forma, las políticas de equidad educativa se han concretado a partir del sexenio de Carlos Salinas a través de la instrumentación de los denominados programas compensatorios. Como se señaló en el inciso C) del primer apartado, estos programas coordinados por organismos pertenecientes al sector educativo y con intervención también de instancias como la Secretaría de Desarrollo Social

---

<sup>22</sup> Kliksberg, Bernardo. "Inequidad en la educación en América Latina. Algunas cuestiones estratégicas", en: Colección La Educación, Biblioteca Virtual, Portal Educativo de las Américas, No. 132-133, t. I,II, 1999.

<sup>23</sup> La estratificación es descrita por Puryear de la siguiente manera: "Los sistemas de educación primaria y secundaria de América Latina está fuertemente segmentados en función del status económico de las personas, quedando las más pobres relegadas al sistema público, en tanto que los ricos y la mayoría de la clase media asisten a colegios privados. Como resultado se tiene un sistema profundamente segmentado, en el cual los pobres reciben una educación que es abiertamente inferior a la que reciben los ricos. Un número desproporcional de aquellos que repiten (grados escolares) y aquellos que desertan, son pobres. Incluso cuando los pobres permanecen en el colegio, tienden a aprender menos": Puryear, Jeffrey. La educación en América Latina. Problemas y desafíos. Buenos Aires, PREAL, 1997, citado en Kliksberg, Op. cit.

(SEDESOL), se proponen, en sentido estricto, promover una distribución equitativa de las oportunidades escolares.<sup>24</sup>

En sentido amplio, buscan abatir las disparidades en atención a la demanda, a fin de mejorar las oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos de los niños y niñas de las escuelas rurales e indígenas de localidades aisladas y de difícil acceso y de zonas urbanas marginadas.

El Gobierno Federal instrumentó los programas compensatorios mediante los cuales se apoya con recursos específicos a los gobiernos estatales, enfocándose a los universos de atención en las zonas de mayor rezago, generando de manera integral acciones que respondan a las problemáticas y demandas locales y fomentando una activa participación social que vincule estrechamente a la escuela con la comunidad.<sup>25</sup>

Existen tres modalidades de programas compensatorios: 1) algunos que ofrecen educación inicial a niños menores de 4 años: 2) otros, enseñanza preescolar a niños entre los 4 y 6 años y 3) aquellos que intentan modificar el funcionamiento de las escuelas para mejorar los resultados de la educación básica.<sup>26</sup>

En cualquiera de estas modalidades, el objetivo a lograr es amortiguar el efecto negativo que tiene la aguda desigualdad social y económica del país en el aprovechamiento y la eficiencia escolar. Todas estas acciones se llevan a cabo en localidades de altos niveles de marginación.

La tarea de las acciones compensatorias es desplegar una política de equidad que llegue a todas las comunidades rurales, indígenas y urbano-marginales, así como

---

<sup>24</sup> Comunicado No. Cinco "Programas compensatorios. ¿Apoyo a la escuela o a la familia?", Observatorio Ciudadano de la Educación, 23 de mayo de 1999, p. 1, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)

<sup>25</sup> Instituto Estatal de Educación Pública en Oaxaca, "Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica. Programas compensatorios". Tomado de [www.oaxaca.gob.mx](http://www.oaxaca.gob.mx)

<sup>26</sup> Comunicado No. Cinco "Programas compensatorios, *Op. cit.*, p. 1.

abatir el rezago educativo que se deriva de la reprobación y la deserción mediante un servicio que garantice educación de calidad.<sup>27</sup>

➤ **Origen de los programas compensatorios**

Vale la pena presentar, desde una perspectiva histórica, el desarrollo y evolución de los programas compensatorios como precedente para el análisis del Programa de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), que será tratado con amplitud en el último apartado.

A partir de 1992, mediante el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, el gobierno federal descentralizó la operación de los servicios educativos en los gobiernos estatales, manteniendo provisionalmente la operación de estos servicios en el Distrito Federal, distinguiendo y reservando las facultades normativas al ámbito federal como se estableció en la Ley General de Educación, emitida en julio de 1993.

La población que enfrenta estas limitaciones afronta de inicio condiciones que se apartan de la equidad en la atención que reciben de un aparato administrativo, cuya respuesta se dirige al diseño de políticas asistenciales o de carácter compensatorio destinadas a moderar las diferencias con las que el servicio es proporcionado.

En el marco de estas atribuciones corresponde al Gobierno Federal la implementación de los programas compensatorios para apoyar con recursos específicos a las entidades federativas con mayor rezago educativo con la finalidad de promover una mayor equidad educativa.

Debido a los recursos presupuestales limitados, la Secretaría de Educación Pública determinó desde 1991 acudir a fuentes externas para financiar

---

<sup>27</sup> Instituto Estatal de Educación Pública en Oaxaca, *ref. cit.*

parcialmente los programas compensatorios diseñados para el abatimiento del rezago educativo.

Así durante la década de 1990, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) otorgó los préstamos para la ejecución de los Programas para Abatir el Rezago Educativo (PARE), para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB) y el Proyecto de Educación Inicial (PRODEI). Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE). Hacia 2007 concluyó la Fase III del Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB) financiado por el BIRF<sup>28</sup>. Actualmente el CONAFE coordina la ejecución del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica financiado exclusivamente con presupuesto federal.

Conviene señalar que en las últimas décadas, en México se han implementado dos modalidades de programas compensatorios: los que pertenecen a lo que denominaremos la primera generación, que son administrados por organismos pertenecientes al sector educativo y pretenden mejorar la calidad de la educación mediante el ofrecimiento de determinados apoyos destinados a las escuelas y sus respectivos maestros, y los de segunda generación, incluidos en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), actualmente denominado Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”, a cargo de SEDESOL, el cual pretende mejorar los resultados de la escolaridad mediante la canalización de determinados apoyos destinados a los niños y sus familias.<sup>29</sup>

En torno a los programas de primera generación, se han puesto en práctica varios de ellos, mismos que parten de la premisa de que los apoyos otorgados a las

---

<sup>28</sup> En CONAFE, *Memoria de la gestión 1995-2000*, México, 2000 se encuentran las referencias a cada uno de los proyectos ejecutados, y ha sido la referencia para los trabajos documentales elaborados posteriormente.

<sup>29</sup> Comunicado No. Cinco “Programas compensatorios...” *Op. Cit.*, p. 1.

escuelas y docentes, tendrán efecto en la eficacia de los procesos educativos que se desarrollan en las escuelas.<sup>30</sup>

Así, en 1992 surgen formalmente los programas compensatorios de primera generación y de tercera modalidad, dirigidos a la atención del nivel de primaria en el medio rural e indígena. El primero de estos programas, el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), se inició en el ciclo escolar 1991-1992<sup>31</sup>, tuvo una duración de cuatro años y se aplicó en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. Se seleccionaron estos cuatro estados por ser los que presentaban mayores índices de rezago educativo.<sup>32</sup>

Es importante mencionar que el PARE es el único programa de este tipo que ha sido objeto de una evaluación externa, orientada a determinar si los apoyos que ofreció tuvieron algún efecto significativo en las escuelas. Así, fue posible observar que la contribución de ese programa al mejoramiento de los aprendizajes de los niños, después de un periodo de tres años, fue muy pequeña; y que las calificaciones obtenidas por los niños que asisten a las escuelas beneficiadas por este programa fueron insuficientes para aprobar los cursos. Además, se observó que esa contribución sólo fue estadísticamente significativa en las escuelas urbanas localizadas a una menor distancia de las respectivas capitales estatales, así como en las escuelas rurales que también están cerca de esas ciudades.

Sin embargo, es conveniente advertir que la evaluación también constató que el PARE no utilizó estrategias pedagógicas adecuadas, ni instrumentó las políticas de distribución de apoyos a las escuelas que establecía el modelo propuesto. Por tanto, los resultados observados a través de la evaluación no reflejan en realidad

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> Comunicado No. Cinco "Programas compensatorios." *Op. cit.*, p. 1.

<sup>32</sup> Instituto Estatal de Educación Pública en Oaxaca, "Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica. Programas compensatorios". Tomado de [www.oaxaca.gob.mx](http://www.oaxaca.gob.mx)

la capacidad que pudo tener ese programa para contribuir a elevar el rendimiento académico de los educandos.<sup>33</sup>

Posteriormente se implementaron algunas versiones modificadas del PARE. En 1994 se estableció el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), que comenzó sus funciones en los estados de Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En 1997 se incorporaron al PAREB los estados que fueron atendidos originalmente por el PARE.

En 1995 se creó el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) para atender los estados de Colima, Chihuahua, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.<sup>34</sup>

En 1998 se incorporaron al PIARE las entidades de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala. El Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial no Escolarizada (PRODEI) surgió en 1992, con la finalidad de atender a los diez estados en los que se concentraba el 52% de población infantil menor de cuatro años de edad, que vivían en ese entonces en condiciones de pobreza extrema.<sup>35</sup> Dicho programa se instrumentó en todas las entidades federativas.

En mayo de 1998 se puso en marcha el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), con el cual por primera vez fueron atendidos todos los niveles de educación básica, al incorporar preescolar y secundaria rural<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Comunicado No. Cinco "Programas compensatorios.." *Op. cit.*, p. 2.

<sup>34</sup> Instituto Estatal de Educación Pública en Oaxaca, *ref. cit.*

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> La evaluación del Ejecutivo por el Legislativo: el caso de los programas compensatorios del sector educativo, tomado de [www.cddhcu.gob.mx/cesop/boletines/no2/evaluaci%F3n%20del%20ejecutivo%20por%20el%20legislativo.doc.prn.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/boletines/no2/evaluaci%F3n%20del%20ejecutivo%20por%20el%20legislativo.doc.prn.pdf).

La principal diferencia que se observa entre el diseño del programa original y el de las versiones subsecuentes de los años noventas consiste en que, además de ofrecer a las escuelas algunos apoyos como los arriba mencionados, los programas más recientes también impulsan el crecimiento de la oferta de educación inicial y de enseñanza preescolar al considerar que de este modo se contribuirá a mejorar el desempeño escolar de los niños, cuando éstos ingresen a la educación primaria.

Por otra parte, Oportunidades (antes PROGRESA), que pertenece a los programas compensatorios de segunda generación, apoya económicamente a las familias con la condición de que se comprometan los padres y madres a asistir periódicamente a la clínica de salud y a enviar a la escuela a los hijos menores de quince años. Este compromiso revela que el Programa asume el supuesto de que la deserción escolar está determinada por factores fundamentalmente económicos (como la dificultad de que los muchachos asistan a la escuela cuando necesitan percibir algún ingreso, lo cual se conoce en términos económicos como “costo de oportunidad” de la escolaridad; así como la imposibilidad de sufragar los costos directos de la educación).

Además, el programa supone implícitamente que la obligación de los niños de comprobar ante los mentores su asistencia a la escuela, servirá para que los maestros mejoren su asiduidad; se considera que este último es uno de los problemas más agudos de la oferta escolar en zonas marginadas.<sup>37</sup> Sin embargo, una ponderación amplia de los alcances de este programa excede los objetivos de esta investigación.

### ➤ **Formas de operación**

La coordinación técnica de los programas citados corresponde a un organismo público descentralizado, el CONAFE, el cual tiene la responsabilidad de focalizar

---

<sup>37</sup> Comunicado No. Cinco “Programas compensatorios..” *Op. cit.*, p. 2.

la población objetivo y diseñar las acciones específicas que componen a cada programa, entre otras.

Las acciones específicas o componentes, tienen la finalidad de atender aspectos particulares de la oferta y la demanda educativas que generan o propician condiciones de desventaja. En su acción conjunta se pretende contribuir a la eliminación del rezago educativo en los grupos de población seleccionados.

La población objetivo de los programas compensatorios es seleccionada a través de un proceso de análisis de indicadores educativos (deserción, eficiencia terminal, aprobación, reprobación, repitencia), poblacionales (categoría poblacional y densidad demográfica) y socioeconómicos (actividad productiva principal y zona económica); sin embargo, en los 31 estados se detectan similitudes en algunas regiones respecto a su condición rural, marginación socioeconómica, dispersión geográfica, escasez de vías de acceso y medios de transporte.

Desde el inicio de los programas compensatorios existen componentes destinados al fortalecimiento de la oferta mediante el otorgamiento de estímulos económicos y en especie a los docentes y directivos escolares, dotación y rehabilitación de infraestructura escolar y entrega de útiles escolares a alumnos.

Sin embargo, las acciones dirigidas a la atención de la demanda no se consideraron en el inicio y fueron incorporadas tardíamente. A la fecha se distinguen dos tipos de apoyos: la entrega de un estímulo económico a las Asociaciones de Padres de Familia y el pago de becas por el Programa Oportunidades.

En 1996, el CONAFE implementó el Programa de Participación de los Padres de Familia en la Gestión Escolar con el objetivo de promover y fortalecer una cultura de participación social en torno a la vida escolar, así como promover prácticas de

respeto y corresponsabilidad entre alumnos, padres de familia, docentes y autoridades educativas.

El mecanismo de atracción utilizado en este componente es la entrega anual de un fondo económico que debe administrarse por parte de la Asociación de Padres de Familia, con la finalidad de motivar el interés de los padres de familia para acercarse a las actividades escolares.

- **Participación a nivel local**

Según la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), de diciembre de 2001 a finales de 2002 se instalaron 54 consejos municipales llegando a un total de 1,293 consejos. Aunque estas cifras no pueden subestimarse, preocupa saber que aún faltan por poner en operación 1,134 consejos para cubrir los 2,427 ayuntamientos que existen a nivel nacional. Pero avanzar en la construcción de mayor número de consejos municipales no significa que automáticamente la comunidad se involucre en el desarrollo escolar.<sup>38</sup>

- **Programa Escuelas de Calidad**

Una de las innovaciones instrumentadas por el gobierno de Vicente Fox en el campo de la educación (en realidad su estrategia de reforma educativa) es el Programa Escuelas de Calidad (PEC). Preparado y anunciado desde el periodo de transición entre el gobierno de Ernesto Zedillo y el del propio Fox, se concretó formalmente el 27 de febrero de 2002, cuando se publicaron sus Reglas de

---

<sup>38</sup> Comunicado No.114 "Equidad y gestión", *Observatorio Ciudadano de la Educación*, 27 de diciembre de 2003, p. 3, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org) Inclusive en el Encuentro Nacional del CONAPASE celebrado el 21 de noviembre de 2008 se confirmó que no se ha logrado la instalación de todos los Consejos Municipales, y aún faltan por instalarse Consejos Estatales de Participación Social.

Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación, no obstante que funcionaba desde el 2001.<sup>39</sup>

Se entiende por escuela de calidad aquella que se responsabiliza de los resultados del aprendizaje de sus alumnos y garantiza que adquieran los conocimientos prescritos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente, activa y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida. El objetivo general del PEC es transformar la organización y el funcionamiento de las escuelas incorporadas al programa, institucionalizando la cultura y el ejercicio de la planeación y la evaluación mediante la reflexión colectiva.

El PEC está enfocado a escuelas preescolares y primarias públicas que atienden población marginada (principalmente urbano-marginada), así como a telesecundarias. Cada gobierno estatal emite una convocatoria en la que se establecen los criterios de incorporación, dentro de un marco nacional. Las escuelas que desean participar presentan, con la colaboración del director, maestros y padres de familia, un “proyecto escolar” a cinco años y un plan anual de desarrollo.

El proceso de selección de las escuelas se lleva a cabo en cada Estado (por el Consejo Estatal de Participación Social) e implica la capacitación de directores y docentes, el apoyo para la elaboración del proyecto, el dictamen sobre solicitudes y la selección de escuelas.

Las escuelas incorporadas firman un convenio de desempeño y quedan sujetas a evaluaciones externas, tanto de la escuela como de sus alumnos individuales, por

---

<sup>39</sup> Comunicado No. 93 “Escuelas de calidad, claroscurios”, Observatorio Ciudadano de la Educación, 15 de febrero de 2003, p. 1, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org). Debe acotarse que la entonces Subsecretaría de Educación Básica y Normal sí publicó las Reglas de Operación del PEC en el D.O.F. del 3 de abril de 2001.

una instancia nacional independiente, así como a sus autoevaluadores. Al término del ciclo escolar presentan a la coordinación estatal un reporte técnico y otro financiero, con base en los cuales pueden solicitar su reincorporación para el año siguiente, haciendo los ajustes sugeridos por las evaluaciones.<sup>40</sup>

Por lo que se refiere a su forma de operación, debe apuntarse que en el primer año (2001) comenzó con 2,240 escuelas y ya para noviembre de 2002 se habían incorporado 9,620 planteles (primarias y telesecundarias) con 2 millones y medio de alumnos, 80 mil docentes y directores. Posteriormente incluyó a los centros de preescolar y durante el sexenio 2000-2006 mantuvo su crecimiento.

El esquema de financiamiento implica contribuciones de varias fuentes: como ejemplo, el Gobierno Federal aportó en 2002 mil 200 millones de pesos, los estatales 400 millones y los municipios y particulares otros 220. La Federación cubre 57.3% de los recursos, los estados 28.7, los municipios 6% y otras fuentes 8%. Las reglas del programa establecen que por cada peso que aportan los estados, la SEP aporte tres y por cada peso que den los municipios, los Estados aporten otros dos, hasta cierto límite. El promedio de recursos recibidos por cada escuela ese año fue de 160 mil pesos<sup>41</sup>.

Un aspecto sumamente importante en el ejercicio de los fondos entregados a cada escuela, es que el PEC ha tenido que enfrentar en el rezago en infraestructura escolar, problemática que se ha hecho visible por los recursos orientados al mejoramiento de espacios para la impartición de clases<sup>42</sup>. Esta situación disminuye la concentración de esfuerzos en la atención de resultados de aprendizaje de los alumnos.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 1 y 2.

<sup>41</sup> En contraste, durante la "Conferencia sobre Evaluación Educativa" sustentada por la Dra. Teresa Bracho González el 2 de junio de 2005, se dio a conocer que el promedio anual de recursos recibidos por escuela se había reducido a 93 mil pesos hacia el tercer año de operación (2003-2004).

<sup>42</sup> García Castillo, Griselda Karina. *Op. Cit.* p. 135.

Es posible afirmar, que se trata de un programa que intenta ser distinto a los implementados en sexenios anteriores, y que no obstante, luego de ser desglosado, deja en evidencia que retoma como eje rector los lineamientos del Programa para la Participación de las Asociaciones de Padres de Familia en la Gestión Escolar, iniciado en el ciclo 1996-1997, cuyo objetivo era fortalecer una cultura de participación social en torno a la vida escolar.

En suma, el conjunto de acciones realizadas en México para abatir las condiciones de desigualdad y hacer accesible la educación a todos los grupos sociales, se han cristalizado en diversos programas compensatorios. Asimismo, se advierte que entre el Programa Oportunidades y el PEC, se mantiene como componente importante el Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), el cual se analizará a detalle en el siguiente apartado.

## **APARTADO III PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN ESCOLAR. DESARROLLO Y ALCANCES**

### **A) Antecedentes**

Después de una severa reducción del gasto en educación como porcentaje del PIB durante los años ochenta, éste se ha venido incrementando constantemente desde los primeros años de la década pasada. En ese entonces, la estrategia del desarrollo nacional era la modernización, por eso el gobierno mexicano pretendía impulsar vigorosamente un proceso de transformación educativa, condición indispensable para la modernización del país, tal como quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.<sup>1</sup>

Como ya se señaló en el apartado anterior, este proceso de modernización propició el surgimiento de diversos programas compensatorios. Bajo la misma lógica, el CONAFE implementó el Programa de Participación de los Padres de Familia en la Gestión Escolar (AGE) en el ciclo escolar 1996-1997, con el objetivo de promover y fortalecer una cultura de participación social en torno a la vida escolar, así como promover prácticas de respeto y corresponsabilidad entre alumnos, padres de familia, docentes y autoridades educativas.<sup>2</sup>

El AGE fue el primer programa claramente estructurado que canalizó la participación social para beneficio de la educación y que influyó después para darle forma al Programa Escuelas de Calidad (PEC), con el propósito de impulsar la organización, capacitación y gestión de la comunidad en las escuelas.

### **B) Experiencias similares**

Es pertinente hacer un paréntesis para señalar que no sólo en nuestro país el Estado se enfrentó al reto de mejorar las condiciones para impartir educación de

---

<sup>1</sup> Comunicado No. 55 "Educación y desarrollo", Observatorio Ciudadano de la Educación, 25 de mayo de 2001, p. 2, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)

<sup>2</sup> Conde, Silvia L. Op. cit., pp. 160 y 161.

calidad a la población de estratos sociales marginados. Durante la década de los noventa, en América Latina el tema concitó la atención, al considerarse una problemática no resuelta y se integró como asunto prioritario de las agendas de gobierno en diferentes países.

Así, en Argentina, Brasil, Colombia y Chile, se constituyeron diversos programas compensatorios y estrategias que buscaron abatir la ineficacia y escasa cobertura de los sistemas educativos, orientados a la atención de diversas problemáticas, tales como los altos índices de deserción, reprobación, repetición o no incorporación en las escuelas de educación básica. En paralelo, se implementaron estrategias complementarias en espacios extra-académicos, tales como apoyos alimenticios para los estudiantes y sus familias; programas de salud, de vivienda, de apoyo a la infraestructura tecnológica y creación de bibliotecas.<sup>3</sup>

Sin considerar las especificidades sociales, políticas, económicas y culturales de los países enunciados, las pautas de coincidencia general entre los programas implementados en dichos países son:

- Disponibilidad de recursos financieros directos manejados por las asociaciones de padres de familia
- Integración obligatoria y legal de mesas directivas de la Asociación de Padres de Familia (APF)
- Incorporación de la APF a cursos de capacitación para el manejo de los programas compensatorios
- Elaboración, por parte de las APF, de estrategias de planeación y organización del trabajo
- Definición de estrategias y jerarquización en el uso de recursos financieros

---

<sup>3</sup> Silva Ruiz, Gilberto y Antonio Blanco. Impacto del Apoyo a la Gestión Escolar en las relaciones de la comunidad escolar, México, 2004, p. 19.

- Definición de compromisos, metas y responsabilidades por parte de la mesa directiva de la APF con los programas compensatorios, la evaluación del desempeño de los maestros y evaluación de las estrategias pedagógicas y didácticas en la formación de los alumnos
- Consolidación y establecimiento de las redes de relación dentro de la escuela, entre escuelas, con la comunidad y con las autoridades regionales y estatales; constitución de la APF como gestores ante las autoridades de la comunidad, regionales o estatales
- Reconocimiento de las APF como convocantes de reuniones para el apoyo a las escuelas, maestros, alumnos y directores
- Dedicación de un mayor tiempo por parte de los padres de familia en el apoyo a los alumnos, lo que se traduce en un mayor apoyo a la educación.<sup>4</sup>

Como constante, se observa el interés de estos programas por impulsar la participación de la sociedad, particularmente la de los padres de familia en el ámbito escolar, para cambiar algunos usos y costumbres que anteriormente obstaculizaban la consecución de los objetivos de mejorar las condiciones en que se imparte y recibe la educación básica.

### **C) Desarrollo del Apoyo a la Gestión Escolar**

En el caso mexicano, el AGE es una de las estrategias centrales que el CONAFE ha implementado para fomentar y fortalecer la participación social en el espacio educativo, principalmente de los padres de los alumnos de cada escuela agrupados en la figura de la APF, propiciando con esto la interacción entre los actores que participan en el proceso educativo.<sup>5</sup>

Para efectos normativos, el AGE toma como sustento los lineamientos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual establece

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>5</sup> Para mayor información consultar el apartado Apoyo y Capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia (APF) de las Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación de las Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica, México, 2008.

el apoyo del Gobierno Federal, a través de los programas compensatorios, para brindar apoyo económico y técnico a los estados con mayor índice de marginalidad, a fin de elevar la calidad educativa.

Por lo anterior, se llevó a cabo un proyecto denominado “Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), el cual constó de tres fases a partir del año 1998. Entre sus principales prioridades se contemplaron la elevación de los niveles de acceso y la permanencia y aprovechamiento escolar en la educación inicial, preescolar y básica (posprimaria), de los niños que habitan en zonas rurales e indígenas, así como niños con alguna discapacidad, con objeto de reducir las disparidades que muestra el ámbito educativo estatal.

Actualmente ya concluyó el PAREIB Fase III; sin embargo, CONAFE mantiene la operación de las Acciones Compensatorias mediante la asignación de insumos específicos a través del servicio de Educación Inicial No Escolarizada y los apoyos a la Educación Básica.

En los apoyos a la Educación Básica se distinguen como líneas de acción: el incentivo al desempeño de maestros de primaria; los apoyos a la supervisión escolar y el apoyo a la gestión escolar (AGE), mediante el cual se asigna un recurso a las escuelas que es administrado por la Asociación de Padres de Familia y se destina a la solución de problemas de índole material del plantel escolar.

Debe apuntarse que el AGE parte del principio de que la vinculación de la escuela con la comunidad, a través de la participación organizada de las Asociaciones de Padres de Familia, constituye la mejor estrategia para asegurar a los alumnos una educación con espacios dignos para su aprendizaje.

Los padres de familia son capacitados para la adecuada administración del fondo, mismo que se asigna a través de cuentas bancarias y se destina principalmente a

la adquisición de artículos para el mantenimiento y actividades de conservación de la escuela tales como pintura a salones, sanitarios y muebles.

Asimismo, como resultado de un diagnóstico que elaboran los padres de familia y maestros, se adquieren materiales escolares como juegos didácticos, artículos de limpieza y otros de uso diario para los alumnos de acuerdo con el manual del AGE. Se les asigna la cantidad de \$5,000.00, \$6,000.00 ó \$7,000.00, según el tipo de organización de la escuela.<sup>6</sup> A partir del 2001, el apoyo se extendió a escuelas preescolares que reciben \$3,000.00 \$4,000.00 ó \$5,000.00 pesos, según su matrícula. Como última extensión del apoyo, a partir de 2007 se implementó su entrega en las escuelas telesecundarias con una asignación de \$10,000.00 \$11,000.00 ó \$12,000.00 pesos, según el número de alumnos.

Con la participación directa de los padres en el espacio educativo, se pretende involucrarlos en dos niveles: 1) en el seguimiento de las labores realizadas por las escuelas y 2) involucrarlos en las actividades de sus hijos, fortaleciendo directamente una cultura de participación social, a la vez que se fomentan prácticas de respeto y de corresponsabilidad en torno a la escuela, y aún más importante, a la educación de sus hijos.

El mecanismo de atracción utilizado en este componente es la entrega anual de un fondo económico que se destina a las escuelas preescolares y primarias rurales e indígenas con altos índices de marginación, el cual debe administrarse por parte de la APF, con la finalidad de motivar el interés de los padres de familia para acercarse a las actividades escolares.

Una vez aceptado el estímulo económico, la APF adquiere diversas responsabilidades a cambio, ya que no sólo queda obligada a entregar la comprobación fiscal del ejercicio de los recursos, además debe participar en el

---

<sup>6</sup> Secretaría de Educación Pública, Programa para Abatir el Rezagó Educativo en la Educación Inicial y Básica (PAREIB), México, 1999.

proceso de capacitación que reciben para involucrarse en las actividades escolares así como para recibir orientación en el destino de los recursos, y a informar del cumplimiento de las actividades realizadas por los profesores de la escuela.

La aplicación de los recursos entregados a cada escuela, reviste un proceso de participación de madres y padres de familia para la definición de las necesidades prioritarias de la escuela, así como el acercamiento para conocer los requerimientos de material escolar, por parte de los profesores. En este proceso, son los miembros de la APF quienes alcanzan una decisión definitiva sobre el destino final del estímulo recibido. Asimismo, designan a los representantes que se responsabilizan de registrar diariamente la asistencia de los profesores.

La corresponsabilidad de los padres de familia, también se manifiesta en el control de la asistencia a docentes y la administración del estímulo económico (Incentivos al Desempeño de Maestros de Primaria) que reciben éstos por cumplir con el horario y calendario establecidos por la Secretaría de Educación Pública.

Destaca en este componente el compromiso adquirido por los padres de familia, ya que a cambio de recibir una cantidad monetaria en una sola ocasión aceptan desempeñar actividades durante todo el ciclo escolar, así como la capacidad de administración ejercida respecto al funcionamiento del centro escolar y el fenómeno de “empoderamiento” frente a la autoridad tradicional otorgada a los docentes. Esta acción tiene por objeto destinar recursos económicos a las Asociaciones de Padres de Familia de las localidades focalizadas por programas compensatorios, con el propósito de fomentar la participación social en torno a las actividades de la escuela.

El AGE se clasifica de conformidad al nivel educativo, en preescolar y telesecundaria se establecen rangos por el número de alumnos: preescolar de 10 a 60, de 61 a 120 y de 121 o más, telesecundaria de 5 a 45, de 46 a 90 y de 91 o

más) y en primaria se considera el tipo de organización: escuelas unitarias, bidocentes, tridocentes, tetradocentes y pentadocentes o de organización completa.

A continuación se refieren los procedimientos administrativos del AGE.

### ➤ **Forma de operación**

El CONAFE desarrolló una metodología propia de focalización, la cual permite obtener un valor por escuela mediante la ponderación de los indicadores educativos y socioeconómicos, como se explicó en el apartado anterior. De acuerdo a los resultados de esta ponderación se obtiene una relación de escuelas con el menor valor obtenido.

En función del presupuesto autorizado por entidad federativa, el CONAFE y las Unidades Estatales acuerdan las escuelas que deben atenderse. Una vez seleccionada la escuela, se solicita a la APF para suscribir un convenio de colaboración vigente por un ciclo escolar, mediante el que se formalizan las condiciones para recibir, aplicar y comprobar el fondo de apoyo.

Para que las Asociaciones puedan recibir el apoyo económico, deberán estar legalmente constituidas y registradas ante las Coordinaciones Estatales de Padres de Familia de la Secretaría de Educación Pública de las diferentes entidades de la República.

Cada APF beneficiada recibe capacitación para que utilicen este fondo en actividades de mantenimiento preventivo y correctivo menor de la escuela (por ejemplo en la compra de focos, de vidrios, resanado de paredes o techos) y para que se adquieran útiles escolares y los materiales de uso cotidiano en el aula, para las actividades administrativas y cívicas del centro educativo y para la limpieza de la escuela.

Para el nivel de educación preescolar la capacitación será impartida por el Asesor Comunitario (AC), el cual deberá realizar reuniones con los padres de familia durante el ciclo escolar, con el fin de facilitar el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de mejoramiento físico y material de la escuela.

Para el nivel de educación primaria la capacitación incluye adicionalmente temas referentes a la familia, la crianza de los hijos, las tareas escolares y la validación de la asistencia de los maestros al aula.

- **Capacitación de las Asociaciones de Padres de Familia**

En el nivel preescolar, el AC realiza las tareas de capacitación de la Asociación de Padres de Familia de la escuela de educación preescolar correspondiente, para asegurar el conocimiento de los objetivos y procedimientos para el manejo del Fondo de AGE.

El AC recibirá un apoyo económico para productos alimentarios y para pasajes. El recurso se otorgará en tres exhibiciones contra la presentación del diagnóstico de necesidades y el plan de mejoramiento físico y material de la escuela.

En la educación primaria general e indígena se da capacitación de las APF, donde además del apoyo económico para el AC, se le entrega material impreso de apoyo a la capacitación, como son manuales, bitácoras y carteles. El recurso se otorgará en tres exhibiciones; contra la presentación y validación de los reportes de resultados y necesidades de capacitación.<sup>7</sup>

Debe apuntarse que desde su inicio, los materiales de apoyo destinados a la capacitación de los agentes receptores del AGE han tratado de ser mejorados.

---

<sup>7</sup> Reglas de Operación del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2008.

Para 1996, se proporcionó a las APF una Guía de Trabajo, una Bitácora para los reportes de actividades de la APF y un Manual para el Asesor. En 1997 se mantuvieron la Bitácora de la APF y el Manual del asesor, agregándose un Manual para el Supervisor, instrumentos que continuaron vigentes hasta el año 2002, periodo en el que se retira el Manual del Supervisor.<sup>8</sup>

En términos generales, tanto los manuales como la bitácora son instrumentos elaborados con un significativo cuidado pedagógico, es decir, con un marcado acento en lo didáctico, seguramente porque se ha valorado a lo largo de los años de funcionamiento del AGE que son una valiosa herramienta para difundir los puntos de vista y los objetivos institucionales que se pretenden lograr con los programas compensatorios para los cuales fueron diseñados.

Sin embargo, también adolecen de algunos aspectos negativos. Por ejemplo, en el caso de la Bitácora de la Asociación de Padres de Familia, por lo regular son llenadas por los profesores de las escuelas, ya que existe una exigencia operativa que los obliga a elaborarlas sin que contengan errores, que no lleven borrones o enmendaduras, lo cual propicia cierto desinterés por parte de los padres de familia, con lo cual se incumple uno de los objetivos de participación del programa.

### ➤ **Mecanismos de Participación Ciudadana**

La participación de los padres de familia es uno de los aspectos con mayor tradición en la escuela, aunque anteriormente a los programas compensatorios, aquella ocurría en el marco de una cultura de toma de decisiones centralizada y vertical, conducida principalmente por los maestros y directivos de los planteles educativos.

Por el contrario, el AGE requiere un tipo de participación menos convencional, pues el cambio se produce al formalizar la participación y asignar

---

<sup>8</sup> Silva Ruiz, G. *Op. cit.* p. 45.

responsabilidades, ámbitos de competencia y toma de decisiones a los diferentes agentes de la comunidad escolar: alumnos, profesores, directores, y padres de familia. Lo que necesariamente se traduce en un cambio en el tipo de relaciones que se establecen en torno a la escuela y tal vez a la comunidad.

Participar en la toma de decisiones, en el manejo y asignación de recursos otorga un nuevo significado a la participación y representación, fundamentalmente a las relaciones sociales en la esfera educativa.

Así, la puesta en marcha del AGE en escuelas de educación básica de comunidades rurales e indígenas, ha introducido o modificado pautas de relaciones, comportamientos y aprendizajes entre los padres de familia; entre éstos y los alumnos, los profesores y los directores de las escuelas, así como también con la comunidad.

#### ➤ **Cobertura Inicial y Actual**

En la etapa inicial del AGE se encontraba en operación el PAREB, que junto con el PIARE, cubrieron el total de los estados de la República. En 1996 el AGE sólo cubría 5,246 escuelas, aumentando su cobertura paulatinamente. Para 1997 la cifra ascendió a 13,287; en 1998 a 14,547; en 1999 a 31,541 y para el año 2000, alcanzó 44,669 escuelas.<sup>9</sup>

En el año 2001, bajo la cobertura del PAREIB, la cifra total de escuelas beneficiadas fue de 53,147 (7,677 de preescolar y 46,149 primarias). En los años subsecuentes incrementó su atención en preescolar y disminuyó su atención en primaria.<sup>10</sup> Finalmente, para el año 2008, se estima una cifra preliminar de 67,714 escuelas, siendo la distribución de 21,377 apoyos en preescolar, 34,234 en primaria y 12,103 en telesecundaria.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 15 y 16.

## **D) Alcances y limitaciones**

El contexto social no siempre es favorable para el óptimo desempeño de las instituciones educativas y en ocasiones le significa amenazas que tiene que sortear con estrategias creativas; pero el contexto social cambiante también les abre nuevas oportunidades de acción. La crisis genera retos y les exige buscar nuevas formas en el cumplimiento de sus funciones sustantivas, para lo cual los programas compensatorios se han constituido en un instrumento importante, que no obstante, adolecen de virtudes y defectos que es pertinente ponderar.

Así, para tipificar y caracterizar las relaciones que se establecen entre los diferentes agentes de la comunidad escolar, a partir del manejo del AGE, es necesario introducir elementos de evaluación, que permitan determinar cuáles han sido los alcances y limitaciones de este programa.

### **➤ Alcances**

Existen diversos problemas que los programas compensatorios logran solventar. En el caso particular del AGE, algunas de las problemáticas que han sido atendidas son las siguientes:

- **Contrarrestar la incidencia del medio familiar**

El peso de la situación familiar en el rendimiento educativo es muy alto. Se han observado correlaciones significativas entre los niveles educativos de padres y niños. En los hogares pobres el aporte educativo de los padres es limitado, el número promedio de personas en el hogar suele ser muy alto en relación a su reducido espacio y las familias atraviesan por dificultades continuas ante el

embate de la pobreza. Todo ello afecta el aprovechamiento<sup>11</sup>, por lo cual, la escuela se constituye en el espacio que permite a los estudiantes y sus familias contar con un medio para tratar de mejorar sus condiciones de vida y tratar de que los hijos tengan la oportunidad de un mejor porvenir.

- **Combate a los fenómenos de rezago educativo y extraedad**

Es muy alta la probabilidad de que los estudiantes que abandonan prematuramente la educación básica sean quienes incurrieron en situaciones de atraso escolar (reflejadas en bajos niveles de aprovechamiento y en problemas de extraedad). Si bien es cierto que estas situaciones están causalmente relacionadas con diversos factores sociales, culturales y económicos, tales como los costos de oportunidad de la escolaridad y las deficiencias educativas de las familias pobres, también dependen de la calidad de la educación que se ofrece.

Por tal razón, la deserción no puede ser evitada mediante la aplicación de políticas de carácter general, sino que exige instrumentar un conjunto de políticas y de programas enfocados precisamente al mejoramiento de la calidad de la educación que se imparte, especialmente en las escuelas de las localidades rurales y en las zonas urbanas marginadas del país.<sup>12</sup>

- **Mejoras en la organización y capacidad de convocatoria**

La aplicación del AGE también ha servido como impulsor y en algunos casos, como detonador de una mayor capacidad de convocatoria de las escuelas y la APF. También ha generado una mayor participación y compromiso de los padres de familia con ellos mismos, con los profesores y con la propia escuela.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> "Educación e inequidad", Biblioteca Virtual, Portal Educativo de las Américas, Colección La Educación, No. 132-133, t. I,II, 1999.

<sup>12</sup> Comunicado No. 44 "El rezago educativo", Observatorio Ciudadano de la Educación, 23 de noviembre de 2000, p. 3, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)

<sup>13</sup> Silva Ruiz, G. Op. Cit. pp. 54 y 55.

- **Formas novedosas de encauzamiento de la dinámica social**

La organización de la APF, la constitución de sus mesas directivas, la participación en el reconocimiento de las necesidades de las escuelas, de la necesidad de apoyar la educación de sus hijos, de mantenerlos en la escuela, de evitar su reprobación, de conocer y comprometerse con los programas federales de apoyo a las escuelas, de participar en las asambleas, de ejercer la representación de la APF, pueden constituirse como factores de encauzamiento de una nueva dinámica social dentro de la comunidad.<sup>14</sup>

- **Identificación de necesidades, su jerarquización y toma de decisiones**

Inducir a las APF a la identificación de las necesidades de las escuelas, jerarquizarlas y tomar decisiones al respecto, puede considerarse como una de las principales aportaciones del AGE, no sólo porque obliga a los padres de familia a identificar y otorgar un orden de prioridad para su solución a los diversos problemas que plantea una escuela, sino también a tomar decisiones racionalizadas de manera colectiva, lo que a su vez supone nuevas formas de participación, en donde el interés en la escuela y la educación de los hijos se sobrepone y subsume a los intereses de la comunidad.<sup>15</sup>

- **Formas adicionales de colaboración y organización extraescolar**

A la par de las formas de organización y colaboración de los padres de familia, derivados de la incorporación de la escuela al AGE, dentro de la misma escuela se ha detectado el surgimiento de otras formas de colaboración y apoyo organizativo, tales como la mano de obra no remunerada en la realización de mejoras materiales a la escuela; establecimiento de mecanismos para el apoyo de los

---

<sup>14</sup> Blanco Lerín, Antonio et al. *“Impacto del Fondo de Apoyo a la Gestión Escolar en la participación social de la comunidad escolar. Estudio comparativo en escuelas primarias de los estados de México y Puebla”* en Consejo Nacional de Fomento Educativo (2007) Efectos del impulso a la participación de los padres de familia en la escuela. México, pp. 32-33.

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 33.

maestros a los educandos con retraso o repetidores; participación de las madres de familia en la elaboración de desayunos y almuerzos para los estudiantes; mecanismos de apoyo para la recepción y traslado de los materiales educativos asignados a la escuela; organización para apoyar las actividades festivas y de fin de cursos, entre otros.<sup>16</sup>

- **Incremento del capital cultural**

La experiencia obtenida en el manejo del AGE ha permitido que los padres de familia conozcan la mecánica para realizar gestiones bancarias, compras respaldadas con documentos (solicitud de notas y facturas), lo que en general les ofrece conocimiento, destreza y desenvolvimiento que aplican en su vida cotidiana y que han obtenido de su participación en la escuela.

- **Limitaciones**

Ezpeleta y Weiss señalan que a través del AGE se promueve un nuevo papel de las comunidades, el cual es congruente respecto de la corresponsabilidad social en el fortalecimiento de la educación y se anticipa al contenido de la ley de 1993.<sup>17</sup>

En el contexto del PARE, ambos autores plantean ciertas dificultades en su diseño. Señalan que enfocar la participación de los padres a la vigilancia y asignación del RED reduce a un gesto simbólico la intervención de las comunidades en un asunto relevante para ellas. Advierten las tensiones de la cultura escolar que entraña la relación entre padres y maestros, la cual históricamente se ha caracterizado por la distancia y la autoridad del maestro para manejar, frente a los padres, los asuntos de la escuela. Plantean la necesidad de

---

<sup>16</sup> Silva Ruiz, G. *Op. Cit.*, p. 57.

<sup>17</sup> Ezpeleta, Justa y Eduardo Weiss (coords.). Programa para abatir el rezago educativo. Evaluación cualitativa del impacto. Informe final, México, Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV-IPN, 1994.

estudiar cómo se va construyendo esta relación ahora centrada alrededor del control por parte de la comunidad.<sup>18</sup>

En estudios referidos al PAREB y al PIARE, el AGE se asocia con mejoramiento de la infraestructura, mayor interés de los padres de familia por los asuntos de la escuela y apertura de los maestros respecto de la participación de los padres de familia.<sup>19</sup>

Se dice que las escuelas que se ven beneficiadas con el AGE los padres de familia asisten más a las reuniones, colaboran en los asuntos escolares, apoyan a los maestros, se observan mejores relaciones entre la APF y los maestros y los padres se muestran motivados a mantener a sus hijos más tiempo en las escuelas. Se señala que los padres aprovechan su asistencia a las reuniones en las que se organizan tareas de sostenimiento material, para preguntar a los maestros respecto del comportamiento de los hijos.<sup>20</sup>

Respecto de la actitud de los maestros hacia la participación de los padres de familia, se plantea que el maestro revalora la posición de éstos ya no como cooperadores voluntarios para efectuar mejoras a la escuela, sino como administradores de un recurso; acepta el nuevo rol de supervisión de la APF y en términos generales no le incomoda, sino que acude a ella en un rol de cooperación y de ayuda a la administración, sobre todo en el proceso de jerarquización de las necesidades de la escuela.

A juicio de Silvia Conde, si bien el AGE es uno de los componentes más exitosos de los programas compensatorios, los estudios señalan que se ha fortalecido el rol tradicional, conferido principalmente al mejoramiento material de la escuela, lo que no es suficiente para fortalecer otros procesos de mejora del servicio educativo; no implica el mejoramiento de las pautas de relación con respecto al proceso de

---

<sup>18</sup> Ezpeleta y Weiss, *Op. cit.*

<sup>19</sup> Conde, Silvia L. *Op. Cit.*, p. 222.

<sup>20</sup> *Idem.*

aprendizaje de los hijos, ya que “los padres de familia y en especial los de baja escolaridad, cumplen con su cometido al enviar a sus hijos a la escuela, obligar a que sus hermanos mayores los ayuden en las tareas y en lo que las condiciones les permiten, no distraerlos de la escuela con ocupaciones del hogar o del campo”.<sup>21</sup>

Tampoco ha influido en el aumento de las expectativas de escolarización, ya que se reitera la tradicional aspiración de que sus hijos aprendan a “leer, escribir y hacer cuentas”. Quienes se involucran en las tareas de los hijos son los padres con mayor escolaridad.

Por otro lado, la evaluación aplicada por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo reporta algunos rasgos de la influencia positiva del AGE. Señala que es uno de los factores explicativos de la mejora del aprovechamiento en las escuelas apoyadas por los programas compensatorios; se plantea que este programa legitima la vigilancia ejercida sobre la escuela por parte de los padres, actividad que ha mejorado la asistencia de la planta docente. Destaca además el mejoramiento de la construcción y mantenimiento de las instalaciones escolares, así como la adquisición y el uso de consumibles desde que los padres se hacen cargo junto con el personal docente de la gestión administrativa; se ha demostrado que los padres no hacen uso indebido de los recursos, que su participación en la gestión mejora la relación escuela-comunidad, ya que propicia que los padres hablen con mayor frecuencia con los docentes y hace que aumenten las expectativas de las familias acerca del servicio.

En tanto, Armando Loera destaca que el AGE logra tener mayor impacto cuando se articula con otros programas de asistencia social.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> Loera Varela, Armando (coord.). Las escuelas primarias rurales y los apoyos de los programas compensatorios: reporte final del primer estudio/diplomado sobre bases metodológicas de investigación cualitativa, México, 2000, p. 27.

No obstante, están pendientes varias tareas: la primera es investigar si los programas compensatorios contribuyen a que los niños de los estratos más desfavorecidos adquieran habilidades, tengan resultados y reciban un “valor agregado” al parejo que sus contrapartes de los sectores sociales más favorecidos. Al respecto, las últimas evaluaciones demuestran que el AGE mejora sustancialmente los resultados escolares en repetición y reprobación<sup>23</sup> y con la novedosa aplicación de una metodología cuasi experimental (apareamiento aleatorio) también se considera un impacto significativo para exámenes de español en cuarto y quinto grados, así como en matemáticas en quinto y sexto grado<sup>24</sup>.

Es necesario insistir que la SEP y las autoridades educativas de cada estado muestren en qué grado estas valiosas formas de participación social están logrando el impacto deseado en el ámbito escolar. Igualmente se necesita conocer el funcionamiento efectivo de los consejos de participación social y las preguntas en este sentido son innumerables.

Existe dificultad para pensar, que un mismo modelo de participación trabaja de la misma manera en un contexto empobrecido en el que hay poco acceso a la información y al conocimiento, que en uno donde los ciudadanos pueden informarse ampliamente acerca de lo que ocurre en su entorno. Además, llama la atención la forma vertical en que se constituyeron los consejos de participación social y los lentos pasos para reestructurar estos valiosos mecanismos de participación ciudadana.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Gertler, Paul et al. “Empoderando a los padres para mejorar la educación en el México rural” en Consejo Nacional de Fomento Educativo (2007) Efectos del impulso a la participación de los padres de familia en la escuela. México, p. 89

<sup>24</sup> López Calva, Luis Felipe y Leonardo D. Espinosa Roldán. “Impactos diferenciales de los programas compensatorios del Conafe en el aprovechamiento escolar” en Consejo Nacional de Fomento Educativo (2007) Efectos del impulso a la participación de los padres de familia en la escuela. México, p. 108.

<sup>25</sup> Loera Varela, Armando. Op. cit., p. 27.

A pesar de que se dio a conocer un Programa de Reconocimiento Social a alumnos, padres de familia, docentes y directivos, se desconocen los datos que sustentan el hecho de que las nuevas formas de participación social elevan la confianza de los padres y madres de familia en la escuela y en las autoridades educativas.

De hecho, la principal dificultad que se observa es la imposibilidad de contar con métodos para realizar la evaluación de la efectividad de los programas instrumentados, lo cual revela el carácter complejo que tiene el ejercicio evaluativo tanto de las acciones educativas como del efecto social y cultural que tienen los programas compensatorios en el momento que se quiere medir el impacto y los alcances de sus objetivos.

Desde la perspectiva de la Administración Pública, la necesidad de realizar una valoración del desarrollo de los programas compensatorios se inserta en un escenario nacional donde la evaluación institucional de la educación apenas ha comenzado en el nivel de educación superior, conformando apenas puntos de referencia teóricos y metodológicos que buscan constituirse en modelos de aplicación general.

Si bien desde los años ochentas existe en México una cultura de planeación, aún no se han logrado mecanismos concretos que permitan el establecimiento de un sistema de evaluación sólido y estable.

De hecho, en los estudios promovidos por el propio CONAFE para evaluar los alcances y limitaciones de sus programas compensatorios, en particular el AGE, se observa que la mixtura de posiciones metodológicas diferentes tanto en sus objetivos y fines, como en los criterios para la selección de sus poblaciones muestra, e incluso en los lugares de trabajo para tomarlas, se aprecia la principal dificultad que se vive desde siempre en el sistema educativo sobre la evaluación institucional, la cual implica decidir la mejor forma de realizar las evaluaciones con

resultados viables y tangibles para un observador externo, lo cual nos habla de la circunstancia misma del carácter complejo que tiene el ejercicio evaluativo tanto de las acciones educativas, como del efecto social y cultural que tienen los programas compensatorios en el momento que se quiere medir el impacto y los alcances de sus objetivos.<sup>26</sup>

Un factor colateral, de carácter cultural que gravita en estos hechos, es que tanto los AC que transmiten la información del AGE, como los propios padres, son personas con baja escolaridad, o tienen dificultades para expresarse en español por tener una lengua madre diferente, ello propicia también el poco interés por leer los materiales.

Esta situación permite plantear que en la mayoría de las entidades del país, los reportes y las evaluaciones que se han hecho de la opinión del AGE que tienen las comunidades, coinciden en señalar que el mayor impacto, y en muchos caso el único beneficio visible para la comunidad, está en la “obtención de recursos materiales para la escuela” y no aluden al propósito final del programa que es el aprovechamiento de los alumnos, al mejorar las condiciones de vida en la escuela.<sup>27</sup>

Con base en los elementos expuestos en este apartado es importante establecer que a la fecha el AGE ya demostró su eficacia como acción institucional que logró dinamizar la participación social en el ámbito específico de la comunidad escolar, con lo cual cumple su objetivo original como programa emergente.

Sin embargo, desde la perspectiva de la Administración Pública, en su futuro inmediato debe afrontar el reto de superar el carácter temporal de los logros obtenidos para lo que se requiere admitir la necesidad de adecuaciones en su mecanismo de atracción y fortalecerlo en relación a la rendición de cuentas, y

---

<sup>26</sup> Véase CONAFE. La situación de sus políticas y programas, México, CONAFE, 2000, ref. citada en Silva Ruiz, G. *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>27</sup> Silva Ruiz, G. *Op. cit.*, p. 47.

orientarse a demostrar el mejoramiento del desempeño escolar de los alumnos de las escuelas atendidas.

## CONCLUSIONES

La reflexión académica presentada en esta investigación aunada a la experiencia de desempeño administrativo, permite arribar a las siguientes conclusiones:

1. La instrumentación de programas compensatorios es una de las líneas de actuación del Estado mexicano en los últimos 4 sexenios donde la relación Administración Pública y educación se enfoca a la atención del rezago educativo y de las condiciones de desigualdad que impiden el cumplimiento de los objetivos de la educación.
2. El desarrollo de los programas compensatorios como una acción de la Administración Pública pretende lograr nuevamente que el sistema educativo cumpla con las expectativas de constituir un canal de movilidad social, al buscar la igualdad de oportunidades y con ello disminuir la brecha de inequidad entre educandos de diferentes estratos sociales y de regiones geográficas.
3. El Apoyo a la Gestión Escolar o AGE destaca como una de las aportaciones de la política educativa compensatoria en nuestro país, desde su inicio novedoso y por dirigirse a la atención de la demanda, hasta ahora que la madurez en su operación le permite su mantenimiento a lo largo de más de doce años.
4. El AGE también permite destacar la labor del Consejo Nacional de Fomento Educativo, organismo que puede presumir un doble logro de eficacia con este componente, es decir, un logro educativo en la incorporación y participación de los padres de familia hacia las actividades escolares, y el logro administrativo al conseguir su objetivo mediante un mecanismo de atracción de bajo costo y ágil aplicación.
5. Las incipientes evaluaciones al AGE asociadas al desempeño escolar de los alumnos de las escuelas beneficiadas advierten efectos positivos en los

resultados de español y matemáticas. De confirmarse estos beneficios colaterales en los estudios actualmente en curso, se darán las posibilidades para abrir una nueva línea de desarrollo para fortalecer la labor educativa del CONAFE y robustecer los principios del AGE.

6. El AGE como acción administrativa debe evolucionar su operación para mantener su vigencia. Por una parte superar sus propias limitaciones y por otra aceptar los retos impuestos por la propia dinámica del sector educativo.
7. Entre las limitaciones a superar del AGE destacan la dependencia de los resultados alcanzados hacia los recursos presupuestales otorgados lo cual lo caracteriza como una acción temporal expuesta al riesgo de que si dejan de otorgarse recursos económicos, la participación alcanzada disminuye. Lo anterior debería apuntar a que el CONAFE insista en la promoción y fortalecimiento de una cultura de participación.
8. Un punto sensible es la operación hasta ahora sostenida en presupuesto exclusivamente federal con criterios de distribución consensuados con los estados y ejecutados por instancias estatales. Sin embargo, se requiere una delimitación más puntual de las responsabilidades y competencias entre la federación y las entidades federativas en relación a la aportación presupuestal, la cobertura y resultados obtenidos.
9. En el ámbito escolar, para el AGE la figura nodal es la Asociación de Padres de Familia cuyo funcionamiento y composición cuentan con una regulación anacrónica, por lo que aún no se han explotado los canales institucionales para el desarrollo de la participación social. Como ejemplo, el CONAFE carece de las atribuciones legales para participar en el impulso de los Consejos Escolares de Participación Social. La actualización de la regulación de las Asociaciones de Padres de Familia es un tema pendiente en el marco de la descentralización de servicios educativos.

10. A pesar de los resultados alcanzados y su cobertura, el AGE se encuentra limitado en su acción dentro de los programas compensatorios; podría enriquecer su operación mediante la articulación de esfuerzos, internos y externos. En lo interno con las actividades del propio CONAFE y en lo externo con el Programa Escuelas de Calidad.

11. La operación debe estar sujeta a una evaluación permanente y superar esta carencia de su origen. Una tarea fundamental es establecer este mecanismo para determinar sus niveles y espacios de efectividad, por ejemplo, para determinar si contribuye a superar el rezago, si la participación de los padres de familia es constante, o si se confirma su impacto en los logros de aprendizaje.

Durante la investigación, fue posible observar que el tema de la educación, particularmente el de la educación pública, se constituye en una veta de investigación importante para los estudiosos de la Administración Pública, toda vez que incluye como tareas la creación y funcionamiento de organismos públicos descentralizados, desconcentrados o centralizados, con fines educativos; la incorporación de escuelas; la planeación, programación y presupuestación de la función educativa pública; las relaciones jurídico-laborales de los trabajadores de la educación; la descentralización de ciertos servicios federales educativos al ámbito de competencia de las entidades federativas, entre otras.

Estos son algunos ejemplos, desde mi perspectiva, de las asignaturas a resolver por parte del administrador público, que a su vez le permiten interactuar con el planificador y el investigador de la educación, lo cual requiere de conocer el marco normativo dentro del cual se desarrolla su objeto de estudio y proponer las modificaciones pertinentes para lograr su optimización y la consecución de sus objetivos, a la par de cumplir el compromiso social asumido como egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### BIBLIOGRAFÍA

BRÜNNER, José Joaquín (2003). Educación e Internet. Chile. 218 p.

CONDE, Silvia L. (2002) Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la reprobación y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Caso México. México, CONAFE.

CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (2007). Efectos del impulso a la participación de los padres de familia en la escuela. México. CONAFE. 110 p.

CROZIER, Michel. (1992) Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio, México, FCE.

DELORS, Jacques (1997). La educación encierra un tesoro. México, UNESCO. 302 p.

DEWEY, John. (1946) Democracia y educación. Buenos Aires, Losada.

ESPINOSA Lara, Claudia Erika. (2002) Educación e igualdad en el marco de las políticas públicas, México. Tesis de licenciatura. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

EZPELETA, Justa y Eduardo Weiss, coords. (1994) Programa para abatir el rezago educativo. Evaluación cualitativa del impacto. Informe final, México, Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV-IPN.

GARCÍA CASTILLO, Griselda Karina (2007). El Programa Escuelas de Calidad en el marco de las políticas educativas internacionales. México, 146 p. Tesis de licenciatura. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.

GAUDEMET, Paul M. (1975) Finances Publiques, Politique Financiere Budget et Trésor, París, Edit. Montchrestien.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Ignacio y José Guillermo Díaz Muñoz. (1999) Repensando la Democracia Municipal: Hacia la Participación amplia organizada y apoyada en mecanismos de democracia directa, México, CIFS-Iteso.

GUERRERO OROZCO, Omar. (1997) Principios de Administración Pública, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.

LATAPÍ, Pablo. (1980) Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976, México.

LIPSET, S. M. (1987) El Hombre Político. Las bases sociales de la política, Madrid, Tecnos.

LOERA VARELA, Armando, coord. (2000) Las escuelas primarias rurales y los apoyos de los programas compensatorios: reporte final del primer estudio/diplomado sobre bases metodológicas de investigación cualitativa, México, SEP.

MOORE, T.W. (1980) Introducción a la teoría de la educación, Madrid, Alianza.

\_\_\_\_\_.(1987) Introducción a la Filosofía de la Educación, México, Trillas.

SILVA RUIZ, Gilberto y Antonio Blanco Lerín.(2004) Impacto del Apoyo a la Gestión Escolar en las relaciones de la comunidad escolar, México, CONAFE. Mimeo.

STUART Mill, John. (1971) Sobre la libertad. Madrid, Alianza Editorial.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1989) La democracia en América, Barcelona, Alianza Editorial, Tomos I y II.

UVALLE Berrones, Ricardo (1984) El gobierno en acción, México, FCE.

## HEMEROGRAFIA

AGUILAR, Luis F. (1990) "Política pública y gobierno del Estado" en: *Revista del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública*, México, Año II, No. 4.

CALDERÓN ORTIZ, Gilberto. (1997) "Educación y administración pública en México" en: *Gestión y estrategia*, UAM – Azcapotzalco, No. doble 11-12, enero-diciembre.

KLIKSBERG, Bernardo (1999) "Inequidad en la educación en América Latina. Algunas cuestiones estratégicas", en: *Colección La Educación*, Biblioteca Virtual, Portal Educativo de las Américas, No. 132-133, t. I,II.

MEJÍA LIRA, José (1992) "La Participación Ciudadana en la prestación de los servicios públicos municipales" en: *Gestión y Estrategia*, México, UAM-Azcapotzalco, enero-septiembre.

SAÑUDO, Lya (2001) "La gestión en la escuela primaria. Entrevista con Rosa Oralía Bonilla Pedroza" en: *Revista Educar*, Jalisco, México, No. 16, enero-marzo.

\_\_\_\_\_. (2001) "La transformación de la gestión educativa. Entre el conflicto y el poder" en: *Revista Educar*, Jalisco, México, No. 16, enero - marzo.

UVALLE Berrones, Ricardo (1983) "El Estudio de la administración pública" en: *Revista INAP*, México, No. 1-54, febrero de 1983.

## **DOCUMENTOS OFICIALES**

Consejo Nacional de Fomento Educativo (2000). Memoria de la gestión 1995-2000. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1995). Perfil estadístico de la población mexicana: una aproximación a las inequidades socioeconómicas, regionales y de género. México.

Presidencia de la República (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México.

Secretaría de Educación Pública (2008). Estadística 911 de inicio de ciclo escolar 2007-2008. México. Archivo electrónico.

\_\_\_\_\_ (2000). Plan Nacional de Educación 2001-2006. México.

\_\_\_\_\_ (2007). Plan Sectorial de Educación 2007-2012. México.

\_\_\_\_\_ (1995). Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. México.

\_\_\_\_\_ (1999). Programa para Abatir el Rezago Educativo en la Educación Inicial y Básica (PAREIB). México.

Secretaría de Educación Pública de Tabasco (2005). Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica. México.

## **LEGISLACIÓN Y MANUALES**

Ley General de Educación.

Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, México, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de abril de 2001.

Secretaría de Educación Pública. Acuerdo número 419 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. México, *Diario Oficial de la Federación*. 30 de Diciembre de 2007.

Secretaría de Educación Pública. Acuerdo número 460 por el que se emiten las Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación de las Acciones

Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (CONAFE). México, *Diario Oficial de la Federación*. 26 de Diciembre de 2008.

## **MESOGRAFÍA**

Boletín No. 122 de la Secretaría de Educación Pública “Demuestran programas compensatorios mejora en atención educativa, coinciden expertos”, 9 de julio de 2004, tomado de [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).

Comunicado No. 5 “Programas compensatorios. ¿Apoyo a la escuela o a la familia?”, Observatorio Ciudadano de la Educación, 23 de mayo de 1999, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)

Comunicado No. 44 “El rezago educativo”, Observatorio Ciudadano de la Educación, 23 de noviembre de 2000, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org).

Comunicado No. 55 “Educación y desarrollo”, Observatorio Ciudadano de la Educación, 25 de mayo de 2001, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)

Comunicado No. 93 “Escuelas de calidad, claroscuros”, Observatorio Ciudadano de la Educación, 15 de febrero de 2003, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org).

Comunicado No.114 “Equidad y gestión”, Observatorio Ciudadano de la Educación, 27 de diciembre de 2003, tomado de [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)

Documentos sobre AGE y programas compensatorios tomados de [www.conafe.edu.mx](http://www.conafe.edu.mx)

“El empoderamiento en acción”. Boletín del Equipo de Sociedad Civil, Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, No. 3, otoño-invierno de 2003, tomado de [www.worldbank.org/lacccs](http://www.worldbank.org/lacccs)

González Hernández, Rafael. “Hacia unas finanzas públicas sustentadas en una mayor educación que permita un mejor control”, tomado de [www.uv.mx/iiesca/revista/SUMA291.html](http://www.uv.mx/iiesca/revista/SUMA291.html)

Instituto Estatal de Educación Pública en Oaxaca, “Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica. Programas compensatorios”. Tomado de [www.oaxaca.gob.mx](http://www.oaxaca.gob.mx)

La evaluación del Ejecutivo por el Legislativo: el caso de los programas compensatorios del sector educativo, tomado de [www.cddhcu.gob.mx/cesop/boletines/no2/evaluaci%F3n%20del%20ejecutivo%20por%20el%20legislativo.doc.prn.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/boletines/no2/evaluaci%F3n%20del%20ejecutivo%20por%20el%20legislativo.doc.prn.pdf)

Programa de Contraloría Social en el Fondo de aportaciones para la infraestructura social Ramo 33, México, Secretaría de la Función Pública,

noviembre 2005, tomado de [www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria\\_social/](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/)

Proyecto de Gestión Escolar, La gestión en la escuela primaria, tomado de [www.lectura.dgme.sep.gob.mx](http://www.lectura.dgme.sep.gob.mx)

Proyecto de Gestión Escolar, tomado de [www.secundariasgenerales.tamaulipas.gob.mx/Programa-Lectura/ ProyectoGestion.htm](http://www.secundariasgenerales.tamaulipas.gob.mx/Programa-Lectura/ProyectoGestion.htm)

Secretaria de Educación de Nuevo León. Modelo Nuevo León de Autoevaluación de la Gestión Escolar del Premio al Mérito Escolar, tomado de [www.innova.gob.mx](http://www.innova.gob.mx)

Secretaria de Educación Pública, Portal Educativo Jalisco, 2000, tomado de [www.jalisco.gob.mx](http://www.jalisco.gob.mx).