



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**Evaluación de los Consejos Escolares de  
Participación Social en México bajo el modelo  
de gobernanza**

**TESIS**

Que para obtener el título de  
**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública**

**PRESENTA:**

Miguel Ángel Guerrero Reyes

**DIRECTOR DE LA TESIS**

Doctor Oscar Mauricio Covarrubias Moreno



**Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2016**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## ÍNDICE

<b>1 Introducción</b>	<b>3</b>
<b>2 Marco Teórico</b>	<b>8</b>
2.1 Estado.....	8
2.2 Gobierno.....	10
2.3 Administración Pública .....	12
2.4 Concepto de Sociedad Civil.....	17
2.5 Gobernanza.....	31
2.6 Gobernanza y Educación.....	41
<b>3 Participación En El Sistema Educativo</b>	<b>48</b>
3.1 Familia, Comunidad, Sociedad Civil y Educación.....	49
3.2 Responsabilidad Compartida.....	57
3.3 Obstáculos y Riesgos.....	68
3.4 Condiciones y Propuestas Académicas.....	74
3.5 Experiencias.....	79
<b>4 Situación De La Educación Básica En México</b>	<b>91</b>
4.1 Estructura y Funcionamiento.....	92
4.2 Financiamiento.....	105
4.3 Herramientas de Evaluación en la Educación Básica.....	112
<b>5 Consejos Escolares De Participación Social En México.....</b>	<b>122</b>
5.1 Antecedentes.....	123
5.2 Marco Jurídico.....	126
5.3 Marco Programático.....	138
5.4 Indicadores de desempeño.....	141
5.5 Situación de los Consejos Escolares de Participación Social.....	157
<b>6 Conclusiones y Propuestas</b>	<b>179</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>186</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

El proceso educativo permite al ser humano ampliar sus capacidades mediante el aprendizaje de conocimientos y habilidades, así como la transmisión de importantes valores y actitudes, que en su conjunto contribuyen a romper los círculos causantes de la pobreza e inequidad, promoviendo el desarrollo y progreso de la sociedad en general, convirtiéndolo en uno de los servicios públicos más importantes, cuyo éxito legitima y ayuda a justificar la propia existencia del Estado, al conjuntar y guiar los esfuerzos para la creación y fomento de las condiciones necesarias para su ejercicio como derecho humano.

Junto con los temas de seguridad y salud, el educativo es parte fundamental de la agenda de todo gobierno que pretenda garantizar un desarrollo social, cultural y económico con bases democráticas y equitativas; desde una visión histórica, el caso mexicano, a pesar del cumplimiento en sus metas referentes a cobertura y alfabetismo, cuya tasa para el año 2015 era superior al 95.5%<sup>1</sup>, requiere una análisis en torno así estas metas se encuentran asentadas sobre procesos educativos que garanticen la formación capaces de contribuir al desarrollo económico y social del país.

De acuerdo a los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) del año 2012, los niños y los jóvenes mexicanos no dominan las competencias de matemáticas, lectura y ciencias naturales, ubicándose en los lugares 53 y 52, de un total de 65 países en las áreas de matemáticas y lectura respectivamente, teniendo un avance muy lento, si se considera que de mantenerse las tasas de mejora actuales, le tomaría más de 25 años el alcanzar los niveles promedio actuales de la OCDE<sup>2</sup>. La Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) muestra resultados similares, para el año 2013, un 12.3% y 13.5% de los alumnos de educación básica evaluados mostraban un desempeño insuficiente igualmente en matemáticas y lectura respectivamente. Dichos datos muestran un grave rezago

---

<sup>1</sup> INEGI. (2015). Cuéntame INEGI en Población, Educación. Recuperado el 27 de junio de 2016 de <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>

<sup>2</sup> OCDE. (2012). *Programa para la evaluación Internacional de Alumnos* Pisa 2012-Resultados, Recuperado el 5 de enero de 2016 de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf>

educativo en cuanto a formar estudiantes con conocimientos y habilidades que cumplan con los requerimientos de dichas pruebas estandarizadas, las cuales se encuentra dentro de un marco de educación de calidad, colocando a los estudiantes mexicanos en una situación de alta vulnerabilidad para competir con otros países con mejores resultados.

Las políticas educativas implementadas en recientes años para corregir la anterior situación carecen de continuidad y seguimiento entre las diferentes administraciones, tanto a nivel federal, estatal y municipal, debido a que se encuentran construidas sobre estrategias cuyo grado de éxito se centra exclusivamente en la relación maestro-alumno, en la aprobación de pruebas estandarizadas, así como en la reforma a artículos constitucionales y normativos, construidas sin considerar realmente los diferentes contextos geográficos, sociales y culturales del país, y sin una integración efectiva de las diversas opiniones e inquietudes de los múltiples actores y sectores de la población.

Lo anterior conlleva a políticas educativas cuya solución pareciera ser la simple eliminación de las escuelas con bajos resultados, pasando por el despido de maestros con resultados “reprobatorios” en las pruebas estandarizadas, sin tocar a fondo la compleja problemática educativa, y en cambio causando resistencias y apatía entre los actores educativos ante la falta de legitimidad y consenso de unas políticas públicas que no han logrado resolver la problemática de ofrecer una cobertura educativa de calidad.

El comprender y definir claramente el concepto de calidad educativa es complejo, no obstante apegándose a la definición ofrecida por la Real Academia, esta sería “...*Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor...adecuación de un producto o servicio a las características especificadas...*,”<sup>3</sup> partiendo de esto, la educación para ser de calidad debe cumplir con determinadas características, ¿Cuáles?, las enunciadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 3º párrafo II dicta que:

---

<sup>3</sup> Real Academia Española. (2016). *Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario*. Recuperado el 15 de mayo de 2016, de <http://dle.rae.es/?id=S09ab8h>.

*“El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.*

*Además:*

*a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*

*b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;*

*c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y*

*d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”<sup>4</sup>*

Para este trabajo, una educación de calidad será aquella que cumpla con las anteriores cualidades, haciendo énfasis en progreso científico, el acrecentamiento de la cultura, el mejorar la convivencia humana, el máximo logro académico y el cumplir con ser democrático; es por ello que la estrategia para su logro debe pasar obligadamente por la comprensión social entorno a que el éxito o fracaso educativo es una responsabilidad compartida, no sólo del Estado, sus instituciones o los maestros, sino de la sociedad en general, que requiere la coordinación de esfuerzos, voluntades y sobre todo de recursos para superar las

---

<sup>4</sup> Cámara de Diputados (2016) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 27-01-2016. México. D.F.

dificultades y desafíos, y aprovechar las oportunidades existentes en cada comunidad. Los Consejos Escolares de Participación Social, son una herramienta, que de basarse plenamente en el modelo de gobernanza lograrían ser una vía para la consecución de lo anterior, de modo que las decisiones escolares se tomen por los actores más cercanos a los contextos específicos, promoviendo la autonomía escolar al crear y fomentar redes basadas en la confianza y el compromiso con unos objetivos comunes y reconocidos por los actores de la comunidad escolar.

La presente investigación parte de la hipótesis entorno a que los Consejos Escolares de Participación Social que actúen bajo el modelo de gobernanza, lograrán ser instancias que contribuyan a la mejora de la calidad educativa por dar cabida a una participación y colaboración del gobierno, el sector privado y la sociedad civil en la formulación, implementación y evaluación de los programas educativos; para lograr esto, los lineamientos que rigen los CEPS deben ser modificados para hacer de ellas instancias cuyas decisiones y acciones sean vinculantes, de lo contrario la participación social invocada para contribuir a elevar la calidad educativa no logrará consolidarse, siendo vital, para operar bajo el modelo de gobernanza, el contar con el respaldo y compromiso de las autoridades educativas y sindicales.

Para comprobar la anterior hipótesis se tuvo el objetivo de evaluar el diseño actual de los CEPS, contra un diseño basado en la gobernanza, mediante una revisión de datos bibliográficos, estadísticos e históricos, así como de una serie de casos de éxito, los cuales respaldaron la afirmación en cuanto al logro de *“...un mejor aprovechamiento escolar, cuando el hogar, la escuela y la comunidad trabajan juntos...”*<sup>5</sup> dotando de facultades, así como de habilidades y dirección a estos, para que puedan realizar sencillas actividades de apoyo al proceso educativo, sin caer en la simulación de participación o en que ésta se convierte en una carga demasiado ambiciosa para ser realizada, y en cambio sí de acciones eficaces y creíbles que refuercen la motivación de familias, de mecanismos para la plena participación de la Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y donde

---

<sup>5</sup> Santizo Rodall Claudia (2011). Gobernanza y Participación Social en la Escuela Pública. *RMIE*, Vol. 16, núm. 50. p. 2.

docentes, directivos y autoridades aprecien la incidencia de actores, por años relegados de las decisiones escolares.

Se dividió la investigación en cuatro capítulos; el primer contendrá los aspectos teóricos conceptuales de Estado, Gobierno, Administración Pública, Sociedad Civil y Gobernanza; el segundo capítulo analizará a la familia, comunidad y sociedad civil como actores fundamentales del proceso educativo y por ende corresponsables; el tercer capítulo analizará brevemente la situación actual de la situación de la educación básica en México, en cuanto a su estructura, funcionamiento, financiamiento y herramientas oficiales utilizadas para su evaluación; el cuarto capítulo, la parte sustantiva del trabajo, realiza un estudio de los antecedentes, el marco jurídico y programático que da forma a los Consejos Escolares de Participación Social, una revisión y análisis de los indicadores del periodo 2012-2014, empleados por el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación para evaluar y medir el desempeño de estos, con el objeto de realizar una valorización de los CEPS desde el modelo de gobernanza, como instancias que coadyuven a mejorar la calidad educativa en la educación básica. Finalmente se ofrecen las conclusiones de la investigación y una serie de propuestas para su fortalecimiento y mejora.



## 2 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Al momento de iniciar una investigación es importante contar con una base revisada y actualizada de los conceptos que resultan claves en el desarrollo de esta, de forma que el proceso sea ordenado y coherente con los objetivos que se persiguen. La presente investigación, al estudiar a los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) como herramientas para mejorar la calidad del servicio educativo, servicio y fine del Estado, exige la revisión del origen y evolución histórica de este, retomando y analizando las diferentes teorías que justifican su papel protagónico en la prestación de dicho servicio, así como el papel y atribuciones de sus gobiernos y administraciones públicas.

Se revisan las directrices del modelo de gobernanza a nivel nacional e internacional con el objeto de incluirlo en el análisis y estudio del funcionamiento de los CEPS, debido a que su misión y objetivos se encuentran en consonancia con los principios de este modelo. La revisión tiene como objeto enriquecer la investigación, reconociendo los avances y logros de este en la mejora en la prestación de bienes y servicios, impulsando la gobernabilidad, como en estudiar las dificultades y limitaciones que se han tenido. Debido a que el modelo se basa en fortalecer y entablar relaciones no jerárquicas con la sociedad civil y el sector privado, en un ambiente de responsabilidad compartida, donde la legitimidad se encuentre basada en el consenso, el compromiso y la confianza, más que en la imposición de políticas, es preciso comprender a que hace referencia el concepto de sociedad civil, que escenarios, actores y acciones involucra, permitiendo la construcción de enunciados claros y preciso que vinculen al Estado, gobierno y administración pública con sociedad civil, gobernanza y educación.

### 2.1 Estado

El Estado, es uno de los máximos logros y construcciones humanas, en palabras de Aristóteles es “...*la perfección del hombre sobre todas las criaturas, así también cuando se desliga de la ley y del derecho es la peor de todas.*”<sup>6</sup> El concepto Estado no es muy antiguo, su significado más actual lo dio Nicolás

---

<sup>6</sup> Jellinek, George. (2004). *Teoría General del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 231.

Maquiavelo, derivado de “*república o principado, un concepto que expresa lo que es común a muchos objetos...Estado es un término genérico de dos formas de gobierno, republica o principado.*”<sup>7</sup>

En el contrato Social, Rousseau arrebató la idea de la soberanía a los reyes y la entregó al pueblo; por ello el Estado es “*producto de la unión contractual de hombres que vivieron ajenos a todo lazo hasta que se agruparon para protegerse de las injusticias*”<sup>8</sup> originadas por la falta de límite a las acciones de sus pares, pero también ante la necesidad de unirse para hacerle frente a los peligros de propia naturaleza. De este modo, el Estado se justifica al ser la guía y eje rector en su funcionamiento, no obstante no es un ente heterogéneo, sino que se encuentra compuesto por un vasto mosaico de integrantes y de particularidades, ante lo cual es obligatorio que los fines que lo legitiman deban ser comunes entre todos para lograr un Estado moderno, democrático y justo.

Si bien cada individuo posee el derecho natural de decidir en torno a sus personales y particulares metas y fines en la vida, el modo como los alcance no obstante obligó al ser humano a lo largo de la historia, a asociarse y vivir en comunidad; George Jellinek en su Teoría General del Estado, dice “*...al hombre aislado le es imposible alcanzar por sí mismo los fines particulares de su vida...*”<sup>9</sup> por lo cual “*necesita de la cooperación de los demás; así el hombre tiene relaciones con la sociedad y con la forma más perfecta, que es el Estado,*”<sup>10</sup> quien está legítimamente facultado para establecer los límites de las acciones de cada uno de los integrantes de la organización y hacer uso de la fuerza de ser necesario en beneficio de la consecución de un fin común entre todos sus integrantes.

El punto crítico es definir puntualmente lo que se entiende por Bien Común, dada su importancia como justificación y garante de la estabilidad del Estado Moderno; según Carlos Aparicio, es “*...el punto de orientación y medida del obrar social y especialmente de la ordenación jurídica y de los vínculos*

---

<sup>7</sup> Maquiavelo, N. (2015). *El Príncipe*. Recuperado el 12 de octubre de 2015, de [http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/El%20Principe-Nicol%C3%A1s\\_Maquiavelo%5B1%5D-libro.pdf](http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/El%20Principe-Nicol%C3%A1s_Maquiavelo%5B1%5D-libro.pdf)

<sup>8</sup> Jellinek. Op. Cit., p. 210.

<sup>9</sup> Jellinek. Op. Cit., p. 227.

<sup>10</sup> Porrúa Pérez, Francisco. (1999). *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa México, p. 217.

*interhumanos...*”<sup>11</sup> Dicho principio rector es efectivamente una medida, una balanza que como tal requiere un equilibrio entre la búsqueda del interés general y el de los individuos, siendo justa la carga y recompensa que le corresponda a cada uno de acuerdo con sus contribuciones en la búsqueda de dicho bien.

Según Jellinek, son tres los Cometidos del Estado; en primer lugar, resguardar la seguridad de la nación respecto de las naciones extranjeras, esto es hacer valer la soberanía y la protección de sus ciudadanos respecto a otros países; en segundo lugar, la misión en el interior para asegurar el orden y el derecho, mediante el monopolio del uso de la fuerza física en contra de aquellos que alteren el orden y la paz necesarios para el desarrollo de los fines comunes e individuales dentro de la comunidad, principalmente en el respeto y protección a la propiedad privada; y finalmente la misión de la cultura y del desarrollo para la prosperidad, asegurando y propiciando la inversión de los fondos necesarios para la innovación y la tecnología, de modo que los nuevos descubrimientos conlleven a un progreso y desarrollo general, es por ello que la provisión solidaria de los medios e insumos a cada uno de los integrantes, se convierte en uno fines necesarios para asegurar el progreso general, como por ejemplo lo sería la provisión de servicios médicos y educativos.

Para esta investigación se empleara la definición ofrecida por Francisco Pérez Porrúa, para quien “...el Estado puede ser visto como una sociedad humana unificada por ciertas características para el logro de unos mismos fines, en la cual los individuos se sujetan a un poder que dimana del mismo Estado asentado en un determinado territorio.”<sup>12</sup>

## **2.2 Gobierno**

Para que dicho bienestar se logre, los Estados se organizan y dotan de un gobierno cuyo fin es el de materializar los fines de éste, palabra que “...*proviene de una raíz griega que se refiere al arte del timonel, una persona encargada del*

---

<sup>11</sup> Aparicio, Carlos. (2000). *Introducción al Derecho del Siglo XXI*. Montevideo, p. 212.

<sup>12</sup> Porrúa. *Op. Cit.*, p. 199.

*control administrativo de una unidad política, es la concreción del Estado*<sup>13</sup> donde éste sería el barco, el gobierno el capitán y los remeros la sociedad.

En los Estados modernos, los gobiernos son el “...conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder, que llevan a cabo la organización política de la sociedad, y constituyen el régimen político...”<sup>14</sup> de forma que tenemos una institucionalización que le confiere legalidad y certeza para alcanzar los fines encaminados hacia el bienestar general de la sociedad a la que se le confirió conducir y proteger.

La relevancia y casi forzosa necesidad que tiene toda comunidad política de poseer y darse un gobierno radica en la función de organizar y coordinar, pero también de dirimir los conflictos que surjan naturalmente en la convivencia humana, requiriendo que alguien fije e incluso imponga “...las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo”<sup>15</sup>, siendo el gobierno, quien ejerce el “poder relativamente autónomo respecto de los distintos grupos sociales con la función de integración de la sociedad y defenderla de los grupos externos”.<sup>16</sup> La coordinación, distribución y división del trabajo en las sociedades, tipifica y caracteriza a las distintas formas de gobierno a lo largo de la humanidad, siendo el “...nivel concreto en que se encuentra la productividad material la que determina el nivel de la organización política...”<sup>17</sup> y por tanto del gobierno.

Si bien desde una visión histórica, se puede observar la concentración del poder en los órganos de gobierno tan centrales y especializados, como necesarios para la consolidación de los Estados modernos, sobre todo en lo inherente al mantenimiento del orden y control, donde el monopolio de la fuerza, más que la legitimidad de los propios órganos de gobierno ante la sociedad, no se puede perder de vista que “...el Estado político nace de la sociedad civil para atenuar, mas no abolir, los conflictos de clase, y que se eleva por encima de la sociedad para preservarla como sociedad”<sup>18</sup> y dirigirla hacia un bienestar

---

<sup>13</sup> Guerrero, Omar. (2004). *Gerencia Pública Una Aproximación Plural*. México: UNAM, p. 49.

<sup>14</sup> Bobbio, Op. Cit. p. 710.

<sup>15</sup> Bobbio, Op. Cit. p. 711.

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 711.

<sup>17</sup> Guerrero, Op. Cit. p. 50.

<sup>18</sup> Guerrero, Op. Cit. p. 56.

democrático, justo y solidario, es por ello que “...*la fuerza y el consenso son pues los dos momentos dialécticos que definen al gobierno*”<sup>19</sup> o debieran definirlo en la actualidad, requiriendo la participación activa de la sociedad en conjunto en todo momento para lograrlo.

Los diversos contextos históricos definieron las características, facultades y atribuciones, así como la conformación de los gobiernos, lo que explica la sucesión en algunos sitios del mundo, sobre todo en el occidental, del esclavismo, al feudalismo, al absolutismo, capitalismo e incluso a la conformación de los Estados y sus gobiernos, donde éstos debieron por distintas causas de “...*ampliar su esfera de intervención en la sociedad y en la economía...sobre todo para garantizar asistencia y protección a los trabajadores ...que culminaron en la construcción de un verdadero Estado social*”<sup>20</sup> que no obstante de su riqueza y herencia, fue desmantelado por las reformas neoliberales de finales de los años ochenta y principios de los noventa, que veían en el exceso de intervención de los gobiernos, la causa y origen de la falta de crecimiento económico e insatisfacción social imperantes.

Se comenzó por ello a abogar por una menor intervención estatal, por gobiernos con actuares mínimos, dejando que fuera el mercado quien dirigiera y condujera libremente el barco, que no obstante como señala Pasquino “*menos gobierno, incluso en la sociedad y en la economía, a veces puede significar concretamente gobierno menos democrático.*”<sup>21</sup>

### **2.3 Administración Pública**

Para el cumplimiento y materialización de las decisiones políticas tomadas legalmente “...*los Estados modernos han ido desarrollando aparatos encargados de administrar el poder político*”<sup>22</sup> estructurando y constituyendo a la Administración Pública, la cual se define como el conjunto de organizaciones pertenecientes al sistema político del Estado, que regidos y organizados de acuerdo a un marco legal, aplican “*políticas, normas, técnicas, sistemas y*

---

<sup>19</sup> Bobbio, Op. Cit. p. 712.

<sup>20</sup> Pasquino, Op. Cit. p. 246.

<sup>21</sup> *Ibíd.* p. 248.

<sup>22</sup> Sanz, Ana. (1999). *La Administración Pública en Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, p. 444.

*procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad*<sup>23</sup> los cuales, son considerados como fundamentales y valiosos por esta, de modo que debieran ser idealmente, no sólo producidos sino también elegidos, de forma democrática en coordinación con sus gobiernos.

Con Estados y gobiernos democráticos, la administración pública debe guiar sus acciones buscando el máximo valor público, con base en un marco legal, el cual Weber señaló como *“el tipo de dominación legal propio de las sociedades capitalistas modernas”*<sup>24</sup>, de la cual emanan leyes y reglas que se establecen derechos y obligaciones de manera impersonal, tratando por igual a los iguales en iguales situaciones, sin distinción alguna.

No obstante del valor público que debiera estar reflejado en el ámbito legal que rige su actuar, es necesario señalar que dicho *“valor público o interés público es permanentemente definido”*<sup>25</sup> en el tiempo por los actores que detentan el poder, esto podría ser una desviación más que una falla de las administraciones, donde con cada nuevo gobierno, se produce una modificación y redefinición de las metas y objetivos nacionales

Dicha falla fue observada desde hace tiempo por Max Weber, quien abogaba por ello con contar con funcionarios neutrales bajo la *“base de que burócratas y políticos pertenecen a esferas separadas, que generan responsabilidades de naturaleza distinta...los primeros debían obedecer asépticamente las órdenes de los segundos y se les debía proteger de los posibles vaivenes políticos del gobierno...”*<sup>26</sup> en los llamados puestos de botín, donde los gobernantes en turno ya sea por recompensa al apoyo recibido y traducido en padrinazgos, o bien por la necesidad de contar con un cuerpo leal que no sabotee su actuar.

La postura de Weber estaba justificada, no solamente por su neutralidad política, sino también por los conocimientos especializados, méritos y capacidades con los que contaba, no obstante debe reconocerse que *“...la*

---

<sup>23</sup> SHCP, Subsecretaría de Egresos, *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, México, 1998, p.24.

<sup>24</sup> *Ibíd.* p. 444.

<sup>25</sup> *Ibíd.* p. 451.

<sup>26</sup> *Ibíd.* p. 447.

*administración, al igual que cualquier otra institución política, es un lugar de confluencia de múltiples intereses particulares*<sup>27</sup> a los cuales, más que enfrentarse, deben analizarse para conciliarlos, con el fin de salvaguardar los fines y objetivos propios, sin por ello caer en el error de ignorar o hacer invisible la importancia que tienen en dicha confluencia, en los procesos y en los resultados.

Por ello, resulta idealista y romántico, esperar que los funcionarios sean neutrales y asépticos ante la política, no puede continuarse trazando una línea tan tajante entre el quehacer administrativo y el relacionado con lo político y la toma de decisiones, lo cual puede incluso resultar contraproducente al mecanizar de forma irracional los procesos administrativos, conduciendo a una incapacidad para comprender el significado de los procesos y las actividades llevadas a cabo, perdiendo con ello los incentivos para la creatividad y la innovación.

La rigidez y el exceso de burocratización representan para el ciudadano fenómenos asociados a la ingobernabilidad e ineficiencia de las organizaciones de la administración pública, los cuales han tratado de ser solventadas con diversas reformas cuyo objetivo central es el *“de corregir las disfunciones y patologías de administraciones demasiado rígidas y ajenas, tanto al entorno político-social cambiante, como a las nuevas demandas sociales”*<sup>28</sup> ello en el contexto de un mundo globalizado, escenario de relaciones y comunicaciones virtualmente más cercanas y simplificadas.

La Teoría del Sistema Político expuesta por David Easton, permite observar las interacciones y relaciones de las organizaciones de forma interna, y como parte del sector público en sus diferentes niveles y ámbitos de acción; esto con el propio ambiente, directamente relacionado con la prestación de servicios y productos que ofrece. Contribuye a observar la influencia de las interacciones entre los diferentes actores, en cuanto al manejo e intercambio de información del propio sistema y su ambiente, enfatizando las acciones decididas, adaptadas e implementadas por estos para mantener un cierto equilibrio que permita la “sobrevivencia”, perduración y cumplimiento de objetivos y funciones de la organización. Acciones que en muchas ocasiones pasan desapercibidas a pesar

---

<sup>27</sup> *Ibíd.* p. 451.

<sup>28</sup> *ibíd.* p. 447.

de que de ellas depende el grado de eficacia y eficiencia logrado, al neutralizar o minimizar el impacto de “estrés organizativo”.

La neutralidad y casi sumisión propuesta por Weber, choca con el entramado de poderes e intereses que confluyen dentro de las organizaciones públicas, y que “...*generan entre sí diversas estrategias de colaboración y conflicto, tejiendo redes informales de poder que en pocas ocasiones coinciden con el organigrama formal*”<sup>29</sup> de ahí la importancia de incluirlas en el análisis y estudio, tanto en sus efectos negativos en los procesos organizativos, pudiendo incluso poner en riesgo la sobrevivencia de organización.

Otro de los grandes aportes, que en razón de nuestro estudio cobra gran relevancia, es el enfoque de las políticas públicas dado su carácter democratizador en las decisiones públicas. Este apareció a mediados del siglo XX en los Estados Unidos, como un estudio y análisis de “*carácter interdisciplinar, que pretende superar las limitaciones de los tradicionales estudios administrativos.*”<sup>30</sup> El término política pública, como traducción del termino *policy*, fue acuñado por Harold D. Laswell con el fin de realizar una “*reorientación de la ciencia política hacia los estudios de políticas públicas*”<sup>31</sup> incluyendo en el debate la importancia que tienen cada uno de las fases del ciclo de la políticas públicas, así como el resaltar el peso que tienen los actores, grupos o instituciones sobre el éxito o fracaso de las políticas gubernamentales.

Para el estudio de las políticas públicas, la construcción del concepto de “problema” es central, pues de dicho proceso dependerá en gran medida el éxito para que este alcance la categoría de “problema público” y pueda ser incluido en la agenda política para su resolución; en este las llamadas elites, juegan un papel central de acuerdo a autores como Lowi, para quien las “...*políticas son el resultado de las acción de las elites y de la estructura del sistema político*”<sup>32</sup> y de cuyos intereses y relaciones dependerá el proceso decisional y sobre todo la acción coercitiva que deberá emplearse para que esta sea aceptada.

---

<sup>29</sup> Baena del Alcázar, M. (1993). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos, pp. 23.

<sup>30</sup> Fernández, Op. Cit. p. 456.

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 459.

<sup>32</sup> Lowi, Theodore J. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. *La hechura de las Políticas*. México, p. 101.



El estudio del papel que juegan los actores y sus intereses está muy relacionado con la llamada factibilidad política, de acuerdo a la cual no solo se debe buscar la *“mejor alternativa, sino incluir, también, en su análisis la mejor estrategia política para asegurar la viabilidad.”*<sup>33</sup> En este orden de ideas, un buen diseño e implementación por sí misma no aseguran el éxito de las políticas, se debe considerar además el peso que tienen los *“actores, grupos e instituciones que participan y se ven afectados por el proceso implementador,”*<sup>34</sup> lo cual requiere una previsión y estudio de actitudes, intereses y sobre todo de las motivaciones que tienen estos para participar o incluso obstaculizar determinadas políticas.

Otro tema central en el estudio de las política públicas, es el enfoque que esta tendrá en su proceso, y al cual estará sujeta su legitimación y por tanto aceptación de actores, grupos o instituciones. Se distinguen dos, el enfoque Top-Down, de acuerdo al cual el *“proceso que va desde arriba (nivel político) hacía abajo (nivel técnico)... es más ideal que real, ya que no tiene en cuenta que en la realidad difícilmente se darán las condiciones que permiten la perfecta implementación...”*,<sup>35</sup> por lo cual ha sido catalogado no sólo como autoritario y ajeno, sino también como ineficiente, apelando más a un enfoque Bottom-Up, el cual *“parte desde abajo, desde los impactos de la política sobre la realidad...situando el énfasis en los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza”*,<sup>36</sup> el cual resulta más realista, democrático y capaz de obtener mejores resultados al contar durante su proceso con una mayor participación e involucramiento de los actores, venciendo de este modo no sólo las futuras resistencias, sino dando la oportunidad de producir una política pública más democrática, vista como una solución y no una imposición a los problemas observados y construidos por la comunidad.

Lo anterior, resumido como lo público, es la mayor riqueza del arte de la Administración Pública, ya que por definición todas sus decisiones y acciones son del *populus*, del pueblo y para el pueblo, por ello no puede continuarse

---

<sup>33</sup> Fernández, Op. Cit. p 469.

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 472.

<sup>35</sup> *Ídem.*

<sup>36</sup> *Ibid.* p. 474.

considerando a la ciudadanía, como mero elemento legitimador ante instancias y gobiernos extranjeros vía los procesos electorales, ni tampoco como un ente pasivo receptores de bienes y servicios, carente de inteligencia o de los recursos para participar activamente en todo el proceso administrativo. Se debe reconocer que en la actualidad la *“participación ciudadana es un elemento cada vez más importante para el éxito de las actuaciones públicas”*<sup>37</sup> por lo cual, se deben crear los canales y la cultura necesarios para integrarla como un protagonista necesario y fundamental para el cumplimiento de las metas y objetivos públicos, que se tienen como nación y Estado.

Se requiere continuar con la descentralización y democratización de los procesos, para que sea la *“ciudadanía la que, junto con sus representantes políticos y las personas que desempeñan tareas administrativas, vaya definiendo en cada ocasión cual es el interés público o general”*<sup>38</sup> de forma más local y focal, para dar soluciones factibles a los problemas particulares de cada comunidad, relegando aquellas superficiales y globales, que no van más allá de dar solución a los síntomas sin ir más allá. No se puede perder de vista que *“la administración, lejos de ser un fin en sí mismo, es un medio para llevar a cabo un determinado proyecto político...”*<sup>39</sup> que implica valores de fraternidad, solidaridad y responsabilidad de cada uno de los integrantes del Estado.

## **2.4 Sociedad Civil**

Las sociedades y sus Estados se encuentran bajo grandes presiones, producto tanto de las nuevas tecnologías y revoluciones culturales, así como de una serie de problemas irresueltos, provocando dificultades pero también oportunidades para revisar, reformular y replantear las estrategias emprendidas hasta ahora. Uno de los fenómenos que más impacto tiene sobre ellos, es la globalización, cuyos efectos están cimbrando a la mayoría de las estructuras e instituciones, que tardaron generaciones en forjarse, ocasionando una vorágine

---

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> Sanz. Óp. Cit. P. 444

<sup>39</sup> ibíd. p. 457.

de cambios tan veloces, que terminan siendo todo un dilema por falta de visión y de las herramientas necesarias para su control y aprovechamiento.

Los Estados-Nación, fruto de las revoluciones liberales de los siglos XIX y XX, se ven imposibilitados para ejercer plenamente la seguridad y soberanía dentro de sus territorios, e incluso están siendo “desarmados” para controlar e intervenir en los procesos económicos, sociales y culturales que suceden cada vez más fuera de sus fronteras. Ante estos hechos es urgente un “...*reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas...*”<sup>40</sup> con fondo y forma democrática, pues si bien es cierto que “...*la dinámica globalizadora demanda competitividad económica, conectividad y flexibilidad de los territorios locales*”,<sup>41</sup> esta no puede ser a costa de los ciudadanos, cuyo progreso debe ser el objetivo prioritario de los Estados, y no la base para alcanzar los primeros.

Las estrategias exclusivamente de mercado, el abandono o menosprecio de las políticas sociales, el priorizar las inversiones por sobre otros objetivos, junto con los propios procesos de globalización, minan de forma alarmante la legitimidad democrática de los Estados, sus gobiernos e instituciones, provocando en diversos grados, una preocupante crisis de ingobernabilidad.

El invocar el patriotismo, la protección y sacrificio ante invasores externos como antes, resulta insuficiente y desenfocado ante una sociedad heterogénea, que a pesar de compartir el mismo territorio, posee objetivos y prioridades diferentes. El valor de la democracia se encuentra no solo debilitado y enfrentado a intereses de mercado, también se encuentra ante un tejido social donde prevalece el individualismo y el egoísmo, con ciudadanos indefensos “*de cara al clientelismo político, la prepotencia burocrática y la ineficiencia estatal*”.<sup>42</sup>

Teorías como la gobernanza, proponen la “...*participación ciudadana como elemento indispensable para un buen gobierno*,”<sup>43</sup> contribuyendo no solo una mayor legitimidad de las acciones emprendidas por este, sino además a una mayor eficacia y eficiencia al momento de construir, plantear y priorizar los

---

<sup>40</sup> Estrella, Juan. (2005). Ciudadanía y participación ciudadana en la Ciudad de México. *América Latina Hoy*, agosto, p. 143.

<sup>41</sup> *Ibíd.* p 143.

<sup>42</sup> Lechner, Norbert. (1995). La problemática. innovación de la sociedad civil. *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre, p. 142.

<sup>43</sup> Ochman, Marta; (2004). Sociedad civil y participación ciudadana. *Revista Venezolana de Gerencia*, julio-septiembre, p.474

problemas públicos. Esta visión propone incluir a la ciudadanía *“como componente central de las nuevas estrategias dualistas, radicales o reformistas”*<sup>44</sup> la cual, fue retomada por diferentes administraciones tanto de forma justificada, como de adorno y relleno para diferentes discursos políticos, por ello no es de extrañar que posiciones *“tan diversas, incluso opuestas puedan emplear la misma palabra, siempre en un sentido positivo, en sus respectivos discursos”*.<sup>45</sup>

Los conceptos ciudadanía y sociedad civil se encuentran estrechamente ligados, la etimología de ciudadanía, deriva del latín *civitas* (ciudad), a la cual se le agregó el sufijo *tat* (dad) cualidad, por lo cual ciudadanía se entiende como una cualidad propia de una ciudad; por su parte sociedad civil, se encuentra conformada por sociedad, que viene del latín *societas*, traducido como comunidad de personas y civil, la cual también aluce a ciudad, por lo que sociedad civil etimológicamente podría definirse como una comunidad de ciudadanos.

El termino de sociedad civil tuvo su *“resurgimiento o reinención entre los años ’70 y ’80” a raíz del agotamiento de los gobiernos socialistas en Europa del Este y a las dictaduras militares en América Latina,*<sup>46</sup> con el fin de promover la organización de los ciudadanos y su implicación dentro de las decisiones públicas. La Sociedad civil en su connotación moderna nació en América Latina, como contraparte al Estado autoritario, donde todo *“...lo civil era lo no militar, todo lo opuesto a las arbitrariedades de un régimen de las Fuerzas Armadas”*<sup>47</sup> haciendo del Estado no solo algo ajeno a la población, sino un adversario al que hacer retroceder, despojándolo en consecuencia de su esencia y todo valor público.

Las dictaduras militares no fueron el único componente que hizo resurgir y reinventar a la sociedad civil en América Latina, las políticas neoliberales implementadas a fines del siglo XX, ante el agotamiento del Estado de Bienestar, provocaron una desmedida *“liberalización de los mercados, la apertura del comercio exterior, la reducción del gasto fiscal y la privatización de las empresas*

---

<sup>44</sup> Mora Nawrath, Héctor. (2012). Sociedad civil: problematizando su utilidad como categoría analítica. *Sociedad Hoy*, p 26.

<sup>45</sup> Meschkat, Klaus. (2000). Una Crítica A La Ideología De La "Sociedad Civil". *Nómadas*, Sin mes, p. 2.

<sup>46</sup> Mora, Op. Cit. p. 27.

<sup>47</sup> Meschkat, Op. Cit. p. 3.

*públicas*”,<sup>48</sup> obligando a sectores de la sociedad a organizarse para hacer frente las consecuencias directas e indirectas de estas políticas, en una verdadera reacción de supervivencia.

El que sociedad civil y la participación ciudadana fueran retomadas como bandera por diversos grupos para reivindicar sus propias campañas, obedece a sus características polisémicas. Para Foley y Edwards, el concepto de sociedad civil parece adoptar las propiedades de un gas, el cual “...se *expande o se contrae según el caso de estudio que en cada momento se tenga delante*,”<sup>49</sup> lo cual dificulta no solo su justa ubicación, sino también su utilidad como instrumento para democratizar y eficientar los procesos de gobiernos de cara a una ciudadanía que exige la garantía plena de sus derechos políticos, económicos y culturales, con “*gobiernos democráticos transparentes y sensibles a las demandas de la sociedad.*”<sup>50</sup>

Pero sociedad civil, no sólo sirve como concepto instrumental, su invocación recuerda “*las promesas incumplidas de la democracia... [Donde] el orden democrático se funda en una comunidad de ciudadanos...*”<sup>51</sup> plenos, responsables y comprometidos con su comunidad, con valores de respeto, solidaridad y participación, en contra de la desintegración actual que ocasiona un miedo que paraliza y aísla, produciendo egoísmos y apatías.

El rastrear los orígenes y diversos usos que tuvo la sociedad civil a lo largo de la historia, permite una mejor apreciación como categoría política, “*algunos manuscritos explican a la sociedad civil mediante su divorcio con el Estado; otros pueden escribir que Estado y sociedad civil caminan de la mano.*”<sup>52</sup>

Autores como Kumar destacan que el concepto “*ha sido referido como *societas civilis* por Ciceron y como *koinonia politike* por Aristóteles*”<sup>53</sup> describiendo una comunidad de ciudadanos libres e iguales dentro de un régimen político

---

<sup>48</sup> Lechner, Op. Cit. p. 132.

<sup>49</sup> Engelken-Jorge, Marcos. (2011). La sociedad civil como agente democratizador? Una aproximación desde la teoría política. *Nómadas*, Sin mes, p. 3.

<sup>50</sup> Estrella, Op. Cit. p. 122.

<sup>51</sup> Lechner, Op. Cit. p. 135.

<sup>52</sup> Flores, Misael; Espejel Mena, Jaime. (2006). Aproximaciones al concepto de sociedad civil en Hegel. *Espacios Públicos*, p. 164.

<sup>53</sup> Mora, Op. Cit. p. 27.

legalmente definido.<sup>54</sup> En la Edad Media, San Agustín la usaba para describir “*una reunión de personas que se asocian en función del reconocimiento común del derecho y la concreción de intereses, dentro de una ciudad-Estado.*”<sup>55</sup> En ambas concepciones, la sociedad civil requiere de un reconocimiento externo que le otorgue validez para su actuación, produciendo una simbiosis entre Estado y sociedad civil, no obstante Cohen y Arato sostienen que esta “*concepción clásica y medieval restringió sociedad civil a la res publica...impidiendo la instalación de la idea de un cuerpo de ciudadanos organizados.*”<sup>56</sup>

Con el advenimiento de la Ilustración y las revoluciones tecnológicas de los siglos XVIII y XIX, como de la consolidación del sistema capitalista, el concepto “*abrazó la libertad, las relaciones económicas, el estado de derecho,*”<sup>57</sup> y sobre todo, el reconocimiento de la supremacía del individuo dentro de estos.

Al ser un concepto y categoría no inerte, su estudio atravesó por diversas teorías para su análisis y estudio, como serían la “*iusnaturalista, evolutiva o civilizada, hegeliana, y marxista,*”<sup>58</sup> cada una, contribuyendo desde sus propuestas, a un mejor entendimiento y comprensión de su naturaleza. Los iusnaturalistas y sus propuestas de derechos anteriores a todo ordenamiento jurídico, la abordan “*como antítesis del estado de naturaleza,*”<sup>59</sup> para esta corriente del pensamiento, la sociedad civil no surge sino hasta el contrato social que crea el Estado, en tanto la sociedad se logra por el poder de este.<sup>60</sup>

Para John Locke, sociedad civil o política está conformada por el colectivo de individuos cuya “*finalidad es la conservación de la propiedad como también la integridad física y la vida de los individuos*” dentro del Estado, vía un contrato social. A lo anterior, Jean Jaques Rousseau añadió que “*la sociedad civil tendría como función la legitimación del gobierno,*”<sup>61</sup> como aquel ente que acordó dicho contrato. Según el barón de Montesquieu, la sociedad es una pieza clave en el

---

<sup>54</sup> *Ibíd.* p. 27.

<sup>55</sup> *Ibíd.* p. 28.

<sup>56</sup> *Ídem.*

<sup>57</sup> Flores, Op. Cit. p. 173.

<sup>58</sup> Mora, Op. Cit. p. 27.

<sup>59</sup> *Ibíd.* p. 28.

<sup>60</sup> *Ibíd.* p. 28.

<sup>61</sup> *Ídem.*

*“equilibrio entre el poder central y unos derechos inalterables”*<sup>62</sup> que pertenecen a esta primera, marcando una clara distinción entre la sociedad política o Estado y sociedad civil, división que perdura hasta nuestros días.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel fue uno de los autores que más se adentraron su estudio, por lo que es *“considerado uno de los precursores del sentido moderno de la sociedad civil.”*<sup>63</sup> Su particularidad radica en abordarlo desde un enfoque económico, tomando como bases para la explicación de su teoría al derecho abstracto, la moralidad y la eticidad. El derecho abstracto representa los deberes y derechos jurídicos, la moralidad está focalizada en las intenciones de sus propósitos, y la eticidad se refiere a las leyes e instituciones éticas en las que un pueblo vive y se mueve.<sup>64</sup>

Hegel rompe con la visión iusnaturalista, específicamente con Montesquieu, en la dicotomía entre Estado-sociedad, para él, existe más bien una tricotomía, compuesta por la familia, la sociedad civil y el Estado, *“los tres componentes de la eticidad.”*<sup>65</sup> La familia tiene como base a los lazos afectivos entre sus miembros, *“el amor...es el eje articulador de los miembros de una familia, ya que el amor es la conciencia de mi unidad con otro”*<sup>66</sup> poseyendo no sólo los lazos sino también el patrimonio común validado por el Estado, siendo el papel de la sociedad civil, la de fungir como mediación entre ellos.

De acuerdo a la filosofía de Hegel, el ser humano asume un rol determinado conforme se encuentra en cada uno de los componentes de la eticidad: *“como miembro de la familia, es padre o hijo; como miembro de la sociedad civil, pertenece a algunas de las múltiples asociaciones que la componen...como miembro del Estado, es un ciudadano.”*<sup>67</sup> Si bien el primer momento del individuo, así como el lugar de las primeras relaciones y lecciones es la familia, su crecimiento natural lo lleva a tener y buscar la forma de satisfacer nuevas necesidades, lo que Hegel enmarca dentro de un egoísmo, por ello después del

---

<sup>62</sup> Ídem.

<sup>63</sup> Flores, Op. Cit. p. 165.

<sup>64</sup> *Ibid.* p. 168.

<sup>65</sup> Ídem.

<sup>66</sup> Ídem.

<sup>67</sup> *Ibid.* p. 174.

alejamiento del individuo de su familia, *“la sociedad civil deviene como el momento de la particularidad,”*<sup>68</sup> la cual se bifurca en tres momentos:

- Primera etapa: *“la mediación de las exigencias y la satisfacción de los requerimientos materiales del individuo, a través del trabajo,”*<sup>69</sup> en este momento es cuando el egoísmo comienza a presentarse y *“la conciencia subjetiva se relaciona con otros para satisfacer necesidades.”*<sup>70</sup>

- Segunda etapa: la libertad del individuo debe ser protegida y contenida, mediante un sistema de justicia.

- Tercera etapa: para prevenir futuros conflictos entre los individuos, surge la policía y la administración pública.<sup>71</sup>

Conforme a este proceso, la sociedad civil *“es la antesala para la formación del Estado”*<sup>72</sup> dado que gracias a él y sus regulaciones, se logra prevenir y contrarrestar las contingencias, productos del egoísmo del individuo, dentro de un *“contexto de libertad y de legalidad”*.<sup>73</sup> Cada uno de los tres momentos o esferas, si bien están delimitados por la misma naturaleza del individuo y sus necesidades, no son autosuficientes, requieren del mercado y sus procesos económicos para el intercambio de mercancías, estableciendo relaciones contractuales reguladas por él, a quien le corresponde *“vigilar el orden, seguridad, y bienestar de los individuos”*.<sup>74</sup>

Del proceso para satisfacer las necesidades, naturales o artificiales de la sociedad civil surgen tres clases:

a) la clase sustancial o inmediata: conformada por aquellos que realizan labores agrícolas;

b) la clase formal o reflexiva que engloba las labores industriales, pero conformada por los dueños de los medios de producción; y

c) la clase universal: representada por los burócratas del Estado.<sup>75</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibíd.* p. 169.

<sup>69</sup> Fernández Santillán, José. (2009). Sociedad civil y capital social. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Enero-Abril, p. 109.

<sup>70</sup> Flores, Op. Cit. p. 169.

<sup>71</sup> Fernández, Op. Cit. p. 109.

<sup>72</sup> Flores, Op. Cit. p. 169.

<sup>73</sup> *Ibíd.* p. 169.

<sup>74</sup> *Ibíd.* p. 171.

<sup>75</sup> *Ibíd.* p. 170.



La explicación hegeliana de sociedad civil fue retomada por otros grandes autores, como Marx y Gramsci, marcando distancia de las tesis iusnaturalistas. Para Carlos Marx la sociedad civil no es previa al contrato social, sino que esta se encuentra conformada por *“individuos que se emancipan del Estado para integrarse en individuos independientes que se identifican como libres e iguales frente al Estado.”*<sup>76</sup> Estos individuos, se oponen a la opresión del Estado con el objetivo de una mayor libertad en sus relaciones económicas, siendo los que conforman a la sociedad burguesa. Por ello, la sociedad civil se encontraría ligada exclusivamente al ámbito económico, con un origen en *“las corporaciones y comunidades urbanas”*.<sup>77</sup>

Gramsci rescató de Hegel su *“...idea de sociedad civil en el ámbito superestructura, o bien, en las ideología,”*<sup>78</sup> partiendo de dos planos opuestos, uno representado por la sociedad civil y otro por la sociedad política, donde *“...la sociedad política es la arena de la coerción y dominación, (en tanto) la sociedad civil del consentimiento y dirección...donde se forma la identidad, la integración social y la reproducción cultural.”*<sup>79</sup>

Adam Ferguson en el siglo XIX, retomó la idea de los iusnaturalistas para describir a la sociedad civil, como aquella *“vasta trama de asociaciones, instituciones y normas que conforman un tejido social y una comunidad política previa a la organización estatal”* y que alcanzaría su cenit civilizatorio en el mercado capitalista. Siguiendo esta línea de asociacionismo, Alexis de Tocqueville observaba a la sociedad civil como un *“...vibrante tejido asociativo, amén de una democracia local activa y determinadas orientaciones civiles y religiosas,”*<sup>80</sup> acompañado por un *“sistema de representación política formal (asambleas parlamentarias, cortes, burocracia, policía y ejército).”*<sup>81</sup> Dentro de sus escritos, presentó a las organizaciones de la sociedad civil de los Estados Unidos del siglo XIX, como el arquetipo de sociedad civil, cuyos características, resultaban en una eficiente herramienta *“...en contra del despotismo benigno de*

---

<sup>76</sup> *Ibíd.* p. 166.

<sup>77</sup> Mora, *Op. Cit.* p. 30.

<sup>78</sup> Flores, *Op. Cit.* p. 167.

<sup>79</sup> Mora, *Op. Cit.* p. 30.

<sup>80</sup> Engelken, *Op. Cit.* p. 4.

<sup>81</sup> Mora, *Op. Cit.* p. 31.

*las sociedades democráticas,*<sup>82</sup> debido al poder de vigilancia que ejercía sobre los posibles “*excesos potenciales del Estado centralizado.*”<sup>83</sup>

Acercándose más a la visión actual de sociedad civil, Habermas, enmarcó a la sociedad civil en una esfera independiente del Estado, partidos u organizaciones oficiales, la cual era “...*resultado de la organización autónoma de la sociedad,*”<sup>84</sup> prevaleciendo la igualdad y búsqueda del interés general, y destacando “...*la presencia de [determinados] actores que disponen de poder organizativo y de recursos*”<sup>85</sup>, respecto a otros actores para movilizar la opinión pública y ejercer una mayor influencia en la voluntad política.

Jean Cohen y Andrew Arato, son dos autores contemporáneos que realizan su estudio desde una interacción entre la economía y el Estado, compuesta por “...*la familia pero también por las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública,*”<sup>86</sup> identificada por un vasto pluralismo y una importante autolimitación. Su visión de sociedad civil es dual: una institucionalizada y otra conformada por relaciones sociales y redes solidarias; la primera, hace referencia a aquellas que pasan por un proceso de reglamentación sin que por ello carezcan o pierdan la esencia de cooperación y consenso, en tanto la segunda visión, está ligada a reglas más informales, guiadas más por la tradición que por un marco normativo propiamente dicho. Centran el rol principal de los actores de la sociedad civil en la “*influencia que pueden ejercer por medio de la organización democrática y discusión pública, teniendo el potencial transformador de instituciones y leyes, lo que le otorga legitimidad,*”<sup>87</sup> para el ejercicio de sus derechos y demanda a la garantía de estos.

Otros autores contemporáneos son Misael Flores y Jaime Espejel Mena, quienes señalan la necesidad de intervención del Estado en la sociedad civil, debido a que es el escenario “*donde fluyen las conductas egoístas y particularistas*”<sup>88</sup> siendo su deber, apoyado en instituciones democráticas, el impedir que durante el proceso de intercambio y búsqueda de satisfacciones

---

<sup>82</sup> Ochman, Op. Cit. p. 474.

<sup>83</sup> Mora, Op. Cit. p. 31.

<sup>84</sup> Ibid. p. 31.

<sup>85</sup> Ochman, Op. Cit. p. 485.

<sup>86</sup> Mora, Op. Cit. p. 31.

<sup>87</sup> Mora, Op. Cit. 32.

<sup>88</sup> Flores, Op. Cit. p. 173.

particulares, surja la pobreza producto de una diferencia en el poder que poseen sus integrantes.

De lo anterior se puede concluir que existen dos posiciones entorno a sociedad civil, una donde impera el egoísmo y el interés particular, requiriendo la intervención del Estado para su limitación, y aquella donde reside la solidaridad y la virtud. Empero no se debe caer en la tentación de una generalización, como observó Jeffrey C. Alexander, para quien el término de sociedad civil “...no equivaldría, automáticamente, a altruismo y orientación al bien general; pero tampoco a lo contrario,”<sup>89</sup> se debe comprender que el concepto encierra una tensión entre lo cívico (universalista, incluyente) y lo incívico (particularista, excluyente), requiriendo “*desembarazar a la sociedad civil del ‘mito de la armonía colectiva’*.”<sup>90</sup>

La sociedad civil, como esfera de asociación de individuos, debe actuar “*como agente defensor del mundo de la vida frente a la excesiva expansión de la economía y la burocratización estatal,*”<sup>91</sup> esto es, de las otras dos esferas, sea apoyándose del Estado para controlar la dinámica del mercado, o bien ayudarse del mercado para satisfacer sus necesidades, para lo cual se requieren de “*altos niveles de cooperación, reciprocidad y compromiso cívico con el bienestar colectivo,*”<sup>92</sup> que hagan posible y deseable dicho asociacionismo. Es vital mostrar y hacer comprender a toda la sociedad entorno a los beneficiosos de una comunidad integrada por individuos solidarios y cooperativos, capaces de unir esfuerzos para hacerle frente al propio Estado y al mercado.

El hablar de individuos que componen a la sociedad civil, es hablar de un cuerpo heterogéneo y plural, quienes a pesar de poseer los mismos derechos y aspirar a una igualdad, no conforman “*una gran familia feliz o una ‘comunidad global’ homogénea,*”<sup>93</sup> sino una esfera donde la lucha y el poder son dos factores muy visibles, por lo que tratar de definirla en términos positivos y neutros resultaría contraproducente. El querer someterla y generalizarla a una sola

---

<sup>89</sup> Engelken, Op. Cit. p. 8.

<sup>90</sup> Mora, Op. Cit. p. 33.

<sup>91</sup> Engelken, Op. Cit. p. 16.

<sup>92</sup> Fernández, Op. Cit. p. 126.

<sup>93</sup> Mora, Op. Cit. p. 34.

identidad, como ocurre con el concepto de pueblo *“tiende a frenar las acciones colectivas,”*<sup>94</sup> por tanto las ideas románticas de pueblo, unido y en armonía en pos del bienestar de la patria, deben ser abandonados por una visión más realistas y certera, lo que *“supone el paso de una noción integradora a otra que no lo es,”*<sup>95</sup> para dejar al descubierto la realidad donde unos actores *“pueden ganar más acceso al poder que otros, como también accesos diferenciales a recursos materiales, culturales y políticos.”*<sup>96</sup>

El reto radica en saber minimizar dicha conflictividad, practicando *“la tolerancia, la moderación, el compromiso social y el respeto”*<sup>97</sup> con el fin de encontrar un equilibrio entre los intereses particulares con los públicos, sin pretender alcanzar una completa unidad social, comprendiendo que existen individuos y grupos que pueden *“fortalecer la identidad ciudadana y promover las competencias cívicas, pero indudablemente hay otras pertenencias que la debilitará.”*<sup>98</sup>

El elegir fortalecer del modo anterior el espacio público para algunos autores, como Arent, *“encarna un peligro en tanto sus acciones arremeten en el espacio de lo político, donde ocurre la realización humana y ciudadana,”*<sup>99</sup> no obstante la acción que nace de la sociedad civil no se concibe como remplazo de la participación política “tradicional”, al contrario, es un apoyo, un instrumento que puede ser utilizado para solventar obstáculos donde la democracia representativa no basta ya para emprender acciones legítimas y sobre todo eficientes. La autolimitación que posee, se traduce en que sus actores comprendan y acepten que sus acciones no son un remplazo de aquellas que ejerce el Estado u otras esferas, como el mercado.

El definir a la sociedad civil en términos negativos, *“...de lucha contra la dominación y organización de la subjetividad antagónica”*<sup>100</sup> es recurrente, sobre todo en aquellos contextos donde el Estado y sus aparatos son vistos como entes opresores, ante esto Diamond señala como fundamental *“trascender la visión*

---

<sup>94</sup> Fernández, Op. Cit. p. 106.

<sup>95</sup> Meschkat, Op. Cit. p. 8.

<sup>96</sup> Mora, Op. Cit. p. 34.

<sup>97</sup> Fernández, Op. cit. p. 111.

<sup>98</sup> Ochman, Op. cit. p. 483.

<sup>99</sup> Mora, Op. cit. p. 32.

<sup>100</sup> Tischler, Sergio; (2001). La ¿Sociedad Civil ¿Fetiche?, ¿Sujeto? Bajo el Volcán, segundo semestre, p. 177.

*unidimensional y simplista que se basa en la antinomia Estado/sociedad civil e incorporar una conceptualización más compleja y elaborada.*<sup>101</sup> Estado y sociedad civil, no son dos elementos enfrentados, al contrario “*se complementan y no se oponen,*”<sup>102</sup> son parte de una balanza dentro de la comunidad política. También su rol en cuanto a su relación con la esfera económica, no es la de querer dominarla, sino la de influir en su curso velando por el bienestar general, por ello “*...la sociedad política y la sociedad económica son contempladas como mediadoras entre la sociedad civil, de un lado, y el Estado y la economía, del otro,*”<sup>103</sup> dado que “*...no es donde votamos ni tampoco es donde compramos y vendemos.*”<sup>104</sup> La sociedad civil, como el Estado, busca el bienestar general, aunque la búsqueda se realiza con medios diferentes, no se cuenta ni se apela a la coacción física, si no a la “*cooperación (no coercitiva) y voluntaria.*”<sup>105</sup>

Resulta importante mencionar que la relación entre Estado y sociedad civil, no será la misma que tiene con los ciudadanos, la cual tiende a ser más individual, aunque no es excluyente. El concepto de ciudadanía se basa en una relación vertical entre una persona y las instituciones estatales, en tanto la sociedad civil por naturaleza es horizontal, en red, compuesta si por ciudadanos, pero también por organizaciones, por una pluralidad de individuos heterogéneos, todos ellos dentro de un espacio público, en la búsqueda de intereses comunes.

Otra crítica hacia el concepto de sociedad civil es entorno a delimitar o definir quién forma o puede formar parte de la sociedad civil, de manera legítima, dicha discusión es clave para distinguir y separar aquellas acciones con objetivos más corporativistas o privados, que se encubren detrás de la bandera de sociedad civil, o bien de aquellas acciones tendientes a arrebatar el control exclusivo del Estado, mediante privatizaciones y que erróneamente pueden ser vistas como un apoyos hacia una sociedad civil más desarrollada, cuando no lo son.

Menos aún se debe hablar de una sociedad civil genérica, debido a que esta será definida en cuanto a “*...los actores que concurre, de las reivindicaciones o*

---

<sup>101</sup> Mora, Op. cit. p. 35.

<sup>102</sup> Engelken, Op. cit. p. 6.

<sup>103</sup> Ibid. p. 19.

<sup>104</sup> Fernández, Op. cit. p. 11.

<sup>105</sup> Ibid. p.11.

*propósitos que promueven, los efectos y las vinculaciones que establecen con el Estado*”,<sup>106</sup> quedando también influenciado por la historia y evolución del sistema político, así como por los métodos y estrategias para abordar y resolver los problemas públicos, ya sea por medio de prácticas de carácter centralista y autoritaria, o más democráticas.

Si de entrada el mismo sistema limita los derechos políticos, acota la libertad de expresión, de asociación y elección, difícilmente podrá existir una sociedad civil capacitada para la defensa de sus derechos y del espacio público. Esman y Uphoff, señalan que democracia, desarrollo, progreso y valores cívicos van de la mano, siendo “...*las redes de confianza, cooperación, participación y fidelidad grupal un factor de desarrollo (para las comunidades)*”<sup>107</sup>, en cambio sí en estas los “*ciudadanos son desconfiados, donde las leyes impuestas desde arriba, [pareciera] están hechas para ser violadas*”<sup>108</sup> por carecer de legitimidad y del proceso informativo para comprender su utilidad como como ordenadoras con miras hacia asegurar la seguridad y el bienestar general, no se podrá hablar de progreso.

Una comunidad desconfiada de su gobierno e instituciones, así como también del resto de los integrantes de esta, conducirá a una “*despolitización de las sociedades democráticas, desconfianza frente a los políticos y un repliegue de los individuos hacia la esfera privada*”<sup>109</sup> y sus intereses particulares inmediatos, asumiendo la exigencia de participar activamente en los asuntos públicos, como una “*dependencia personal hacia alguno de los jefes y no como un propósito colectivo,*”<sup>110</sup> del cual se debe obtener un beneficio inmediato y medible, que de lo contrario carece de utilidad.

Dicha visión está fuertemente enquistada, en aquellos regímenes que recurren a “...*prácticas asistenciales que no fortalecen los criterios para la deliberación de la ciudadanía y sólo fomentan una clientela electoral,*”<sup>111</sup> al carecer de otros medios para mantener un mínimo margen de gobernabilidad y

---

<sup>106</sup> Mora, Op. cit. p. 36.

<sup>107</sup> Fernández, Op. cit. p. 113.

<sup>108</sup> *Ibíd.* p. 114.

<sup>109</sup> Ochman, Op. cit. p. 475.

<sup>110</sup> Fernández, Op. cit. p. 118.

<sup>111</sup> Estrella, Op. cit. p. 141.

credibilidad, promoviendo la fragmentación de una sociedad que por ende no siente *“ningún compromiso más que con el hombre de poder que les acerca recursos económicos para su sostenimiento”*,<sup>112</sup> ya sea mediante dadas o puestos, que de otro modo serían incansables debido a la corrupción, las prácticas corporativistas y clientelares imperantes, que crean *“...súbditos antes que ciudadanos,”*<sup>113</sup> los cuales solo son recordados y requeridos en periodos electorales.

En dichos sistemas, la opinión y participación ciudadana, no se forma ni se promueve, carece de valor cívico, es un mero instrumento al servicio de los políticos y gobernantes para adornar sus discursos, transformando la política en un espectáculo ajeno que emerge en escasas ocasiones cuando se enciende la televisión o la radio. Su utilidad y valor en la solución de los problemas públicos es desechada, ofreciendo por ello soluciones unilaterales, ineficientes y superficiales, donde *“gobiernos demagógicos, elecciones espurias, mayorías volátiles serán fenómenos recurrentes mientras no se refuercen los actores sociales.”*<sup>114</sup>

El fortalecer la sociedad civil permite *“crear un asociacionismo cívico y construir un espacio público, históricamente precarios en toda América Latina”*<sup>115</sup> producto en gran medida, del autoritarismo centralista, patrimonialista y clientelar heredado desde la época colonial, esto a diferencia de lo ocurrido en EE.UU., quien recibió una tradición más cívica entorno a asambleas, parlamentos y una administración más descentralizada.<sup>116</sup>

Ante este panorama, autores como Judson Hanifan, señalan que los graves problemas sociales, económicos y políticos que afrontan, en lo particular y de forma compartida los Estados, solo podrán *“ser resueltos mediante el fortalecimiento de las redes de confianza entre los coasociados,”*<sup>117</sup> debiendo contar con un respaldo político desde el más alto nivel, que permita el desarrollo de las necesarias condiciones institucionales, para que la sociedad perciba que su participación y opinión, no sólo son respetadas, sino también valoradas y tomadas

---

<sup>112</sup> Fernández, Op. cit. p. 120.

<sup>113</sup> Estrella, Op. cit. p. 139.

<sup>114</sup> Lechner, Op. cit. p. 143.

<sup>115</sup> *Ibíd.* p. 137.

<sup>116</sup> Fernández, Op. cit. p. 128.

<sup>117</sup> Fernández, Op. cit. p. 114.

en cuenta al momento de procesar los problemas y ofrecer soluciones, sobre todo cuando se prueba que *“siguen siendo las élites especializadas, las que se encargan de seleccionar, organizar y negociar los temas y las demandas frente al Estado”*<sup>118</sup>

En México aún hay un camino por hacer, ya que de acuerdo con un informe del IFE publicado en 2014, en comparación con Brasil y Estados Unidos, México presentó menores niveles de participación en organizaciones sociales, siendo la forma más común de participar en el país las asociaciones religiosas con un 21%, las asociaciones de padres familia con un 19% y organizaciones deportivas con 15%<sup>119</sup>, por debajo quedan otras organizaciones como los partidos políticos, sindicatos, asociaciones vecinal, de voluntariado o profesionales. Antes estos bajos niveles, Flores Crespo se pregunta si *“¿Será que al haber vivido bajo un régimen político autoritario y vertical, los mexicanos no somos capaces de intervenir democrática y abiertamente en los asuntos públicos?”*<sup>120</sup> ¿Por qué no se tiene el interés, ni la motivación? ¿Por qué prevalece esa carencia en cuanto a una cultura de participación ciudadana? Ante esto la participación de la sociedad civil debe ser un elemento estratégico dentro de los planes y programas gubernamentales necesarios para acompañar a una sociedad cada vez más informada y comprometida con los temas de interés público, capaz de organizarse y movilizarse para exigir servicios públicos eficientes y de calidad.

## **2.5 Gobernanza**

Las reformas administrativas, políticas y financieras propuestas por organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, entre otros, con el objetivo de solventar el déficit de gobernabilidad que se venía presentado desde finales de la década de los sesenta, a la par del declive en eficiencia y economía del Estado Benefactor, pretendían dar solución a las ineficacias y errores gubernamentales mediante la reducción de la intervención de los Estados, sus gobiernos y administraciones públicas con

---

<sup>118</sup> Ochamn, Op. cit. p. 487.

<sup>119</sup> Instituto Federal Electoral. (2014). *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: IFE. P.45

<sup>120</sup> Flores, Op. Cit. p. 91.



respecto a la hipertrofia de responsabilidades y atribuciones que habían asumido como exclusivos.

Dichas propuestas iban encaminadas no sólo dar un mayor margen de actuación al ámbito privado, en sus diferentes ramificaciones, sino a terminar con la sobrerregulación gubernamental ejercida mediante autoritarias y rígidas políticas y organizaciones gubernamentales, abriendo paso a una regulación por el libre mercado, donde fueran los intereses económicos y privados, los que guiaran el desarrollo económico y social de los Estados, con la promesa de un mayor crecimiento económico, el cual debía ir trasladándose desde la cúspide de la pirámide social hasta los estratos más pobres.

Fue así como se introdujeron técnicas y principios de la administración privada con el fin de elevar la rentabilidad y economía de las prácticas gubernamentales y de sus administraciones, poniendo énfasis en la necesidad de reducir el gasto efectuado por el Estado y a la par, disminuir su intervención, acotando el alcance y magnitud de sus políticas, las cuales eran vistas como obstáculos para la inversión los intereses de los grandes capitales mundiales.

Una de las más reconocidas reformas en este tenor encaminadas a solventar las crisis económicas de los países en vías de desarrollo a finales de los años ochenta, fueron los diez puntos o pautas del Consenso de Washington, de acuerdo a los cuales se debían implementar: “*disciplina fiscal, reducción del gasto del Estado, liberalización financiera y comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización de las empresas y servicios públicos, desregulación, fortalecimiento del derecho de propiedad y descentralización*”.<sup>121</sup> Dichas recomendaciones o estrategias en muchos sentidos superficiales y bastante generales, pretendían ser aplicadas como fórmulas “mágicas” sin una comprensión y análisis de los contextos específicos de cada país.

De este modo se comenzó un veloz y poco planeado traspase de funciones a agentes privados, que por larga tradición venían siendo realizadas de forma exclusiva por organizaciones estatales, y en cuyas guías de actuación, la generación de valor público era relegada por parámetros e indicadores puramente

---

<sup>121</sup> Cristina Zurbriggen. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre, p. 9.

económicos. Este proceso, secundado y en ocasiones condicionado por los mismos organismos internacionales que las habían propuesto, no sólo no consiguió alcanzar los resultados en progreso, desarrollo y crecimiento prometidos de manera sobrevalorada, sino que chocó y se unió a contextos sociales, culturales y políticos, que no hicieron más que agravar las desigualdades y pobreza en países en vías de desarrollo, al no contarse con marcos institucionales que hicieran frente o al menos contrapeso a los intereses de los capitales privados y extranjeros, quienes parecieron ser los únicos beneficiados, al adquirir un creciente poder y autonomía respecto *“a un marco regulativo ineficaz para supervisar y limitar su influencia en la toma de decisiones públicas”*.<sup>122</sup>

Ante la clara ineficacia e ineficiencia de las reformas y estrategias de mercado, de corte neoliberal y tecnócrata se requiere un replanteamiento y revaloración de la propia teoría de gobierno, que dé solución a los añejos y enquistados problemas que han venido arrastrando los Estados latinoamericanos, sino ahora también que permitan corregir la desarticulación del tejido social y los efectos de dichas reformas, ante la *“necesidad para ordenar el funcionamiento económico y fortalecer la cohesión social”*.<sup>123</sup>

Dichas ineficacias e ingobernabilidad se suman a los efectos de un mundo cada vez más interconectado, que no se encuentra preparado para asumir los retos de una globalización, generando la llamada sociedad de riesgo, lo cual *“...altera decisivamente las tareas tradicionales de las Administraciones y exige tareas nuevas y obliga a plantear todas ellas en condiciones nuevas...”*<sup>124</sup> que no obstante ante la rapidez de los cambios y exigencias hacia un modelo administrativo rígido y poco maleable responde o *“...se traduce en parálisis e incapacidad para reaccionar de forma productiva y racional.”*<sup>125</sup>

En los inicios de dicho proceso, a mitad de la década de los setenta, comenzaron hacerse *“presentes situaciones económicas problemáticas,*

---

<sup>122</sup> Moyado Estrada, Francisco. (2011). Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública. *Estudios Gerenciales*. Cali, Colombia: Universidad ICESI vol. 27, núm. 120, julio-septiembre, p. 6.

<sup>123</sup> *Ibíd.* p. 6.

<sup>124</sup> Prats, J. (2005). Los Desafíos Que La Globalización Plantea A La Política Y La Gestión Pública. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 38.

<sup>125</sup> Moyado, Op. Cit. p. 5.

*movilizaciones políticas y cuestionamientos intelectuales, que llevaron a preguntarse sobre las causas del disminuido desempeño directivo del gobierno en el terreno del desarrollo y del bienestar social*”,<sup>126</sup> originando un necesario debate en torno a la eficacia y justificación de los sistemas de gobierno surgidos durante el “*racionalismo del siglo XVIII, centralizados y altamente jerarquizados, monocráticos y compactos, ya no representan la realidad de las Administraciones Públicas contemporáneas.*”<sup>127</sup> Resultando insuficientes para las transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas, las cuales tampoco parecen ser resueltas por políticas de mercado basadas en la privatización y desregulación.

En este contexto surgió el concepto o modelo de Gobernanza, no para imponer o proponer leyes universales o fórmulas mágicas que dieran solución a los déficit de gobernabilidad, sino para enriquecer el debate en torno a las concepciones de Estado y gobierno y sus relaciones con sus sociedades y ciudadanos, considerando y dándole una justa dimensión a los efectos que tuvo la globalización sobre ellos y en torno a los conceptos de democracia, autoridad y sociedad civil, surgiendo “...*como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado,*”<sup>128</sup> haciendo énfasis en la noción de redes como nueva perspectiva analítica para la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas que intentan dar solución a los problemas públicos de forma más democrática y eficaz, con un amplio margen de legitimidad.

Como nos dice Manuel Canto Chac: “*la Gobernanza hoy ya no es sólo hacer referencia a las buenas prácticas administrativas, sino que implica un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas... de los principios de democracia, de respeto de los derechos humanos y a las culturas locales, de la participación de los actores de la sociedad civil...*”<sup>129</sup> Lo cual requiere de manera obligada continuar la descentralización del poder, de sus procesos resaltando que “...*la dirección de la sociedad o el gobierno de la sociedad incluye ahora más*

---

<sup>126</sup> Luis F. Aguilar, *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Barcelona, Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática, Sesión académica ESADE 20 de mayo de 2008, p. 11.

<sup>127</sup> Prats, Op. Cit. p. 26.

<sup>128</sup> Zurbriggen, Cristina; (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos*, Julio-Diciembre, p. 3.

<sup>129</sup> Manuel Canto Chac, *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo* Política y Cultura, núm. 30, 2008. p 16

*actores y más actividades que las gubernamentales*<sup>130</sup> para dar solución, de manera más óptima y eficaz, a los problemas públicos actuales.

Lo anterior debido a que los gobiernos han perdido ante otros actores o instancias su tradicional autonomía de dirección y monopolio en muchos temas, como la información la cual “...*comparten ahora información, análisis, recursos y poder con actores extragubernamentales (y hasta extraterritoriales)*”.<sup>131</sup>

El término Gobernanza es un término arcaico recuperado que hace referencia a la “*acción y efecto de gobernar o gobernarse para denotar las nuevas prácticas del gobierno, incorporando las acciones de actores privados y sociales a las actividades de provisión de bienes y servicios...*”<sup>132</sup>, no obstante y debido a que en un inicio era un término sin una clara y generalizada definición, hubo cierta resistencia académica y política a aceptarla, sobre todo en los círculos más tradicionales que observaban en la gobernanza a un *concepto ideológico, sustanciado por posiciones neoliberales de Estado mínimo*<sup>133</sup> o bien se llegó incluso a ser malinterpretada y reducida por “...*algunos autores y por varios documentos de los organismos internacionales como equivalente a “buen gobierno”*”<sup>134</sup> englobando en ella a toda política o estrategia sin importar su naturaleza que era recomendada como buenas prácticas de gobierno.

La aparición y consolidación del modelo de Gobernanza, como aquel que aboga por una mayor participación, apertura y horizontalidad “...*es consecuencia de las políticas de ajuste de las finanzas públicas y de las reformas administrativas gerenciales de la NGP... (igualmente por el) proceso de democratización de los regímenes autoritarios... (el cual hizo que) los ciudadanos tomaran mayor control de las políticas públicas*”.<sup>135</sup>

Podemos afirmar que hay actualmente consenso mundial en que Gobernanza expresa “*el desplazamiento de la cuestión política del sujeto de gobierno hacia el proceso de gobernar...se refiere a la actividad directiva gubernativa del gobernante más que al gobernante...e implica la aceptación de los valores e*

---

<sup>130</sup> Aguilar, Op. Cit. p. 17

<sup>131</sup> Ídem.

<sup>132</sup> Ibíd. p. 6

<sup>133</sup> Ibíd. p. 19

<sup>134</sup> Ídem.

<sup>135</sup> Aguilar, Op. Cit. p.21.

*instituciones del gobierno democrático...no tanto como forma de gobierno sino como capacidad de gobierno”.*<sup>136</sup>

Se hace énfasis en que la gobernanza es “*un concepto postgubernamental de gobernar*”<sup>137</sup> siendo un nuevo modelo de gobernar “*más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas, adoptando una perspectiva más cooperativa y consensual*”<sup>138</sup> en forma de red, caracterizada por la regulación por reglas formales e informales “*de actores que comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer servicios*”.<sup>139</sup>

Con la gobernanza se hace el necesario reconocimiento entorno a que el “*gobierno ha dejado de ser el único actor que con sus burocracias lleva a cabo las políticas públicas y provee los servicios públicos*”<sup>140</sup> abogando por la necesaria repolitización de la sociedad civil y la ciudadanía, alejándose de aquellos modelos o directrices que “*minimizan la participación ciudadana entendiéndola como mero instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad*”.<sup>141</sup>

Dicho proceso no excluye o intenta relegar la actuación del gobierno y su Administración Pública, al contrario se reconoce que se “*requiere de las capacidades del gobierno, de un gobierno experto y competente*”<sup>142</sup> dado que pesar que se defiende y respalda la mayor participación de actores en todo el proceso de las políticas públicas, estas requieren invariablemente de una mínima dirección y de las capacidades de un gobierno para dirigir al Estado, sobre todo porque estos “*continúan siendo los únicos titulares formalmente legítimos y los decisores últimos*”.<sup>143</sup>

No obstante del reconocimiento de la importancia de las capacidades que han ido acumulando y aprendiendo los gobiernos modernos durante décadas, los retos actuales le demandan a este “*el desarrollo de un conjunto de capacidades de gestión, más orientado a la coordinación y concertación entre los actores*

---

<sup>136</sup> Ibíd. p.13.

<sup>137</sup> Ibíd. p. 12.

<sup>138</sup> Cerrillo Martínez, Agustín. (2005). La Gobernanza Hoy: Introducción. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*, Madrid, 1.ª Ed., Instituto Nacional De Administración Pública, p. 11.

<sup>139</sup> Ibíd. p. 20.

<sup>140</sup> Aguilar, Op. Cit. p. 16.

<sup>141</sup> Canto Chac, Manuel. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, p. 10.

<sup>142</sup> Aguilar, Op. Cit. p. 21.

<sup>143</sup> Prats, Op. Cit. p. 22.

*políticos, económicos y sociales,*<sup>144</sup> que permitan convocar, movilizar y articular a los “actores sociales poseedores de los recursos informativos, cognoscitivos, tecnológicos, financieros, morales, organizativos”<sup>145</sup> para la reforma o transformación del orden social, económico y político. Por ello la “supuesta sustitución del gobierno por las asociaciones de ciudadanos fue más un temor acuñado entre los adversarios de la sociedad civil que una ilusión de quienes han sostenido la importancia del término”.<sup>146</sup>

La participación es uno de los valores y principios de la gobernanza, no se debe caer en un exagerado optimismo sobre los alcances de esta, ni tampoco en un reduccionismo en cuanto a lo que significa y conlleva la participación, no “basta con llevar a la práctica la democracia participativa para que en una suerte de automatismo se genere el desarrollo”<sup>147</sup> la cual varía en magnitudes e impactos, de acuerdo a las condiciones sociales en donde se presenta o intenta promoverse, dado que no puede asumirse indiscriminadamente como pura y por antonomasia como consensual, igualitaria y basada en una plena confianza, con el “supuesto discutible de que los ciudadanos tienen la voluntad de participar en los asuntos públicos, que persiguen propósitos genuinos de interés público y no utilizan su participación para obtener rentas, provechos o privilegios”.<sup>148</sup>

Por ello es importante y obligatorio reconocer que “la participación democrática es un componente necesario pero no suficiente de la gobernanza, se requiere también de desarrollo”,<sup>149</sup> lo cual nos conduce a realizar un amplio análisis y estudio previo de los contextos político, institucionales e históricos de los países y regiones, que permitan comprender los retos y posibilidades que tendrá implementar políticas basadas en el modelo de gobernanza.

Por qué la participación civil y la gobernanza en América Latina tiene características diferentes al europeo, tiene parte de su explicación en el sistema colonial español vivido durante los siglos XVI, XVII y XVIII, donde prevaleció “una

---

<sup>144</sup> Moyado, Op. Cit. p. 8.

<sup>145</sup> Aguilar, Op. Cit. p. 26.

<sup>146</sup> Chac, Op. Cit. p. 18.

<sup>147</sup> Ibid. 19.

<sup>148</sup> Aguilar, Op. Cit. p. 20.

<sup>149</sup> Chac, Op. Cit. p. 20.

*red gigantesca de privilegios corporativos e individuales,*<sup>150</sup> la cual no pudo abolirse por decreto con las declaraciones de independencia, sino que pareció cimentarse en los nuevos Estados e incluso empleado con el fin de dotar de cierta gobernabilidad y estabilidad política y social, produciéndose una “...concentración el poder en el Ejecutivo, dotado con amplias facultades de emergencia, en detrimento del Legislativo y el Judicial”.<sup>151</sup>

Se continuó y fortaleció durante los siglos XIX y XX un orden institucional latinoamericano basado en un “*sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y personalista, corporativo, en que la esfera económica y la política se confunden y que sólo es capaz de integrar aquella parte de la población estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión y la marginación*”,<sup>152</sup> lo cual explica en gran parte los problemas para repolitizar a una sociedad con graves problemas de pobreza y exclusión, que desconfía de instituciones altamente corrompidas que pervierten y usan la participación ciudadana con fines corporativistas y clientelares.

Ante este panorama, donde la democracia no pasaba del discurso y la promesa discursiva, “*la participación ciudadana tuvo que irse abriendo espacio por los intersticios de las rígidas puertas del autoritarismo*”<sup>153</sup> aun cuando estos fueron mínimos, con pequeñas y paulatinas victorias sobre un sistema “*dominado por prácticas populistas, clientelistas y patrimonialistas, repleta de autoritarismos, y resistencias a un control ciudadano y de transparencia*”<sup>154</sup> que han originado un justificado cansancio ciudadano y desencanto en instituciones, cuya credibilidad y legitimidad “...*se han visto directamente afectadas, y paralelamente, los modelos tradicionales de representación democrática y de formulación de los objetivos sociales se han puesto en duda*”.<sup>155</sup> Se requiere de un compromiso político del gobierno y sus instituciones con “...*los sectores más excluidos para otorgarle poder mediante el reconocimiento de que ellos son titulares de derechos,*”<sup>156</sup> los cuales requieren vías y herramientas para ejercerlos, con las consecuentes

---

<sup>150</sup> Prats, Op. Cit. p. 50.

<sup>151</sup> Ídem.

<sup>152</sup> Ibid. p. 51.

<sup>153</sup> Chac, Op. Cit. p. 25.

<sup>154</sup> Zurbriggen, Op. Cit. p. 14.

<sup>155</sup> Cerrillo, Op. Cit. p. 11.

<sup>156</sup> Chac, Op. Cit. p. 25.

responsabilidades que se generen, de modo que la dirección sea cada vez más compartida y horizontal.

El modelo de gobernanza tampoco intenta acabar o suplantar los canales tradicionales de democracia, al contrario *“las relaciones entre la democracia y la gobernanza se deben plantear desde la perspectiva de la complementariedad y no de la sustitución”*,<sup>157</sup> no obstante se reconoce que estos son insuficientes en la actualidad, requiriendo integrar y fortalecer a la democracia participativa, dadas las consecuencias y efecto que tuvo la falta de credibilidad y legitimidad de una democracia representativa ejercida por partidos políticos que *“se hallan demasiado circunscritos al juego electoral nacional”*<sup>158</sup> de cúpulas, igualmente centralizadas y ajenas a las realidades locales y sus problemas.

La gobernanza trata de incidir donde pareciera ser insuficiente o fallara la democracia representativa tradicional, no obstante no es una panacea, es una teoría de gobierno aún construcción que requiere no *“...ilusionarnos ni tampoco desencantarnos de la participación, sino de ubicarla en su justa dimensión”*<sup>159</sup> con el propósito de que la Gobernanza no termine siendo un bagaje de buenas intenciones ni tampoco una política episódica o coyuntural, sino que logre ser efectiva en lo tocante a la dirección y solución de las problemáticas actuales de los Estados.

Dicho proceso no estará exento de críticas y fallas, y debido a su carácter democrático y abierto, se puede afirmar que es un *“proceso susceptible de autocrítica y aprendizaje”*<sup>160</sup> por antonomasia, cuya organización en red e interdependencia entre actores, provee las bases para una autocrítica y aprendizaje social continuo, en constante evolución, cuyo éxito o avance *“se puede medir en función de la conquista de nuevos y mayores derechos para la población”*.<sup>161</sup>

La gobernanza y la institucionalización de sus canales de participación y empoderamiento de los nuevos y necesarios actores posee un gran número de

---

<sup>157</sup> Cerrillo, Op. Cit. p. 18.

<sup>158</sup> Prats, Op. Cit. p. 23.

<sup>159</sup> Chac, Op. Cit. p. 29.

<sup>160</sup> Aguilar, Op. Cit. p. 31.

<sup>161</sup> Chac, Op. Cit. p. 33.



ventajas, por ejemplo *“proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo, genera aprendizajes sociales e innovación, fortalece las instituciones locales, genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones, genera formación de capital social y formación o fortalecimiento de identidad local”*,<sup>162</sup> empero en dicho proceso se presentan también riesgos a tener en consideración para su solución antes de que puedan enturbiar los procesos.

Una de las mayores críticas y/o fallas que presenta la implementación de canales para la participación ciudadana es la tradicional *“formación de élites participativas que sesgan la participación, generando la persistencia en la exclusión de los menos organizados, la captura de recursos”*<sup>163</sup> lo cual, no sólo desvirtúa su carácter democrático sino que ponen en riesgo que *“...grupos de interés particularistas distorsionen o manipulen las decisiones públicas”*.<sup>164</sup>

Se requiere una convocatoria y movilización eficiente por parte del gobierno, que permita la que los actores necesarios asuman *“el rol que le corresponde y tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones”*<sup>165</sup> y a la par, asumir las responsabilidades que surjan de dichos procesos, tomando en cuenta *“la situación política e incluso de correlación de fuerzas”*<sup>166</sup> preexistente en los escenarios donde se implementen las políticas basadas en gobernanza para idear los *“mecanismos de selección de los participantes y sus formas de representación, así como las fórmulas para equilibrar la delegación con deliberación”*.<sup>167</sup>

En dicho proceso las tecnologías de información y comunicación (TICs) juegan un papel estratégico e importante, pues permiten la construcción de estructuras donde pueden comunicarse y colaborar los actores políticos, administrativos, empresariales, sociales, culturales, disminuyendo *“el coste del acceso al conocimiento, permitiendo formas innovadoras de fertilización cruzada entre el conocimiento académico y los conocimientos expertos y tácitos, abriendo*

---

<sup>162</sup> *Ibíd.* p. 29.

<sup>163</sup> *Ibíd.* p. 30.

<sup>164</sup> Aguilar, Op. Cit. p. 20.

<sup>165</sup> Cerrillo, Op. Cit. p. 19.

<sup>166</sup> Chac, Op. Cit. p. 31.

<sup>167</sup> *Ibíd.* 35.

*posibilidades antes impensables de información y participación ciudadana, con transparencia y responsabilización”.*<sup>168</sup>

A pesar de que “*es necesario trascender las nociones convencionales de eficiencia y eficacia, no obstante su importancia, y concentrarse en lo que podría llamarse la capacidad de influir sobre el futuro*”,<sup>169</sup> no se puede menospreciar o excluir la dimensión técnico y gerencial de los procesos decisionales, de implementación y evaluación, dado que esta “*es inherente y esencial de la Gobernanza, sin la dimensión tecnogerencial la Gobernanza sería puro proyecto*”.<sup>170</sup>

El modelo de Gobernanza no es un objetivo en sí mismo, pero sí un medio que surgió dentro del debate mundial de fines del siglo XX para “*...superar las limitaciones y defectos del gobierno tradicional, particularmente cuando una élite político-técnica centralizada y socialmente distante toma las decisiones directivas*”.<sup>171</sup>

## **2.6 Gobernanza y Educación**

La educación es un bien público por excelencia, tema central y de gran importancia dentro de las agendas gubernamentales de todo Estado, por la utilidad que posee para promover y potenciar el desarrollo y progreso en los planos público, privado e individual; su valor es reconocido y salvaguardo por actas y declaraciones de derechos humanos que la consideran como uno “*de los derechos fundamentales que dan lugar a los servicios públicos considerados esenciales y de interés general que aseguran la vida y la dignidad de las personas*”,<sup>172</sup> ya que además de asegurar el bienestar personal, si no que es un “*...instrumento que permite salir de la pobreza por su propio esfuerzo y participar plenamente en la vida de la comunidad,*”<sup>173</sup> de ahí el respeto, admiración y compromiso que inspira dicha actividad.

---

<sup>168</sup> Prats, Op. Cit. p. 21.

<sup>169</sup> Ibid. p. 41.

<sup>170</sup> Aguilar, Op. Cit. p. 29.

<sup>171</sup> Ibid. p. 35.

<sup>172</sup> Covarrubias Moreno, Oscar; Ángeles Lemus Roberto. (2013). El déficit de coordinación social en la educación. *RIESED*, julio, p. 6.

<sup>173</sup> Ibid. p. 6.

Junto con la seguridad y la salud, la educación forma parte de los servicios públicos indispensables para toda sociedad, que justifican la existencia del propio Estado, su gobierno e instituciones que de él emanan, y ante la cual, se exige una máxima eficiencia, eficacia y calidad. No obstante, en recientes fechas, con los avances educativos en lo referente a su cobertura, innovación y complejidad, los gobiernos se percataron que la “*mera ampliación del gasto público en educación, la reforma legal, y aún la descentralización por sí mismas*”<sup>174</sup> han sido insuficientes para brindar y formar un sistema educativo de calidad, equitativo y democrático.

Al ser un bien público, es imposible usar arbitrariamente criterios económicos para medir su eficiencia y eficacia, pues de ser así, la solución natural sería eliminar simplemente a las escuelas que no cumplen con dichos criterios. Es por ello que se requiere una nueva visión que logre articular las visiones, intereses y propuestas de los distintos actores que se encuentran inmersos en dicho sistema, como lo son los alumnos, los docentes, directivos, familia, medios de comunicación, autoridades en sus distintos niveles, el magisterio y sus representantes, organismos del sector privado, organizaciones ciudadanas, partidos políticos, centros de investigación y universidades, entre otros, de la cual dependerá, en distintos grados, pero no por ello en menor importancia, la calidad educativa, teniendo en cuenta en todo momento que actualmente la “*mejora de la educación será un logro o fracaso colectivo*”.<sup>175</sup>

La importancia de reformar el sistema educativo partiendo de una visión integral, está justificada por estudios que demuestran que el “*...aprovechamiento escolar está fuertemente determinado por factores socioeconómicos de las familias...*”<sup>176</sup> lo cual se traduce en una espada de doble filo, pues dichos factores, inmersos dentro de un sistema más amplio y complejo, pueden jugar un rol que limite o potencie el rendimiento, aprovechamiento y éxito de los alumnos y del propio sistema.

---

<sup>174</sup> Ayala Espino, José. (2001). Educación, instituciones y participación social. *Entorno*, septiembre, p. 1.

<sup>175</sup> Covarrubias, Op. Cit. p. 17.

<sup>176</sup> Santizo Rodall Claudia (2011). *Gobernanza y Participación Social en la Escuela Pública*. RMIE, Vol. 16, núm. 50, p. 15.

La familia no sólo es el primer escenario de interacción y aprendizaje de todo individuo, sino que dicho entorno juega un papel central en el interés, seguridad y motivación del niño de estudiar y aprender, de acuerdo con la atención y *las expectativas educativas que los padres de familia tienen hacia ellos*.<sup>177</sup>

Estudios realizados por Epstein y Sheldon, en los años 2002, 2005 y 2007 en escuelas públicas de Estados Unidos “*muestran una la relación entre aprovechamiento escolar y vínculos de la escuela con la comunidad, donde los estudiantes aprenden mejor cuando el hogar, la escuela y la comunidad trabajan juntos*”.<sup>178</sup>

Lo anterior demuestra que si un país y su población, aspiran a progresar, con un desarrollo ascendente tendiente a reducir la desigualdad social y revertir y solucionar los problemas que padece, requiere tener una visión de la educación más allá de la escuela, que no se limite a la relación profesor-alumno, y que logre integrar los diversos procesos de enseñanza con la participación social.

De acuerdo con los modelos y enfoques de gobernabilidad y gobernanza, “*se pueden mejorar diversos aspectos de la educación como las actividades lúdicas, la activación física y la lectura*”<sup>179</sup> entre otros, mediante la incorporación y participación de actores privados y de la sociedad civil en la prestación, implementación, evaluación y mejora de las políticas públicas educativas, a fin de que dicha participación sirva como una “*poderosa vía para romper la fuerte correlación que existe entre el entorno socioeconómico*”<sup>180</sup> y que puede actuar en contra de la educación.

La participación social dentro del modelo de gobernanza va más allá de la una actividad de consulta o aportación monetaria, debe ser entendida como una *disposición para que los maestros y los padres de familia se organicen y colaboren, para el logro académico y educación*,<sup>181</sup> invitando a que se sumen y participen todos los actores que así lo deseen.

---

<sup>177</sup> Vélez, Roberto; o Campos, Raymund; Enrique Huerta, Juan. (2013). *Informe de Movilidad Social*, México: CEEY, p. 60.

<sup>178</sup> Santizo, Op. Cit. p. 2.

<sup>179</sup> Olivo Pérez, Miguel Ángel, Alaníz Hernández, Claudia, & Reyes García, Luis. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México. *Revista mexicana de investigación educativa*, p 795.

<sup>180</sup> Vélez, Op. Cit. p. 2.

<sup>181</sup> Tinoco García, Bertha. (2013). De la Participación Social a una Mejor Educación. *Pensamiento Libre*, p. 2.

La participación social en la educación se puede observar desde dos perspectivas: *la política educativa en función de su diseño, implementación y seguimiento o evaluación de las mismas, con los principales autores a las autoridades educativas (nacionales y locales), los académicos, los empresarios, los padres de familia organizados en múltiples grupos y las organizaciones de la sociedad civil; y desde un enfoque social, con atención a las necesidades sociales de interés general y de bienestar común*.<sup>182</sup>

Desde la primer perspectiva es desde donde se promueve una participación responsable de la sociedad y las familias en la renovación, planeación, gestión y evaluación de las metas educativas, lo cual implica obligadamente la entrega de capacidades de decisión y actuación a las propias comunidades para la transformación del espacio educativo y la optimización de los procesos de *“toma de decisiones en la escuela y entre ésta y la autoridad educativa, que permitan desarrollar la colaboración y la confianza, posibilitando las negociaciones y el intercambio de recursos entre los actores*.<sup>183</sup>

No obstante la creación de redes entre las diferentes autoridades, sus instituciones, organizaciones privadas y civiles requiere un análisis previo que permita *“una visión comprehensiva de país y de largo alcance, determinar la intervención o responsabilidad de los diferentes agentes sociales, incluido el gobierno”*<sup>184</sup>; con la finalidad de no operar políticas totalizadoras tendientes a generalizar erróneamente los escenarios, los actores y los recursos que pueden ofrecer para la mejora de la calidad educativa.

Una de las características fundamentales del modelo de gobernanza, son sus relaciones horizontales, flexibles, basadas en la cooperación y la confianza, donde cada actor ofrece un determinado y valioso recurso, no obstante la participación no se genera espontáneamente, ni con las mismas actitudes y atribuciones, por lo cual resulta necesario comprender para su uso y aprovechamiento eficaz, que *“el sistema educativo no opera en el vacío, se encuentra inmerso en sociedades que viven transformaciones profundas en su*

---

<sup>182</sup> *Ibíd.* p. 3.

<sup>183</sup> Santizo, Op. Cit. p.18.

<sup>184</sup> Covarrubias, Op. Cit. p. 7.

*estructura social, en su sistema político, así como en su sistema cultural* <sup>185</sup> que son necesarias considerar, analizar e incluso aprovechar para definir y diseñar las estrategias para promover la participación social.

La justificación de abrir la reforma y transformación del sistema educativo, con miras a elevar y solucionar los problemas en su calidad, reside en el hecho en torno a que *“...cambiar la educación es una apuesta fuerte y no es un problema que incumba sólo a los docentes, requiere la articulación de los diferentes sectores del gobierno y la participación de la ciudadanía en general; que por ende, exige consensos y compromisos o pactos sociales.”*<sup>186</sup> Esto con la finalidad de aprovechar los recursos en manos de un gran abanico de actores y de los que carece actualmente el gobierno, para cumplir las metas educativas necesarias para el progreso y desarrollo nacional, consiguiendo un mayor consenso y legitimada de las decisiones y políticas, reduciendo la necesidad de recurrir a medidas coercitivas para su aplicación.

Esta tarea empero resulta igualmente compleja de llevar a cabo, sobre todo con una *“sociedad que parece volverse cada vez más individualista, y ese individualismo hace mucho más fácil reprochar defectos [a otros] que estar dispuesto a colaborar”*<sup>187</sup> sobre todo si existe desconfianza, desconocimiento e incluso carencias socioeconómicas que obstaculizan la participación social.

En este escenario el Estado, su gobierno, instituciones y sociedad *“deben preparar el terreno para que las comunidades asuman con mayor responsabilidad su papel en la educación, y permita crear un ambiente en el cual las sinergias entre el Estado y la sociedad se puedan multiplicar.”*<sup>188</sup> Ambiente que a pesar de una mayor horizontalidad y heterárquia en sus relaciones, no debe suplantar la autoridad, obligación e importancia de lo que representa el Estado, como principal garante y responsable del derecho a una educación de calidad, no obstante *“se pueden desarrollar nuevos arreglos institucionales que permitan que estos grupos*

---

<sup>185</sup> *Ibíd.* p.6.

<sup>186</sup> *Ibíd.* p. 15.

<sup>187</sup> *Ibíd.* p 12.

<sup>188</sup> Ayala, Op. Cit. p. 4.

[privados y sociales] *apoyen el financiamiento, la impartición, y la organización de la educación sin detrimento de la regulación o rectoría estatal*".<sup>189</sup>

Se requerirán normas y directrices que regulen y guíen las herramientas e instrumentos diseñados para promover e incluir a la participación social en la mejora educativa, repartiendo competencias y delimitando claramente las responsabilidades de cada uno de los actores, con el fin de *"compaginar la consolidación de las competencias con el desarrollo de nuevos mecanismos de coordinación,*<sup>190</sup> mediante la creación y fortalecimiento de instituciones que favorezcan esta y a su vez coadyuven a *"modificar paulatinamente las inercias burocráticas, el conservadurismo de profesores, y la pasividad de padres de familia y estudiantes."*<sup>191</sup> A lo que se agrega el individualismo y la tendencia inquisitoria contra docentes, directores u otro grupo de actores, los cual no sólo *"iría en contra del propósito de crear relaciones de colaboración y confianza entre los maestros y los padres de familia";*<sup>192</sup> lo cual representa uno de los problemas que intenta subsanar el modelo de gobernanza, con base a un mayor consenso y legitimidad de las decisiones públicas. Actualmente la participación social en la educación básica en México tiene como canales e instrumentos a las Asociaciones de Padres de Familia, los Consejos Técnicos Escolares, las sociedades de alumnos, a diversas organizaciones de la sociedad civil y a los consejos de participación social.

El Estado, a pesar de las transformaciones históricas en su concepto, continua siendo el principal garante del bien común, el cual requiere no sólo de orden y seguridad, sino de coordinación y consenso para la consecución de determinados fines comunes, mediante la provisión de determinados bienes y servicios, entre los que destaca, dado su valor para promover el desarrollo personal y comunitario, el servicio educativo; empero en la actualidad, por diversos factores, el Estado a través del gobierno y sus administraciones públicas, es incapaz de proveer dicho servicio de forma efectiva, asegurando la calidad y la democracia en sus procesos.

---

<sup>189</sup> *Ibíd.* p. 3.

<sup>190</sup> Covarrubias, *Op. Cit.* p. 11.

<sup>191</sup> Ayala, *Op. Cit.* p.4.

<sup>192</sup> Santizo, *Op. Cit.* p.19.

La multiplicidad de contextos inmersos en fluidas dinámicas globalizadoras, donde los recursos necesarios para proveer bienes y servicios de calidad se encuentran dispersos, obligando a emprender nuevas estrategias basadas en un diálogo permanente que promueva el debate, coordinación y aprovechamiento de dichos recursos. El optar por medidas basadas exclusivamente en privatizaciones e indicadores económicos no han mostrado una mejora en el servicio educativo, y en cambio sí una pérdida del valor público como guía y medida en las acciones y políticas surgidas del Estado, debilitando el tejido social y agravando la inequidad y pobreza.

El desafío de mejorar el sistema educativo nacional requiere comprender que se encuentra inmerso dentro de un vasto mosaico de sistemas y subsistemas, donde interactúan múltiples y heterogéneos actores de la sociedad civil, que requieren de guía y dirección para coordinarse y trabajar juntos, siendo obligación del Estado y sus instituciones, como principales guardianes y promotores del bienestar general, realizar un trabajo permanente que no termine en la toma de decisiones y publicación de normas, sino que se extienda y atienda todas las fases de las políticas públicas educativas, ejerciendo una constante evaluación y corrección, incluyendo y valorando los recursos que padres, familia y sociedad civil en general pueden aportar para mejorar y reforzar el proceso de aprendizaje.



### 3. PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

El estudiar el proceso educativo con el propósito de fortalecerlo, requiere realizar un estudio preciso en cuanto a los escenarios y actores que se encuentran involucrados, reconociendo el valor y papel que tiene la familia y la comunidad en él, sobre todo cuando se observa que estas relaciones han pasado a un segundo plano o son infravaloradas en los nuevos modelos y estrategias educativas. El ser conscientes de la influencia y responsabilidad de las relaciones y acciones familiares y comunitarias con la educación, permitirá poseer una visión más amplia e integral del complejo proceso educativo, sin caer en el error de limitarlo a la relación alumno-maestro-escuela. No obstante, el incluirlos en los estudios y estrategias al sistema educativo, traerá beneficios pero también nuevos retos para los estudiosos de las políticas públicas, puesto que conllevará ampliar las fronteras de las relaciones de poder, de los recursos disponibles, así como de los múltiples obstáculos y riesgos que pueden presentarse.

Para este fin, los estudios de casos son una de las herramientas más completas e importantes para aprender de las estrategias implementadas en los estudios educativos, tanto si son llevadas a cabo en contextos sociales y culturales similares o diferentes, debido a que permiten la apreciación objetiva de cada una de las fases, resultados y aprendizajes obtenidos, con lo cual la formulación y evaluación de hipótesis y propuestas resultará más completa; por ello la investigación retomará y analiza los logros y obstáculos de diferentes experiencias de diferentes modalidades de participación y educación, con el propósito de emplear dichos aprendizajes para incluirlos en el análisis de los CEPS.

En este capítulo se analizarán evidencias que demuestran que el propiciar e incluir a los padres de familia y otros miembros de la comunidad en las actividades encaminadas a mejorar el proceso educativo, no sólo mejoran el aprendizaje sino también coadyuvan a la creación de una atmósfera donde los esfuerzos, valores y metas de los diferentes escenarios, logren estar coordinados, ofreciendo apoyos e

intercambios de información y recursos para la consecución de la meta común, que es el logro educativo de los alumnos.

El contexto mexicano a pesar de los avances y casos en materia de participación social en el tema educativo, se enfrenta al reto de construir un marco completo que sirva como referencia para ampliar e incentivar dicha participación con mira no sólo a mejorar el proceso, sino hacer un cambio de visión en cuanto a la prestación de servicios públicos, que involucre un mayor consenso en la formulación de objetivos, transformando el tradicional rol pasivo de alumnos, padres de familia y ciudadanos, hacia uno más responsable y participativo, capaz de apreciar y aprovechar los vastos recursos disponibles en cada grupo.

### **3.1 Familia, Comunidad, Sociedad Civil y Educación**

Por tradición, omisión o incluso practicidad, la acción de educar se identificó y redujo a lo acontecido en la escuela, observándola como un proceso solamente entre alumno y profesor, sin comprender que este es más complejo, que al ser esencial para el desarrollo del propio ser humano y su proyecto de vida, involucra no sólo la construcción y aprendizaje de conocimientos, habilidades, actitudes y valores, sino también voluntades y afectividades, requiriendo de una base ordenada y coordinada entre los escenarios y actores que intervienen formal e informalmente.

Un proceso educativo que desarrolle “*competencias específicas para aprender a ser, aprender a hacer, aprender a aprender y aprender a vivir juntos,*”<sup>193</sup> dando origen a personas responsables no solo con su proyecto de vida, sino también con su comunidad y entorno, “...*con miras a alcanzar la sociedad deseable.*”<sup>194</sup>

Se requiere una intervención con responsabilidad y compromiso social, que no se limite al entorno familiar o escolar; que cuente con los recursos y esfuerzos necesarios para lograr una educación equitativa y con calidad, de modo que sus enseñanzas se traduzcan en aprendizajes efectivos con impacto social, que

---

<sup>193</sup> Touriñán López, José Manuel, (2010). Familia, escuela y sociedad civil. Agentes de educación intercultural, *Revista de Investigación en Educación*, no 7, 2010, pp. 7-36. p.12.

<sup>194</sup> Ibid. p. 32.

contribuyan al progreso de las sociedad, formando parte de círculos virtuosos.

El proceso educativo comúnmente comienza en el seno de la familia, al ser esta la primera institución que aseguró la supervivencia de sus miembros, y que hasta nuestros días “...constituye el primer conjunto de estímulos educativos para la persona humana.”<sup>195</sup> Sus funciones y características fueron adquiriendo nuevas connotaciones conforme la propia sociedad fue evolucionando, uno de los elementos más importantes durante este proceso fue el surgimiento del concepto de niñez o infancia, como una etapa diferente a la adulta, con características propias e íntimamente ligada con la educación y la familia.

En la familia “...se encuentran los primeros estímulos para el desarrollo intelectual, moral y social (de la persona)”<sup>196</sup>, sentando valiosas bases y directrices para la educación en otras instituciones, sin que ello signifique una “emancipación” de la educación familiar, que es clave durante todo el proceso educativo, pero que debe contar con el apoyo y colaboración de la escuela y la propia comunidad donde el estudiante convive, comparte e interactúa.

Es obligación moral, social y legal de los padres el enseñarle a sus hijos el valor del “*respeto por los demás y por las normas,*”<sup>197</sup> facilitando una compaginación y continuación entre la educación familiar, escolar y otros escenarios, atendiendo las necesidades nutricionales, afectivas y educativas del niño; también lo son las necesidades nutricionales, porque un niño sano tendrá un neurodesarrollo correcto, permitiendo que el niño tenga las energías para “...preguntar, por saber más y por cumplir con las exigencias o desafíos que la educación le plantea.”<sup>198</sup> Afectivas, porque se ha demostrado que en un ambiente familiar donde “...no se habla a los niños, se valora la pasividad o se prohíbe tocar objetos, conduce al fenómeno denominado *deprivación sociocultural, inhibiendo las posibilidades de aprendizaje.*”<sup>199</sup> La educación no sólo se basa en conocimientos y habilidades, su misión no es formar “seres en

---

<sup>195</sup> Touriñán, Op. Cit. p.14.

<sup>196</sup> Touriñán, Op. Cit. 14.

<sup>197</sup> Domínguez Martínez, Sofía (2010). La Educación, cosa de dos: La escuela y la familia. *Federación de Enseñanza de CC.OO. de Andalucía*, No. 8, Mayo. p. 4.

<sup>198</sup> Blanco, Op. Cit. 17.

<sup>199</sup> *Ibid.* p.15.

*apariciencia inteligentes, cultivados, diestros en admirables raciocinios”* <sup>200</sup> pero carentes de afecto, debe instruirlos en torno al valor del diálogo y el apoyo emocional dentro del seno familiar. Menospreciar el valor de la familia o reducir su utilidad y participación en el aprendizaje y desarrollo de los niños tanto en edades tempranas como más avanzadas es casi como “...*ignorar las leyes básicas de la existencia humana en la historia de la convivencia de los hombres.*”<sup>201</sup>

Si los niños observan una mayor atención de sus padres respecto a su educación, traducido en las expectativas y confianza que tengan en ellos, su rendimiento académico será mayor, así lo demostraron diversos estudios, como el meta-análisis efectuado por Jaynes <sup>202</sup> y de Hornby<sup>203</sup>, quienes observaron que una mayor implicación y comunicación entre padre e hijos, no sólo mejora el rendimiento, también disminuye las conductas disruptivas en el aula. Esta implicación puede efectuarse desde sencillas actividades, como el leer con ellos en casa, lo cual “*aumenta el nivel de vocabulario, el lenguaje oral y las destrezas de comunicación, y se aprende a leer con mayor eficacia.*”<sup>204</sup>

Contar con familias atentas e implicadas en el progreso de los niños en las escuelas, que realizan actividades y conversan con ellos, logra reducir “...*el absentismo escolar, disminuye los problemas de convivencia y las conductas disruptivas de los alumnos,*”<sup>205</sup> los cuales sienten una mejor actitud y motivación con su aprendizaje reflejado en el “...*aumento del rendimiento en matemáticas y destrezas en lengua...*” <sup>206</sup> conforme al reporte del National Network of Paternship Schools y los datos obtenidos de la prueba PISA del 2012<sup>207</sup>.

Al promover el involucramiento de los padres con el rendimiento escolar y de la propia escuela, consigue en estos “...*el desarrollo de actitudes positivas, mayor satisfacción con los profesores, mejor entendimiento del funcionamiento*

---

<sup>200</sup> Touriñán, Op. Cit. 15.

<sup>201</sup> Ibid. p.15.

<sup>202</sup> Reparaz Charo, Naval Concepción. (2014). Bases conceptuales de la participación de las familias. *La Participación de las Familias en la educación escolar*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Subdirección General de Documentación y Publicaciones. p. 21

<sup>203</sup> Ibid. p.22

<sup>204</sup> Ídem.

<sup>205</sup> Ídem.

<sup>206</sup> Ídem.

<sup>207</sup> Junta de Participación de los Consejos Escolares Autonómicos, Op. Cit. p. 202.

*del colegio y sus programas...*”<sup>208</sup> con lo cual se produce un círculo virtuoso con mayores niveles de participación y responsabilidad con el aprendizaje escolar. A la par, se consigue “...mejorar la autoestima y la competencia social de los alumnos...”<sup>209</sup> promoviendo la formación de personas con mayores expectativas sobre su futuro.

Las estrategias deben comprender y adecuarse a los cambios en la familia, la tradicional noción de “*padre proveedor material y madre proveedora de afecto*”<sup>210</sup> ya no es válida, muchos padres abandonan el hogar, en tanto muchas mujeres deben incorporarse al mercado laboral, dando como resultado que sea sólo uno de los padres el que esté al cuidado de los hijos, o bien ninguno, recayendo la responsabilidad en los abuelos o incluso instituciones de seguridad social.

De la misma forma, se ha observado una relación entre el ingreso familiar, el número de hijos y la atención y tiempo dedicado por los padres a los hijos, siendo inversamente proporcional está en aquellos hogares con menores ingresos y que además tienen un mayor número de hijos,<sup>211</sup> con lo cual el grado de atención y tiempo que los padres dedican a sus hijos puede variar significativamente, el cual es “...ocupado ahora por otras instituciones como las guarderías, los clubs sociales o por la exposición a los medios de comunicación.”<sup>212</sup> Sobre todo la televisión, que están siendo extensamente utilizada como “*medio de cuidado, entretenimiento y enseñanza de los menores*”<sup>213</sup> sin contar con los contenidos idóneos o compatibles para el proceso educativo, llegando a ser esta práctica contraproducente.

Estos cambios en la sociedad moderna producen niños que llegan a una casa, no solo vacía en el sentido de que sus padres se encuentran trabajando, sino también vacía en cuanto a afecto y apoyo para su educación; la familia ya no educa, y se espera que la escuela enseñe pero también eduque, acumulando ambas responsabilidades. Familia y escuela deben trabajar de forma conjunta, coordinada y corresponsable en la formación y educación, “los *niños suelen*

---

<sup>208</sup> Reparaz, Op. Cit. p. 22.

<sup>209</sup> Junta de Participación de los Consejos Escolares Autónomos, Op. Cit. p. 22.

<sup>210</sup> Krichesky, Marcelo. (2006) Escuela y comunidad: desafíos para la inclusión educativa. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. p.19.

<sup>211</sup> Blanco, Op. Cit. p. 12.

<sup>212</sup> Touriñán, Op. Cit. p. 16.

<sup>213</sup> Blanco, Op. Cit. p. 14.

*interiorizar las reglas del hogar y las contrastan con las del entorno y especialmente las de la escuela*<sup>214</sup> y si estas no llegarán a estar en armonía sino incluso a ser contrarias y enfrentadas, se producirá un importante conflicto que puede desembocar en el fracaso escolar, al no haber una construcción en consonancia, y si una que deshace los aprendidos en un escenario para construir sus conocimientos y valores.

La importancia de compaginar y coordinar el proceso educativo de los niños no sólo se reduce a los escenarios de casa y escuela y a sus actores, existen otros agentes de socialización y espacios “*donde se pueden desarrollar experiencias de aprendizaje*”,<sup>215</sup> que deben ser incluidos en el análisis y propuestas para mejorar el proceso educativo, sobre todo porque la educación es “*una experiencia personal de participación y de aportación al conjunto de la sociedad*”<sup>216</sup> que debe formar no solo personas autosuficientes, sino también cívicas.

Conviene comenzar a hablar de *comunidad educativa*, concebida como “*...el conjunto de relaciones que mantienen los docentes, las autoridades, los alumnos y sus familias en cada establecimiento escolar*”<sup>217</sup> a quienes se pueden sumar otros actores interesados en mejorar el proceso educativo, “*con el objetivo de construir un proyecto educativo y cultural que parta de las necesidades y posibilidades de la comunidad.*”<sup>218</sup> Sobre todo porque la escuela no es un sistema cerrado, ya que recibe influencia y retroalimentación de otros “*sectores, instituciones y actores, incluyendo los medios de comunicación, los lugares de trabajo, investigación, recreación, producción científica y cultural,*”<sup>219</sup> con los cuales integra sistemas mayores, que requieren de actores consientes y organizados con miras a un desarrollo coordinado y solidario; “*la educación es, cada vez más, el instrumento eficaz del desarrollo cívico, es decir, de transformación y adaptación del hombre como ciudadano del mundo, pero*

---

<sup>214</sup> Domínguez, Op. Cit. p. 7.

<sup>215</sup> Krichesky, Op. Cit. p. 33.

<sup>216</sup> Touriñán, Op. Cit. p. 8.

<sup>217</sup> Krichesky, Op. Cit. p. 15.

<sup>218</sup> Ibid. p. 16.

<sup>219</sup> Torres, Rosa María, (2001). Participación Ciudadana Y Educación Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. *Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) de la OEA para su presentación en la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral*. Punta del Este, Uruguay: CIDI, p.14.

*localizado...*”<sup>220</sup> por ello la educación es una de las herramientas más importantes para el logro conjunto de la sociedad deseable.

En una comunidad, donde se han realizado acciones para la integración de sus miembros, y se ha apostado por crear lazos de solidaridad que originen un importante capital social<sup>221</sup> resultará más factible y viable que el trabajo para la promoción de actividades tendientes a mejorar la calidad educativa. Por ejemplo, Coleman demostró que en EE.UU el rendimiento escolar en escuelas privadas religiosas era mayor en comparación con las estatales, debido a la estructura y conformación de la propia comunidad educativa, dado que los miembros de las escuelas religiosas “*estaban vinculadas por un sistema de creencias y valores compartidos sobre la naturaleza y el papel de la educación, inexistente en las escuelas públicas*”.<sup>222</sup> De aquí la importancia de propiciar la formación de capital social, mediante la interacción, apoyo e intercambio de información como lo son “*...pautas, normas y experiencias de educación...*”<sup>223</sup> entre los miembros.

Comprender que la educación no solo es tarea de todos, sino una obligación que no podrá ser cumplida plenamente a menos que se cuente con una sociedad organizada y consiente del reto, de los desafíos pero también de las oportunidades existentes dentro de ella, sobre todo si se sopesa el hecho de que “*...una sociedad compuesta por muchos individuos virtuosos pero aislados no es necesariamente rica en capital social...*”<sup>224</sup> siendo aquí el punto de encuentro entre los intereses íntimos, privados y públicos.

La escuela podrá ser catalogada como pública o privada, pero la “*...enseñanza, como organización, tiene que ser necesariamente pública, porque la formación es una necesidad social...*”<sup>225</sup> que requiere el apoyo e intervención de los actores directos, como la familia o los docentes, pero también de la sociedad civil, como agente con gran capacidad para “*...reforzar a la Familia y a la Escuela de un modo singular y distinto al del Estado para fortalecer el papel de*

---

<sup>220</sup> Touriñán, Op. Cit. p. 8.

<sup>221</sup> Las Naciones Unidas define el Capital Social como los valores, las normas, las organizaciones, y los mecanismos de asociación que facilitan las relaciones interpersonales y que permiten la convivencia social

<sup>222</sup> *Ibid.* p. 140.

<sup>223</sup> *Ídem.*

<sup>224</sup> *Ibid.* p. 143.

<sup>225</sup> Touriñán. p. 20.

*los padres en la educación de los hijos.*"<sup>226</sup>

Actualmente las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son claves en este proceso, al pasar de un actuar de la asistencia en emergencias, a poseer una mayor "...*determinación de prioridades, planificación de acciones, gestión asociada de las mismas, monitoreo y evaluación*",<sup>227</sup> convirtiéndose en importantes actores en la solución de los problemas que afrontan los Estados y sus sociedades. En muchas ocasiones estas pueden incidir sobre problemáticas, escenarios y actores donde "...*el gobierno no lo hace o no puede hacerlo o se puede hacer mejor desde tales asociaciones*".<sup>228</sup>

Si bien es cierto que "...*la sociedad civil comparte con los mercados la idea de la libertad como una cualidad fundamental en las relaciones humanas y en las iniciativas de las instituciones...*",<sup>229</sup> su ideario se diferencia en tener como objetivo y misión principal el contribuir con el bienestar común, mediante la conjunción de esfuerzos dentro de un escenario para la acción social, siendo el tema educativo una excelente arena la formación de alianzas con el resto de los actores de la comunidad educativa.

A nivel internacional, las organizaciones no gubernamentales, surgidas de la sociedad civil y orientadas hacia fines no lucrativos, han sido son los actores que "*han presionado por esta mayor apertura hacia la sociedad civil, la consulta y la participación ciudadana.*"<sup>230</sup> En México conforme con Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC<sup>231</sup> se reconoce el fomento educativo como una de las actividades de interés público de las OSC y actúan "...*recibiendo y administrando recursos públicos para implementar proyectos o aportando recursos privados para mejorar la infraestructura y la enseñanza en las aulas...*"<sup>232</sup> No obstante su potencial se ve desperdiciado e incluso obstaculizado por la falta de un real apoyo y apreciación por parte del gobierno; si bien en el discurso e incluso en leyes se promueve y respalda su participación, en "*la práctica, su marco institucional y las políticas educativas están construidas sobre*

---

<sup>226</sup> Ibid. p. 18.

<sup>227</sup> Krichesky, Op. Cit. p. 42.

<sup>228</sup> Touriñán, Op. Cit. p. 17.

<sup>229</sup> Ibid. p. 7.

<sup>230</sup> Torres 26.

<sup>231</sup> Ibid. p. 5.

<sup>232</sup> Ibid. p. 4.



*la lógica de excluir a estos actores de la toma de decisiones*<sup>233</sup> o se produce una dañina simulación que queda demostrada cuando “...*más de la mitad de los apoyos se destinan a organizaciones para-gubernamentales o casi no gubernamentales...*”<sup>234</sup> constituidas por el Estado para llevar a cabo programas gubernamentales. En este contexto, prevalece un apoyo basado en “...*relaciones personales que algún miembro del Patronato o personal de la OSC tiene con algún funcionario público,*”<sup>235</sup> que distan mucho de la construcción de capital social, y que en cambio revelan una cara más del sistema de compadrazgo existente en México.

Las oportunidades para que las OSC intervengan de forma más activa son escasas, a pesar de que varias de ellas “...*realizan investigación sobre necesidades de formación docente y elaboran e imparten programas académicos de alta calidad*”<sup>236</sup> para apoyar a los docentes en sus promociones, empero, a pesar de demostrar su valor y resultados, estos no han sido reconocidos por la SEP, con lo cual se pierden oportunidades para que desde la misma sociedad civil nazcan propuestas y programas para apoyar la mejora de la calidad educativa.

La SEP tampoco publica convocatorias para que las OSC presenten propuestas de trabajo, debiendo esterarse a través de medios informales, y en caso de acceder a los fondos, deben hacer frente a complejos y desgastantes fiscalizaciones, que se centran más en los procesos que en los impactos que puedan tener sus acciones sobre el proceso educativo propiamente.

Se requiere un real respaldo a las OSC, pero sobre todo una comprensión por parte del gobierno y su administración entorno al valor que pueden tener estas, como aliadas e interlocutoras en la mejora de la calidad educativa y la superación de sus problemas, mediante la propuesta, elaboración e implementación de políticas públicas en conjunto, alejándose del modelo centralista y unilateral actual.

---

<sup>233</sup> Ídem.

<sup>234</sup> Ibíd. p. 25.

<sup>235</sup> Ibíd. p. 6.

<sup>236</sup> Ibíd. p. 80.

### 3.2 Responsabilidad Compartida

Uno de los mayores temores en cuanto a dotar de mayor poder de decisión a la escuela y otros actores de la comunidad educativa, es en torno a que el Estado pueda desatenderse de sus responsabilidades constitucionales, como principal garante de la educación, sobre todo cuando este comportamiento se ha observado en otros sectores, que sufrieron privatizaciones en sus servicios y ahora se encuentran regulados por las fuerzas del mercado y técnicas neoliberales que proponen observar a la educación como un servicio más que *“...puede ser delegado, traspasado y cedido a otras instancias.”*<sup>237</sup>

Ante estas evidencias, se debe recordar que los Estados, mediante sus gobiernos y administraciones públicas, son en ocasiones los únicos actores que poseen las facultades y recursos necesarios para implementar políticas que promuevan a gran escala la construcción de capital social y de participación ciudadana; es dentro de este contexto donde la descentralización puede ser utilizada para incentivar y promover la participación de los miembros de la comunidad escolar pero *“...sin abdicar del poder y la responsabilidad por los asuntos generales para los que han sido elegidos.”*<sup>238</sup>

Reconocer el derecho al acceso a la educación ya no es suficiente, se requiere un mayor compromiso y acciones para que este acceso sea de calidad, equitativo y democrático; así quedó establecido en la *Convención Internacional por los Derechos del Niño* efectuada en el año 1989, en cuyo artículo quinto se estipula que *“...los Estados parte respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres, de impartirles dirección y orientación para que el niño ejerza los derechos ratificados en esta Convención...”*<sup>239</sup> En el mismo sentido, en el año 2001, los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe refrendaron la valía e importancia de la participación de los padres y de la sociedad, firmando la *Declaración y Recomendaciones de Cochabamba*, con el propósito de *“...crear mecanismos adecuados y flexibles que aseguren una sostenida participación de múltiples actores y se incentiven prácticas*

---

<sup>237</sup> Murillo Torrecilla, F. Javier. (2008). Autonomía Y Gestión Participativa De Las Escuelas. *Una Mejor Educación Para Una Mejor Sociedad*, Federación Internacional De Fe Y Alegría. Madrid. p. 167.

<sup>238</sup> Touriñán, Op. Cit. p. 17.

<sup>239</sup> Blanco, Op. Cit. p. 39.

*intersectoriales en el campo de la educación.”<sup>240</sup>*

No obstante lo anterior, son pocos los gobiernos en América Latina que han realizado acciones contundentes y significativas para llevar a la práctica lo firmado. En el siguiente cuadro extraído del documento “*Participación de las Familias en la Educación Infantil Latinoamericana*” se catalogan algunos países latinoamericanos de acuerdo al énfasis que hacen sus Leyes Generales de Educación, en cuanto a educación y familia:

**Cuadro 1**  
**Énfasis y objetivos en la Leyes Generales de algunos países Latinoamericanos**

Importancia de la participación de la familia en la educación de sus hijos en el hogar	Importancia de la participación de la familia en Asociaciones de Padres	La educación de los niños como derecho y obligación de la familia	Estado garante del derecho de la familia a participar del proceso educativo del hijo/a	La familia como fuente de educación
Argentina, Colombia, México, Paraguay,	Venezuela Argentina, Colombia, Costa Rica,	México Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras.  Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay	Panamá	Guatemala

Fuente: Blanco, Rosa, Umayahara Mami; (2004). Participación De Las Familias En La Educación Infantil Latinoamericana, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe OREALC / UNESCO Santiago, agosto. p.41

Se observa que si bien en la mayoría de los países la educación es reconocida como derecho y obligación de la familia, son pocos los países que reconocen la participación como herramienta esencial en el proceso educativo; destaca que México no se encuentra dentro los países que reconocen a la familia como fuente de educación, lo cual es un importante sesgo en cuanto a las prioridades del gobierno y sus legislaciones.

<sup>240</sup> *Ibíd.* p. 38.

En 1990, el Banco Mundial publicó una serie de recomendaciones en materia educativa para los países en desarrollo<sup>241</sup>, en las cuales se hacía hincapié en la descentralización y la autonomía escolar para mejorar los resultados de las instituciones escolares, para lo cual se requería dotar de mayores facultades a los directores en temas administrativos y laborales, así como la necesidad de una mayor participación de las familias y la comunidad en los rubros de contribución económica, selección de la escuela y en su gestión.

El reto y desafío es reformar el proceso educativo, de modo que respondan a los cambios de las sociedades modernas y a los desafíos y problemáticas que presenta, por lo cual ya no resulta posible “...abordar reformas educativas en forma fragmentaria...Las reformas deben de ser holísticas y participativas...”<sup>242</sup> tanto para asegurar un accionar democrático, como porque así lo requieren las circunstancias actuales, bajo un marco de “...descentralización administrativa, la desconcentración de funciones apoyada en el principio de participación y gestión democrática.”<sup>243</sup>

Autonomía escolar y participación son dos conceptos que suelen formar parte de estrategias y teorías que plantean que al dotar a la comunidad educativa, en su conjunto, de las competencias necesarias para tomar las decisiones que afecten a la escuela, se elevará la calidad educativa.<sup>244</sup> Lo anterior no es a modo de receta que resulte sencillo traducir en hechos, sobre todo porque el sistema educativo en el caso mexicano, se encuentra dentro de un modelo de decisión vertical con largas cadenas de planificación, que omiten el hecho de que cada escuela, actúa como un subsistema, que “...tiene su propia identidad, su propia organización de variables.”<sup>245</sup> lo cual requiere sustituir los mecanismos burocratizados por unos más eficientes y ágiles para facilitar la interacción con las familias y la propia comunidad educativa.

Así como la descentralización y delegación “no significan que las decisiones lleguen a la escuela”<sup>246</sup> tampoco el dotar de autonomía a la escuelas asegura por

---

<sup>241</sup> Torres, Op. Cit. p. 5

<sup>242</sup> Touriñán, p. 20.

<sup>243</sup> Ibíd. p. 20.

<sup>244</sup> Murillo, Op. Cit. p. 156.

<sup>245</sup> Touriñán, Op. Cit. 21.

<sup>246</sup> Murillo, Op. Cit. p. 157.

sí sola, una real y mayor participación familiar y aumento en la calidad educativa, no obstante solo si la *“escuela posee un cierto grado de autonomía escolar, tiene sentido la gestión participativa”*,<sup>247</sup> sobre todo porque los padres ante la ley, son los responsables directos de la protección y formación de sus hijos, por lo cual *“...deben intervenir y tomar parte de las decisiones que se toman en la escuela sobre su funcionamiento y organización.”*<sup>248</sup>

La relación entre mayor autonomía y una mayor calidad educativa también se encuentra en debate; investigaciones como las de Fullan o Leithwood y Menzies, concluyeron que *“no hay evidencias científicas claras acerca de la influencia, ni directa ni indirecta, de la autonomía escolar sobre el rendimiento de los alumnos”*<sup>249</sup> empero, si se analizan los resultados de la prueba PISA del año 2000, se observa que *“...aquellos países que tienen un alto grado de autonomía escolar son también aquellos en que tienen mejores rendimientos los estudiantes.”*<sup>250</sup>

Actualmente diversos proyectos educativos contemplan en su fase de diagnóstico, instrumentos para la participación, no obstante hace falta una mayor apertura en fases como planificación, diseño, ejecución, evaluación y control. Promover que las familias y la comunidad escolar tengan un mayor protagonismo en el ambiente escolar y en la toma de decisiones, es importante porque son estos actores los más interesados y cercanos a la realidad que atraviesa cada escuela; si maestros y directores tienen las facultades para poder tomar las decisiones significativas, dejarán de *“ser solamente operadores de programas elaborados desde el centro”*,<sup>251</sup> para ser junto con la comunidad escolar los que diseñen e implementen las políticas y programas que aprovechen las fortalezas y oportunidades que posee cada escuela, mediante *“...la selección de personal escolar (incluyendo al director de escuela), el presupuesto y la distribución de los recursos, el currículum y otros asuntos de la organización escolar.”*<sup>252</sup>

---

<sup>247</sup> *Ibíd.* p.156.

<sup>248</sup> Domínguez, Op. Cit. p. 4.

<sup>249</sup> Murillo, Op. Cit. p. 163.

<sup>250</sup> *Ibíd.* p.163.

<sup>251</sup> Verduzco, Op. Cit. p. 13.

<sup>252</sup> *Ibíd.* p. 16.

La autonomía escolar, puede ser de tres tipos de acuerdo con María Isabel Verduzco:

a) Autonomía administrativa, toma de decisiones referentes a la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales.

b) Autonomía pedagógica, decisiones más relacionadas con la enseñanza, por ejemplo: número anual de días lectivos y horas lectivas, la distribución de materias, elección de libros de texto y de metodologías didácticas, selección y secuenciación de contenidos, materias optativas, seguimiento, supervisión y evaluación de los estudiantes, y criterios para la repetición de curso.

c) Autonomía organizativa: concernientes a la propia estructuración de la escuela, como serían: reglamento del centro, criterios de expulsión definitiva o temporal de un estudiante, composición de los órganos de gobierno, participación y control, así como sus funciones y responsabilidades<sup>253</sup>.

Para Murillo Torrecilla, dependiendo en quienes recaigan las facultades para la toma de decisiones, gestión y control, la autonomía escolar se clasifica en:

a) *Control administrativo, en ella las decisiones son de carácter burocrático-administrativas y es la dirección de la escuela quien asume habitualmente las decisiones.*

b) *Control profesional, donde son los docentes quienes reciben la autoridad.*

c) *Control de la comunidad, los padres y madres, a partir de un consejo, son los que asumen las decisiones.*

d) *Control equilibrado, tanto los padres y madres como los profesionales de la escuela, docentes y directivos, asumen competencias para la toma de decisiones.*<sup>254</sup>

El control equilibrado para implementar la autonomía escolar es el más acorde con una gestión participativa que busque una inclusión democrática y equitativa en lo referente a los temas administrativos, pedagógicos y organizativos, de forma que puedan establecerse responsabilidades, tanto a profesores y directores, como a los padres, la comunidad y la sociedad civil, siendo todos corresponsables de un proceso que esta “*directamente relacionados*

---

<sup>253</sup> Murillo, Op. Cit. p. 159.

<sup>254</sup> Ibid. p. 160.

*con el futuro de las (próximas) generaciones y con el tipo de sociedad que conformen”.*<sup>255</sup>

Participar implica reconocer que el proceso educativo no se limita al ámbito escolar, ni a un periodo determinado y delimitado de la vida de una persona, este implica e involucra a una gran variedad de instituciones, escenarios, relaciones y modalidades y oportunidades para que otros actores también tomen parte en él, y no sólo los tradicionales.

La responsabilidad, culpa y malestar antes los problemas de aprendizaje suelen recaer en los profesores por ser los actores más visibles del proceso educativo, en ellos recae la insatisfacción ante un modelo que requiere un nuevo pacto que *“...articule la acción educativa escolar y con la de otros agentes.”*<sup>256</sup> Se debe comenzar hablar de responsabilidad compartida pero *“sin renunciar a las competencias de cada una de las instituciones implicadas, (dado que) ni los padres son los profesionales de la educación, ni la escuela tiene que suplantar”.*<sup>257</sup>

La responsabilidad es compartida, pero también cooperativa y coordinada, tendiente a crear espacios efectivos para *“...compartir inquietudes, intercambiar informaciones y pensamientos sobre la educación, que consiga una interrelación y unión entre la educación formal y no formal...”*,<sup>258</sup> lo que no es tarea sencilla, sobre todo porque el propio concepto de participación en la educación aún es confuso y suele *“...homologarse con asistencia, presencia, entrega de recursos o acción...”*<sup>259</sup> o encasillarse en actividades consultivas.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define participar como *“tomar parte en algo, recibir una parte de algo, compartir, tener las mismas opciones, ideas, etc., que otra persona, tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos,”*<sup>260</sup> dicha definición hace referencia a compartir, a formar parte de algo, en este caso del proceso educativo, como socios, significando la posibilidad de incidir, decidir, opinar, aportar y disentir, de modo que su

---

<sup>255</sup> Touriñán, Op. Cit. p. 18.

<sup>256</sup> Bolívar, Op. Cit. 120.

<sup>257</sup> Touriñán, Op. Cit. 19.

<sup>258</sup> Domínguez, Op. Cit. p. 2.

<sup>259</sup> Blanco, Op. Cit. p. 26.

<sup>260</sup> Real Academia Española. (2016). Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario. Recuperado el 15 de mayo de 2016, de <http://dle.rae.es/?id=S09ab8h>.

participación no quede en ser solamente escuchada, sino que vaya más allá, donde sus opiniones, propuestas o inconformidades influyan en la toma de decisiones significativas *“en los ámbitos de organización, gestión de recursos y cuestiones pedagógicas por parte de la comunidad educativa.”*<sup>261</sup>

Por ejemplo, no es lo mismo una escuela, OSC o asociación de padres familia que solo aporta o recibe recursos, que el ser incluido en políticas tendientes a formar alianzas para incidir en la vida escolar, logrando *“efectos institucionales duraderos, que sobrevivirán la alta rotación y la buena voluntad”*<sup>262</sup> de los funcionarios y autoridades educativas.

Existen diferentes clasificaciones o tipificaciones de la participación, así como estudios que demuestran una mayor relación entre participación y calidad educativa, de acuerdo al tipo o nivel de participación existente. Estas sirven como marco de referencia para la elaboración y evaluación de las políticas en este tema. Una de ellas es que la realiza el Sheldon Shaeffer, para quien la participación puede adoptar siete modalidades:

- 1) Participación entendida como uso del servicio;
- 2) Participación como aportación (o uso) de dinero, recursos o trabajo;
- 3) Participación a través de la asistencia, donde se da más una aceptación pasiva de las decisiones tomadas por otros;
- 4) Participación a través de la consulta;
- 5) Participación en el desarrollo de un servicio, frecuentemente como un socio
- 6) Participación como puesta en marcha de acciones delegadas por autoridades superiores y
- 7) Participación en la toma de decisiones real en cada etapa, que requiere un mayor involucramiento en la identificación de problemas, su estudio de su factibilidad, planificación, desarrollo y evaluación.<sup>263</sup>

Una de las clasificaciones más útiles en cuanto a su practicidad es la que propone Claudio Orrego:

- 1) Manipulación: el objetivo es gestionar el apoyo ciudadano a partir de una

---

<sup>261</sup> Murillo, Op. Cit. p. 162.

<sup>262</sup> Verduzco, Op. Cit. p. 5.

<sup>263</sup> Murillo, Op. Cit. p. 161.



participación que es más bien nominal.

2) Información: se provee información sobre derechos, responsabilidades y opciones.

3) Consulta: los ciudadanos son invitados a opinar.

4) Representación: implica algún grado de influencia, principalmente a través de representantes ciudadanos en órganos directivos o consultivos.

5) Asociación: el poder se redistribuye mediante la negociación entre ciudadanos y autoridades.

6) Poder delegado: los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones o de ejecución.

7) Control Ciudadano: los ciudadanos administran el programa o el curso de acción.<sup>264</sup>

De acuerdo al nivel o tipo de participación, variará la implicación efectiva de los padres y otros actores de la comunidad escolar, en la contribución para elevar la calidad educativa, mediante diferentes estrategias y acciones. En este sentido, Susan McAllister Swap, autora de *“Developing Home-School Partnerships: From Concepts to Practice”* propone tres modelos para implicar a los padres:

1) *School-to-home transmission mode* (modelo de transmisión de la escuela al hogar): la escuela establece el cuándo y el cómo de la interacción con la familia;

2) *Curriculum enrichment model* (modelo de enriquecimiento curricular): la familia y los profesores trabajan colaborativamente en actividades curriculares:

3) *Partnership mode* (modelo de asociación): las familias y la comunidad escolar trabajan conjuntamente para apoyar los procesos de aprendizaje de los alumnos. Este nivel para Reparaz Charo es el que ofrece una mayor implicación de los padres. Uno de los problemas de basar estrategias en propuestas anglosajonas, que a pesar de estar repleta de experiencias, poseen un *“...carácter situado y, por ello, la escasa posibilidad de transferencia a otros contextos”*.<sup>265</sup>

---

<sup>264</sup> Torres p. 18.

<sup>265</sup> Bolívar, Op. Cit. p. 133.

El Proyecto Includ-ed<sup>266</sup>, realizado por un equipo investigador de 15 instituciones y 14 países de Europa, analizó los siguientes tipos de participación de los padres y su relación con el rendimiento, concluyendo que solamente los tres últimos tipos de participación están relacionados con el éxito escolar:

1) Informativa, la escuela transmite la información a las familias las cuales la reciben de forma pasiva, se informa de lo que se decidió que se hará;

2) Consultiva, los padres que pueden formar órganos de gobierno, como los Consejos Escolares, para dar sugerencias o ideas para mejorar los servicios, no obstante *“su papel es puramente consultivo;”*<sup>267</sup>

3) Decisoria, *“los padres pueden participar en la toma de decisiones referentes a los contenidos de enseñanza y a la evaluación;”*<sup>268</sup>

4) Evaluativa, la cual *“incrementa la presencia de los padres en los procesos de evaluación del alumnado y del propio centro,”* haciéndolos partícipes y responsables de logros y resultados de las estrategias implementadas, reforzando la motivación y el proceso propio de aprendizaje en comunidad.

Esta clasificación a diferencia de las anteriores propuesta resulta más práctica, no sólo porque indica claramente cuáles son los tipos de participación que realmente pueden influir en rendimiento escolar, también permite clasificar las diferentes actividades en que se pueden invitar a los padres y al resto de los miembros de la comunidad a participar en cuatro grupos, de acuerdo al objetivo que estas persiguen.

Joyce L. Epstein, basándose en la *teoría de solapamiento entre esferas de influencia*, identifica seis tipos de implicación promovidas por la escuela:

1) Ejercer como padres: ayudar a la familia a establecer un entorno favorable en casa para el aprendizaje.

2) Comunicación: diseñar y realizar formas efectivas de doble comunicación, establecer canales de retroalimentación sobre el progreso de los alumnos.

3) Voluntariado: los padres son bienvenidos a la escuela para ayudar y apoyar las actividades realizadas en el aula y la escuela.

---

<sup>266</sup> Reparaz, Op. Cit. p. 26.

<sup>267</sup> *Ibíd.* p. 26.

<sup>268</sup> *Idem.*

4) Aprendizaje en casa: proveer información, sugerencias y oportunidades a las familias acerca de cómo ayudar a sus hijos en casa para mejorar su rendimiento escolar.

5) Toma de decisiones: participación de los padres en los órganos de gobierno de la escuela, como serían los Consejos Escolares.

6) Colaborar con la comunidad: identificar e integrar recursos y servicios de la comunidad para apoyar a las escuelas, a los alumnos y a sus familias, así como de estos a la comunidad<sup>269</sup>.

Este último tipo implica mayores grados de responsabilidad y cooperación con otros agentes fuera de la familia y escuela, pero que son capaces de aportar valiosos recursos y capital social al proceso educativo.

Marcelo Krichesky, a partir del nivel de capacidad e interés por involucrar a un mayor número de actores y escenarios, realizó la siguiente categorización:

1) Comunidades de aprendizaje referidas al aula, en ella se prioriza la construcción del conocimiento colectivo en lugar de la mera transmisión,

2) Comunidades de aprendizaje referidas a la escuela, las experiencias desarrolladas están centradas en la escuela e involucran a todos los actores que participan de su vida institucional; la construcción de nuevos conocimientos y los cambios propuestos son producto del trabajo colectivo.

3) Comunidades de aprendizaje que operan en un entorno virtual, conectadas a través de la red virtual, ligadas por un interés común por un determinado contenido o tarea de aprendizaje, de difusión o intercambio.

4) Comunidades de aprendizaje referidas a una zona territorial, un grupo social con base en un territorio, que construye y se involucra en un proyecto educativo y cultural; desarrolla iniciativas desde una perspectiva cooperativa y solidaria, aprovechando los recursos humanos y materiales que existen en el territorio.<sup>270</sup>

Para Krichesky, sin importar la categoría de comunidad de aprendizaje implementada, es importante el apoyo y promoción del gobierno en sus diferentes ámbitos.

---

<sup>269</sup> Bolívar, Op. Cit. p. 135.

<sup>270</sup> Krichesky, Op. Cit. p. 29.

Dicho apoyo es fundamental, sobre todo en aquellas comunidades, que al encontrarse en vulnerabilidad social, se les complica autoorganizarse para movilizar sus recursos y contar con los espacios y mobiliarios básicos para el proceso educativo. Aunado a esto, se ha comprobado que padres más jóvenes, con menor nivel de estudios y con niveles económicos están relacionados con una participación parenteral más débil, incluso el proceso educativo de los niños puede verse amenazado por la necesidad de las familias de “...*incluirlos en las estrategias de supervivencia familiar, o de cuidado de los hermanos menores...*”<sup>271</sup> requiriendo una mayor atención por parte del gobierno y sus instituciones, y otros actores para evitar el fracaso y la deserción.

Para poder participar no solo se requieren las estructuras adecuadas, la motivación que exista para hacerlo es esencial; debe existir una comprensión e interiorización por parte de cada actor entorno a la importancia y valor que tiene su participación. Para Reparaz Charo, existen tres ejes motivacionales que es importante tener en cuenta al momento de planificar: el eje del interés subjetivo o ideológico, de acuerdo al cual “*se querrá participar más en la medida en que las ideas o ideales de los miembros...sean afines a los propios, a sus intereses, necesidades u objetivos*”<sup>272</sup> el eje de la satisfacción socio-afectiva, habrá mayor motivación si existe “*un reconocimiento social y se refuerza el sentimiento de pertenencia...no se participa si se siente ignorado o rechazado...*” Dado lo anterior, resulta fundamental transmitir el mensaje de que la participación es valorada y tomada en cuenta, y no solo se cae en mera simulación. Finalmente el eje de la percepción de la rentabilidad, de acuerdo al cual “...*se participa cuando la propuesta es creíble...*”<sup>273</sup> siendo central que se cuenten con procesos de evaluación y retroalimentación, que permitan a los participantes medir el impacto de sus acciones, de modo que la motivación no solo se mantenga, sino se incremente mediante estrategias democráticas y efectivas.

La participación de la comunidad escolar y la sociedad, no sólo es un derecho y una obligación consagrada en legislaciones y convenios, es una

---

<sup>271</sup> Ibid. p. 20.

<sup>272</sup> Reparaz, Op. Cit. p. 26.

<sup>273</sup> Ídem.

*“...responsabilidad que el propio Estado y la sociedad civil tienen para consigo mismos y para la ciudadanía en general;”*<sup>274</sup> su inclusión resulta en escuelas más democráticas y efectivas, dado que las decisiones serían más relevantes y acertadas al ser tomadas de forma más cercana a las problemáticas y oportunidades.

También resultan ser más eficientes, de acuerdo con María Isabel Verduzco, ya que las decisiones y acciones de la participación *“...maximizan la utilización de unos recursos siempre limitados, al suprimir los largos procesos centralizados y burocráticos...”*<sup>275</sup> con un seguimiento y supervisión de las decisiones más cercanos, tanto de cuestiones organizativas o de administración de recursos, como de carácter pedagógico, con lo cual se mejora la rendición de cuentas y disminuyen las posibilidades de actos de corrupción, a la par que se incrementa el compromiso y afinidad con la comunidad escolar, elevando la moral y la motivación para trabajar e idear soluciones más creativas y eficientes, dando como resultado un menor ausentismo de maestros o mayores oportunidades para padres y otros actores de capacitarse en los procesos de toma de decisiones interpersonales y administrativas.

Una mayor coordinación y cooperación entre la familia y la escuela permite que el proceso educativo sea más uniforme y se *“...contribuye a que los alumnos se comprometan en las experiencias de aprendizaje.”*<sup>276</sup> Al ser en esencia esta implicación y participación de la familia un aprendizaje, con sus propios y particulares obstáculos, su superación más adelante permitirá comparar el estado actual y *“...su situación anterior y lo reconfortante de su participación en el proceso educativo de sus hijos e hijas.”*<sup>277</sup>

### **3.3 Obstáculos y Riesgos**

Uno de los obstáculos que puede presentarse, se origina cuando profesores y directores, consideran que ellos son los únicos capacitados para intervenir en los aspectos pedagógicos, *“...con fundamento en el conocimiento de la educación y*

---

<sup>274</sup> Torres, Op. Cit. p. 7.

<sup>275</sup> Verduzco, Op. Cit. p. 68.

<sup>276</sup> Murillo, Op. Cit. p. 165.

<sup>277</sup> Blanco, Op. Cit. p. 61.

*del funcionamiento del sistema educativo...*,<sup>278</sup> no obstante se debe comprender el hecho que “...no toda persona que educa es un profesional de la educación...”,<sup>279</sup> el proceso educativo es muy complejo y vasto, y al carecer de límites definidos y visibles, pueden incluso darse intervenciones espontáneas y sin una vinculación intencionada, mediante “...procesos de autoeducación y heteroeducación, ya sean estos últimos formales, no formales o informales,”<sup>280</sup> los cuales pueden llegar a ser compatibles y complementarios entre sí.

La clasificación internacional de educación de 1976 reconoce tres tipos de educación:

1. La formal corresponde a la ofrecida dentro del sistema escolar,... tiene reconocimiento y certificación oficiales;
2. La no-formal incluye todas aquellas actividades educativas organizadas fuera del sistema formal, con o sin acreditación de estudios;
3. La informal se agrupan todos aquellos aprendizajes que se realizan a través de la experiencia diaria y en contacto con el medio <sup>281</sup>

Los modelos de Wise y Thornburg, clasifican el tipo de relación que se puede dar entre escuela y la familia, de acuerdo a la importancia y rol que se les asigne dentro del proceso educativo:

Modelo I: Considera a la familia como la única fuente de educación;

Modelo II: El hogar es considerado como fuente primaria de educación;

Modelo III: Reconoce a ambas instituciones, familia y escuela, como socializadores efectivos;

Modelo IV: Según este modelo la escuela es el agente primario;

Modelo V: En él la escuela es agente exclusivo, donde el personal docente es el que determina los objetivos, las metas, las líneas de actuación y la currícula del centro y por tanto los padres solo toman la decisión de aceptar o no lo que les ofrece la escuela;

Modelo VI: Considera que tanto el hogar como la escuela están sujetos a

---

<sup>278</sup> Touriñán, Op. Cit. p. 9.

<sup>279</sup> *Ibid.* p. 10.

<sup>280</sup> *Ídem.*

<sup>281</sup> Torres, Op. Cit. p. 8.

influencias de una fuerza interior que domina el proceso educativo.<sup>282</sup>

Como se observa, los modelos propuestos van desde los extremos de considerar a la familia o a la escuela como los agentes exclusivos en la formación educativa, hasta los modelos más inclusivos, que comprenden la influencia e impacto que tiene cada uno de ellos. De acuerdo con Sofía Domínguez Martínez, en la *“sociedad que actualmente vivimos parece ser que los modelos más adecuados son los II, III Y IV”*<sup>283</sup>

Se requiere trabajo para lograr cambiar el paradigma existente que legitima solo el conocimiento “científico” y que menosprecia el conocimiento cotidiano, siendo el reto lograr definir y respetar los diferentes roles y aportes de cada actor, comprendiendo que *“...ni los padres son los profesionales de la educación, ni la escuela tiene que suplantar o sustituir la función de la familia...”*<sup>284</sup> lo cual resulta complicado en sistemas educativos cerrados, que carecen de *“estrategias de participación que incluyan expectativas, demandas y/o necesidades de los referentes familiares de los alumnos u organizaciones sociales territorialmente cercanas a la escuela”*.<sup>285</sup>

Y aun cuando existen estas, algunas suelen estar pensadas para una “familia tipo”, omitiendo la heterogeneidad, y cuando ocurre el fracaso llegan incluso a culpar a la familia por las dificultades de los alumnos. No se contempla el hecho de que pueden existir *“...barreras culturales, lingüísticas, socioeconómicas, pasando por un conflicto personal con un profesor...”*<sup>286</sup> así como el hecho de que los padres poseen otras responsabilidades y sus propios horarios, por lo cual su tiempo es limitado, y si este es requerido para reuniones donde *“...sólo se transmite información que fácilmente podría entregarse a través de otros medios, o los mismos temas que se tratan año tras año...”*<sup>287</sup> o bien, con exigencias que creen que no podrán cumplir, optan por no participar y si lo hacen es con recelo, apatía e incluso miedo.

Si a la par existen profesores atacados mediáticamente, con presiones

---

<sup>282</sup> Domínguez, Op. Cit. p. 6.

<sup>283</sup> Ibid. p. 6.

<sup>284</sup> Touriñán, Op. Cit. p. 30.

<sup>285</sup> Krichesky, Op. Cit. p. 15.

<sup>286</sup> Reparaz, Op. Cit. 28.

<sup>287</sup> Blanco, Op. Cit. p. 30.

laborales, que son reacios a aceptar la participación familiar o poseen la creencia de que “...no es su obligación la de organizar actividades para los padres,”<sup>288</sup> no ayudarán a acabar con los obstáculos anteriores, se debe considerar que ellos “...también saben poco de las familias y el entorno social de sus alumnos...,”<sup>289</sup> por lo cual se requiere que en los programas de formación docente se incluyan temas y técnicas para aprender a relacionarse con las familias y la comunidad escolar.

El ambiente actual entre docentes está altamente mediatizado, se les ve como los principales culpables del rezago educativo y fracaso escolar en algunas comunidades, generando mecanismos de defensa entre ellos, por lo cual es vital crear mecanismos democráticos y que respeten sus derechos laborales para resolver conflictos cuando se les imputen responsabilidades, sin caer en procedimientos inquisidores que “...irían en contra del propósito de crear relaciones de colaboración y confianza entre los maestros y los padres de familia...”<sup>290</sup>

Igualmente resulta urgente implementar un diagnóstico previo, y establecer redes de información y confianza, que logren acabar con visiones unilaterales y cargadas de prejuicios, como las que se dan “...cuando el docente lleva a cabo una entrevista en el centro con los padres siente que es la autoridad dentro de la escuela, pero los padres se sienten que son la mayor autoridad de sus hijos...”<sup>291</sup> o bien, cuando la participación es erróneamente limitada a acciones dirigidas a solo “...aportar recursos en trabajo, dinero o especie, para dar sustentabilidad a los programas.”<sup>292</sup>

Un sistema educativo que promueve y funciona basado en prácticas autoritarias y centralistas, que por un lado posee tonos paternalistas y populistas, pero por el otro extremo “...demora en la entrega de los recursos y la dificultad para allegar otros ingresos, dificulta la realización y la sustentabilidad de los Programas...,”<sup>293</sup> que no ejerce una correcta y oportuna supervisión, seguimiento

---

<sup>288</sup> Domínguez, Op. Cit. p. 8.

<sup>289</sup> ibíd. p.13.

<sup>290</sup> Santizo. Op. Cit. p. 19

<sup>291</sup> Ibíd. p. 6

<sup>292</sup> Blanco, Op. Cit. p. 29

<sup>293</sup> Ibíd. p. 54



y sistematización de las experiencias llevadas a cabo, viéndose afectadas por la inestabilidad de los cuadros directivos, la corrupción y las propias crisis económicas, difícilmente podrá tomar como aliado a las familias y a las comunidades.

Sin un asesoramiento y acompañamiento sistemático, las prácticas bien intencionadas pero mal diseñadas pueden terminar siendo una “...*sobrecarga de trabajo burocrático a los directivos escolares, restándoles tiempo para un liderazgo de carácter pedagógico.*”<sup>294</sup> Una supervisión y seguimiento efectivo, evitará que las estrategias y políticas encaminadas a fomentar el empoderamiento de un mayor número de actores de la comunidad sea usada por el gobierno, en sus diferentes ámbitos de competencia, para omitir sus responsabilidades, “...*crear la falsa apariencia de sociedad civil floreciente...*”<sup>295</sup> o incluso servir para el enriquecimiento de funcionarios corruptos y otros actores.

Los directores, docentes y personal administrativo pueden mostrarse reacios a ella, sobre todo cuando los temas consultados y abordados llegan a ser los laborales, referentes a su desempeño dentro de la escuela. Por ello, fomentar la participación y aún más su inclusión en la administración de las escuelas, requiere no sólo asesoría, también compromiso y voluntad de todos los actores; sobre todo porque llegar a consensos entre la comunidad escolar puede llevar más tiempo, y sin las estrategias correctas, estas pueden generar más conflictos “...*como consecuencia de esa diversidad de intereses...*”<sup>296</sup> visiones y prioridades que de soluciones. La aparición de “...*resistencias, conflictos técnicos, desconfianzas de distinto tipo...*”<sup>297</sup> más que un impedimento, debe ser visto como parte fundamental del proceso permanente de aprendizaje en la construcción de capital social. De acuerdo con Osborne y Gaebler, las organizaciones aprenden de dos formas de sus errores, cuando se evalúan las fallas de las personas, generando conductas defensivas entre los actores o bien fomentando un “...*aprendizaje objetivo y colectivo...no buscan imputar culpabilidades sino identificar*

---

<sup>294</sup> Murillo, Op. Cit. p. 166.

<sup>295</sup> Verduzco, Op. Cit. p.18.

<sup>296</sup> *Ibíd.* p.166.

<sup>297</sup> Krichesky, Op. Cit. p. 41.

*posibilidades de mejora...*”<sup>298</sup> El pasar de una modalidad a otra requiere compromiso y tiempo para un proceso al que vale la pena invertir, puesto que se ha comprobado “...a nivel internacional, como en el caso mexicano, que la participación social en el nivel escolar incide favorablemente en el rendimiento de los alumnos y en la eficiencia de la escuela.”<sup>299</sup>

Estrategias y políticas que no consideren en su diseño la heterogeneidad y los obstáculos de cada actor para asistir a los llamados de la escuela, pueden desembocar en que los miembros de la comunidad escolar que participen “...siempre sean los mismos: los más interesados y conocedores de algunos temas o los que poseen fortalezas de liderazgo más visible...”<sup>300</sup> repitiendo los errores de los esquemas verticales y autoritarias, imponiendo decisiones que no atienden a las necesidades de la comunidad e incluso pueden presentarse casos donde “...un pequeño grupo puede acabar manipulando la escuela...”<sup>301</sup> gracias a sus contactos con las autoridades y políticos locales. Por ello, una participación que no cuente con las facultades e instrumentos para empoderar al mayor número de actores, no resultara significativa ni auténtica.

Otro temor y riesgo latente, es la desigualdad en cuanto a capital social entre las comunidades, ya sea por razones socioeconómicas, culturales, geográficas o de infraestructura, y que desemboquen en agravar la desigualdad en el servicio educativo, sobre todo cuando existen propuestas neoliberales centradas únicamente en criterios de eficiencia, objetivos y resultados, postulando que la “...competencia es un factor saludable y sólo las mejores sobrevivirán....”<sup>302</sup> Donde además la asignación de recursos este basada en el aprovechamiento educativo y el desempeño de los maestros, considerando a los padres y alumnos como clientes, cuyos derechos y deberes ciudadanos pueden ser compatibilizados con los derechos de un consumidor que exige calidad, excluyendo el análisis de las relaciones interorganizacionales e intergubernamentales, desechando de antemano toda dimensión de cooperación,

---

<sup>298</sup> Santizo, Op. Cit. p. 13.

<sup>299</sup> Verduzco María Isabel, Tapia Mónica; (2012). Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas. Alternativas y Capacidades, A.C. p.11.

<sup>300</sup> *Ibid.* p.166

<sup>301</sup> *Ibid.*

<sup>302</sup> *Ibid.* p. 167

civismo y comunidad dentro de las escuelas y que van en contra del principio del principio de equidad; por ello resulta más apropiado hablar de colaboración y menos de competencia, más de equidad y menos de eficiencia económica, con miras hacia un intercambio de experiencias y apoyo, promovidas y auspiciadas por el Estado, donde la solución no esté basada “...en la eliminación de escuelas ineficientes, sino en su transformación...”<sup>303</sup> y mejora.

### **3.4 Condiciones y Propuestas Académicas**

Las políticas y programas deben tener “*objetivos muy concretos, donde cada actividad tenga propósitos educativos...*”<sup>304</sup> con el fin de evitar la simulación o el fracaso, siendo conscientes de que el proceso requiere la inversión de tiempo y otros recursos, no se puede “...esperar que de inmediato todos los padres de familia de una escuela se involucren en una nueva gestión y en el gobierno escolares...”<sup>305</sup> antes se requerirá poner en marcha acciones que incentiven la integración y cooperación, así como la adquisición de conocimientos y destrezas entre los participantes.

De acuerdo con la especialista en Educación, Rosa María Torres del Castillo, la participación requiere de ciertas condiciones, como lo son la credibilidad de quien convoca, así como la empatía entre los participantes, a quienes se les debe brindar de la información básica del tema u objeto de la participación y de los mecanismos, se requiere de un diálogo para escuchar y aprender, y la existencia de reglas y mecanismos claros, puesto que no bastan las buenas intenciones. Es necesario contar con un liderazgo capaz y visible, comprometido con la participación social, para pasar de simulaciones y cargas administrativas, a la articulación de esfuerzos y recursos, y en el cual la figura del director es protagonista. Un estudio importante es el de las profesoras Barrientos y Taracena, quienes clasifican en tres los estilos de gestión que pueden adoptar los directores:

a) Paternalista, de acuerdo a las autoras, los directores no poseen preparación profesional por lo cual no se involucran en la dimensión pedagógica

---

<sup>303</sup> Santizo, Op. Cit. 9.

<sup>304</sup> Blanco, Op. Cit. p.24.

<sup>305</sup> Santizo, Op. Cit. 15.

ni se estimula el trabajo colectivo, prevaleciendo un control autoritario, sin una consulta en torno a las decisiones relacionadas con la administración o distribución de recursos;

b) Democrático, la participación está centrada en la dimensión pedagógica y en la gestión de recursos y relaciones de apoyo a la misma; y

c) Negociadora, hay una negociación de las demandas a causa de los recortes en el presupuesto, existen parámetros para medir la eficiencia y la productividad para el ascenso y cambios del personal docente.<sup>306</sup>

Las autoras no mencionan que estilo de gestión sería el más ideal, o si alguno en específico contribuye a promover la participación social, no obstante haciendo un análisis de las características de cada uno, resultaría más conveniente una figura de director democrático, que se involucre con un liderazgo activo en las dimensiones pedagógicas y la gestión de recursos, pero que sea capaz de negociar con los diferentes actores, incluyendo a los padres de familia y otros actores.

Para Bolívar Antonio, catedrático de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Granada, es importante dividir las estrategias para incrementar la implicación de las familias, él lo hace en dos grandes grupos:

- Estrategias para incrementar las capacidades del centro escolar para implicar a las familias, mediante un clima escolar dinámico e interactivo, requiriendo capacitar al profesorado para establecer relaciones positivas y continuas con las familias

- Estrategias para capacitar a los padres a involucrarse efectivamente, mediante sugerencias específicas de lo que pueden hacer y hacerlos conscientes del relevante papel que tienen en el aprendizaje exitoso de sus hijos<sup>307</sup>.

Es importante que los directores y “...*profesores reflexionen sobre cuál es su opinión sobre la participación de los padres y que reconozcan las principales barreras, actitudes o prejuicios que la dificultan o la impiden.*”<sup>308</sup> Las escuelas por falta de tiempo de los docentes terminan entrevistándose con los padres un par

---

<sup>306</sup> *Ibíd.* p.87.

<sup>307</sup> Bolívar, Op. Cit. p. 136.

<sup>308</sup> Verduzco, Op. Cit. p. 31.

de veces en el año escolar, lo cual resulta insuficiente, se debe promover e “...intentar una comunicación semanal, quincenal y mensual;”<sup>309</sup> las reuniones son actividades sencillas pero muy importantes para informar sobre el progreso y dificultades en el aprendizaje, las normas, valores y reglamentos de la escuela, la becas, ayudas y servicios a los que se puede acceder, por ello antes de implementar nuevas estrategias es “...fundamental que la escuela conozca sus conflictos y demuestre el interés en cambiar la cultura internalizada”.<sup>310</sup>

Las Escuelas para padres son otra estrategia, la cual en España, “...numerosos estudios han reflejado la bondad de los programas de formación de padres en su competencia para participar en la vida escolar...,”<sup>311</sup> estas pueden realizar actividades para sensibilizar a las familia en torno a temas educativos y programas específicos, capacitándolos para ejercer de forma más efectiva su rol como primeros educadores, ayudándolos a detectar y superar dificultades que podrían conducir a que los padres tengan “...pocas expectativas sobre las capacidades de sus hijos, lo que da lugar a que no se vea nada positivo en el cambio del pequeño...”<sup>312</sup> con lo cual tendrán poco interés y motivación para involucrarse de forma más activa en el proceso educativo.

Las escuelas para padres pueden tener diferentes formatos: “ciclos de charlas formativas con diálogo, sesiones informativas, programas de educación familiar...jornada de puertas abiertas, talleres con participación, asistencia a exposiciones o actuaciones del alumnado, periódico o revista escolar...debates, tertulias y mesas redondas entre los padres de un curso o ciclo...”<sup>313</sup> actividades en las que se pueden invitar a otros actores dentro de la comunidad, tanto del sector público, empresarial o no gubernamental, interesados y en “condiciones de articular esfuerzos para mejorar la situación de la comunidad.”<sup>314</sup>

Las escuelas deben transmitir a los actores de la comunidad que su participación “...es bien vista, valorada y esperada por el profesorado...,”<sup>315</sup>

---

<sup>309</sup> Domínguez, Op. Cit. p. 13.

<sup>310</sup> Buarque Lins Costa, María Betania. (2012). La participación de los consejos escolares para la gestión democrática de la escuela pública. *EDUCAR*. p. 11.

<sup>311</sup> Reparaz, Op. Cit. p. 30.

<sup>312</sup> Domínguez, Op. Cit. p. 11.

<sup>313</sup> Bolívar, Op. Cit. p. 137.

<sup>314</sup> Krichesky, Op. Cit. p. 32.

<sup>315</sup> Bolívar, Op. Cit. p. 136.

haciendo hincapié en el valor de la comunicación como herramienta para la toma de decisiones y para la solución de discrepancias y para minimizar los posibles antagonismos. El diálogo como base para la promoción de redes de apoyo y confianza, para lograr un consenso en los objetivos y proyectos, que pueden ser formalizados mediante convenios legales de ser pertinente.

El tiempo invertido al diálogo, interacción y debate entre los actores permitirá realizar un enriquecimiento e intercambio entre las expectativas, las prioridades, los valores, a fin de lograr un consenso en torno a su priorización y relevancia. Se debe tomar en cuenta que *“...a veces es mejor solucionar problemas menores y conseguir cambios menos urgentes que facilitarán solucionar problemas más urgentes.”*<sup>316</sup>

Sofía Domínguez Martínez, en su libro “Educación, cosa de dos: La escuela y la familia”, tipifica las actividades en que pueden participar los padres en seis clases:

1. Actividades de colaboración en el aula: teatro, cuentos, danzas.
2. Actividades extraescolares: visitas educativas, excursiones, convivencias.
3. Actividades de colaboración fuera del aula: taller de madres y padres, taller literario, de teatro.
4. Actividades en casa: cuaderno viajero, elaboración de fichas, trabajos manuales.
5. Actividades para la formación de los padres: escuela de padres, charlas, cineforum, actividades culturales.
6. Actividades de gestión: Participar en el Consejo Escolar, en la Asociación de madres y padres, en la comisión de clase.<sup>317</sup>

Las actividades propuestas requieren diferentes niveles de participación e implicación de los padres, desde aquellas que pueden clasificarse como informativas, aquellas que requieren la participación de los padres y otros miembros como voluntarios para apoyar su realización, hasta aquellas con un mayor poder de decisión y empoderamiento, como serían las actividades de gestión.

---

<sup>316</sup> Domínguez, Op. Cit. p. 11.

<sup>317</sup> ibíd. p.12.

La innovación y creatividad son dos componentes esenciales en este proceso, que deben sí analizarse con cautela, más no desalentarse; por ejemplo puede proponerse grabar las clases e invitar a los padres y a otros actores a observarlas y analizarlas, para “...conocer muchos comportamientos que desconocían...permite conocer el trabajo del profesor y poder valorar también esta conducta favoreciendo a intercambiar ideas, preocupaciones, problemas.”<sup>318</sup>

El realizar un diagnóstico de la escuela y su comunidad, conociendo sus características, oportunidades y obstáculos, permitirá discernir entre las diferentes estrategias posibles en la selección de las actividades que resultan más idóneas y prioritarias a realizar, estrategias que el Dr. Krichesky clasifica en cuatro grandes grupos:

1. De soporte a la educación escolar: apoyo escolar, talleres, acciones de alfabetización, centros comunitarios de orientación educativa, bibliotecas, seguimiento de trayectorias escolares, tutorías.

2. Complementarias a la educación escolar: espacios y eventos lúdicos, deportivos, radiales, culturales, campamentos, revistas; centros culturales, talleres diversos de capacitación, espacios de intercambio y de producción colectiva, asambleas, convivencias, reuniones de delegados, intercambio de diagnósticos, encuestas y entrevistas.

3. De desarrollo integral: eventos colectivos, centros infantiles comunitarios, asambleas, campañas de salud, controles de alimentación, acciones de prevención, grupos de servicio comunitario, documentación para la investigación y sistematización del proceso de desarrollo local, capacitación a madres.

4. Formación laboral: capacitación técnica en diversas actividades.<sup>319</sup>

La clasificación permite tener orden y una mayor practicidad, no obstante, ello no implica que sólo se deba escoger un grupo de actividades, la ruta inevitablemente debe tomarse de acuerdo a las características de la comunidad y sus escuelas, resultado clave el concepto de lo “local”, y de decisiones construidas desde la base del sistema educativo, con el respaldo y asesoría de los niveles superiores, fomentando la auto organización y la cooperación.

---

<sup>318</sup> Ibid. p.13.

<sup>319</sup> Krichesky, Op. Cit. p. 44.

Las OSC aquí son un actor potencial para el respaldo y asesoría, cuya experiencia, como ya se analizó, es desaprovechada ante la falta de reglas de operación o lineamientos específicos por parte del gobierno para regular su actuación, obstaculizándoles el poder acceder a la acreditación de sus actividades, subsidios y donativos. Las investigadoras María Isabel Verduzco y Mónica Tapia proponen para fortalecer la actuación de las OSC, el contar con un calendario para la emisión de convocatorias, las cuales deben contener los requisitos a cumplir para la firma de convenios, las normas para el uso y comprobación de los recursos públicos, los requisitos para presentar informes parciales y finales, las condiciones de la evaluación y auditorías, de forma que se cuente con una sistematización y regularidad en la entrega de recursos que permitan una mejora en la planeación y ejecución de los apoyos.<sup>320</sup>

Las planeación y realización de las actividades por sí solas no garantizan el éxito de una mayor y efectiva participación, ni tampoco que estas mejoren la calidad educativa, se requiere paralelamente contar con una comunidad educativa que comprenda que la educación no es un servicio más, sino la clave para el progreso y bienestar, por ello las actividades deben tener también el objetivo de generar capital social, que permita un mayor compromiso, cooperación y solidaridad entre los participantes, que resalten y se guíen por el valor de la tolerancia y la solidaridad.

### **3.5 Experiencias en Participación y Educación**

Se requiere traducir la participación en acciones significativas y auténticas, recuperando su valor y esencia, siendo parte activa de actividades que apoyen y contribuyan a mejorar la calidad educativa y no se circunscriban a reuniones informativas o de apoyo pasivo a actividades extraescolares. A lo largo de Latinoamérica, la participación de las familias y la comunidad ya forma parte esencial de diversas estrategias para aprovechar el capital social presente y con ello reforzar el proceso educativo con miras a superar la deserción y el fracaso escolar, sobre todo en comunidades con mayores índices de pobreza. A

---

<sup>320</sup> Verduzco, Op. Cit. p. 90.



continuación se describen diversos programas en el contexto latinoamericano realizados con esta finalidad, casos que pueden ser analizados y usados como referencia para futuras estrategias.

Los “Centros Educativos para la Producción Total” (CEPT) son escuelas oficiales de nivel medio en Buenos Aires, Argentina, que surgen de una propuesta de 1988,<sup>321</sup> con el objetivo de realizar una cogestión pedagógica e institucional entre el gobierno provincial y las familias de pequeños productores, trabajadores rurales y representantes de instituciones de la comunidad. Para su organización cada CEPT elige un Consejo de Administración encargado de observar los aspectos pedagógicos, administrativos, legales y económicos. La fortaleza del programa radica en que permite a adolescentes y jóvenes del medio rural cursar la educación secundaria sin abandonar su medio, a la par que se da una vinculación entre el saber científico con el saber popular. En los CEPT se promueve el trabajo en equipo, brindan capacitación a los alumnos y a los productores para potenciar la actividad productiva de forma sustentable.

Otro ejemplo fue el realizado en Ecuador, con la Campaña de Alfabetización “Monseñor Leonidas Proaño” de 1988 a 1989, cuya piedra angular fueron jóvenes de los dos últimos años de secundaria y de los Institutos Normales, quienes en brigadas alfabetizaron a más de 200 mil personas<sup>322</sup>. De esta campaña surgió el Encuentro Nacional conformado por los mismos jóvenes a quienes una vez participado en las campañas de alfabetización, se les invitaba a reunirse en grupos para analizar el sistema educativo nacional y proponer cambios; en cada grupo se eligió a un relator que participaba diariamente en un Plenario de Relatores para resumir y socializar las conclusiones de cada uno de los grupos. A pesar del éxito en participación y la redacción de un Informe Final, que incluía la propuesta para crear una Ley de Participación, los medios de comunicación dieron escasa cobertura al Encuentro.

Una de las experiencias más enriquecedoras y significativas, por partir de una alianza entre el gobierno y las propias comunidades, es el “Programa de Educación con Participación de la Comunidad” (EDUCO), iniciado en 1991 en el

---

<sup>321</sup> Torres, Op. Cit. p. 44.

<sup>322</sup> *Ibid.* p. p. 40.

Salvador con el objetivo de crear los inexistentes servicios de educación preescolar y básica en áreas rurales, donde serían las propias comunidades, organizadas en Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) quienes gestionarían las escuelas, en un verdadero modelo de autonomía escolar, con el apoyo del Ministerio quien les transfirió fondos estableciendo directrices para su uso, procuró materiales didácticos, a la par de supervisar, ayudar y capacitan a las ACE, quienes a la par de administrar la escuelas, movilizaban el apoyo entre la comunidad. Para el año 2001, el 39% de todos los estudiantes de las zonas rurales entre primer y noveno grado estudiaban en una escuela EDUCO.<sup>323</sup>

A partir de la Reforma de la Educación Primaria de 1991, en Nicaragua se crean los Consejos Consultivos con el objetivo de llevar a cabo una transferencia de responsabilidades de carácter administrativo y aumentar la participación y el poder de decisión de los padres, docentes y directores. Dichos consejos directivos tienen personalidad jurídica para contratar maestros y funcionarios, mantener los edificios escolares, realizar asignaciones de presupuesto y supervisarlas, generar recursos financieros adicionales y supervisar el desempeño de los docentes. Para el 2002 el 63% de todos los estudiantes primarios y secundarios asistían a escuelas autónomas.<sup>324</sup>

En el año de 1992 en Guatemala se impulsa una Reforma Educativa que culminaría con la implementación del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) con el objetivo de facilitar el acceso a la educación a las comunidades indígenas, dicha reforma tenía como ejes la descentralización y la participación protagónica de las comunidades en la administración de la escuela. A través de los Comités Educativos (COEDUCA), se da el manejo de los fondos transferidos por las autoridades centrales, la selección, contratación y supervisión de los maestros, el control de la asistencia de los alumnos, se organizan los programas de alimentación, y se define el calendario y horario escolar. En este proceso los COEDUCA son apoyadas por ONGs para *“identificar los requerimientos educativos de las comunidades,*

---

<sup>323</sup> Murillo, Op. Cit. p. 170.

<sup>324</sup> *Ibíd.* p. 172.

además de organizar y ayudar a los consejos educativo.”<sup>325</sup> Para el año 2002, las escuelas del PRONADE tenían ya el 21% de la matrícula de las escuelas primarias en las zonas rurales. Fueron varias las lecciones aprendidas, entre las que destacan la afirmación entorno a que el proceso de empoderamiento sólo es posible si las comunidades ejercen la gestión, el mejor modelo de descentralización es la que se define en función de la capacidad de la sociedad civil y/o de sus instituciones locales; la descentralización debe partir con base a una política clara y sólida de equidad para la mejora de la gestión y no con base a intereses políticos particulares y que las políticas públicas locales se nutren de las necesidades de las comunidades y de sus expectativas.<sup>326</sup>

En el año de 1994 el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay junto con el Banco Interamericano de Desarrollo, comenzaron a operar el programa “Escuela Viva Hekokatúva” el cual culminó en el segundo semestre de 2007, su línea de acción partía de una discriminación positiva con el fin de mejorar las oportunidades, permanencia y culminación de la Educación Básica en comunidades calificadas como vulnerables, mediante la asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión escolar disminución de la desigualdad dentro del sistema educativo y promover la participación de los docentes y padres de familia. Con los recursos del programa se mejoró la infraestructura escuelas rurales, se distribuyeron bibliotecas en las aulas y se entregó capacitación y material educativo. A la par se crearon instancias de participación para maestros, alumnos, padres y directores en la toma de decisiones a través de Asociaciones de Cooperación Escolar y de Equipos de Gestión Escolar, donde se encuentran representados todos los actores de la comunidad escolar. Se observó que asignar la escuela como unidad de intervención del Programa ha sido un acierto, especialmente cuando las principales acciones directas del programa beneficiaron a los niños/as, profesores, directores y padres/madres.<sup>327</sup> Para el 2008 se relanzó el programa como “Escuela Viva II”.

---

<sup>325</sup> *Ibíd.* p. 71.

<sup>326</sup> OAS. (2016). *Guatemala: Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo*. Recuperado el 5 de mayo de 2016, de <http://www.oas.org/udse/wesiteold/guatemala.html>

<sup>327</sup> UCP. (2016). *Lecciones Aprendidas de Escuela Viva I*. Recuperado el 5 de mayo de 2016, de <http://www.escuelaviva-mec.edu.py/contenido.php?id=53>

En Uruguay desde 1995 se realiza el programa “Escuela de tiempo Completo” con la línea de trabajo dirigida al “*fortalecimiento del vínculo escuela-familia-comunidad en las escuelas de tiempo completo*”<sup>328</sup> bajo la idea de que la escuela puede llegar hacer el centro y la articuladora de las redes institucionales locales, a fin de mitigar las características negativas del entorno social y territorial del niño. Se atiende a los niños desde los 4 años de edad en horarios de 8:30 a 16:00 horas, donde el 75% del tiempo está destinado a trabajos en aula o talleres, laboratorios, teatros, huertas y otro tipo de actividades extraescolares, y el 25% restante a alimentos y recreos. La riqueza del programa radica en la inclusión de la comunidad, a quien se le presenta cada proyecto, para su discusión y mejora, a fin de integrar al sistema escolar nuevos espacios presentes en el barrio.

Profesores de una escuela comunitaria en Brasil, por iniciativa propia solicitaron el apoyo a la ONG Comunicación y Cultura, para editar un periódico escolar, dando origen al Programa “*Primeiras Letras*” que comenzó a operar en 1995. Este consiste en la publicación de artículos elaborados por profesores y alumnos de 1º a 5º grado, reunidos en clubs, y los cuales son impresos por Comunicación y Cultura para su difusión dentro y fuera de la escuela. Cada club crea su propio reglamento y son capacitados en cursos y talleres de comunicación y edición electrónica, así como en temas de derechos humanos, género, sexualidad y liderazgo.<sup>329</sup> Su objetivo es motivar a los alumnos hacia la lectura y escritura, así como enseñar códigos de ética y responsabilidad pública. Para conseguir un mayor financiamiento se creó el Programa “Empresa Asociada a la Escuela”, mediante el cual se consiguió que 11 empresas apadrinen los periódicos.

En 1995, en Brasil se implementa a nivel federal el “Programa Dinero Directo a la Escuela” con el fin de dar hacer frente a una gestión escolar centralizada, autoritaria y sujeta la interferencia política, incluyendo el concepto de Escuela Ciudadana. A través del programa se realiza una transferencia de los recursos económicos a las escuela, para la administración por medio de serán administrados y controlados por Consejos Escolares, integrados por padres,

---

<sup>328</sup> Krichesky, Op. Cit. p. 46.

<sup>329</sup> Torres, Op. Cit. p.42.

maestros y representantes de la comunidad, a fin de hacerlos corresponsables de la gestión administrativa, financiera y pedagógica de las escuelas. En esta transferencia de responsabilidades “...no hay miedo ni temor –como en el caso mexicano– a que los actores tengan atribuciones...relación entre los municipios y las escuelas”<sup>330</sup>

Estos Consejos son obligatorios en todas las escuelas públicas con más de 100 alumnos. Para el cálculo de los recursos transferidos se toma en cuenta el censo escolar del año anterior y la situación socioeconómica de la región y se emplean para básicamente tres objetivos: mantenimiento, conservación y pequeñas reparaciones y adquisición de insumos, capacitación y perfeccionamiento de los profesionales de la educación y la adquisición de material didáctico- pedagógico.<sup>331</sup> El dinero no puede ser utilizado para el pago del personal y cierta parte debe estar destinada a proyectos específicos que pueden ser tanto de iniciativa de la escuela como del Ministerio de Educación. Al dotar de la facultad y responsabilidad a la comunidad para la elección de los directivos, no sólo es un incentivo para participar para la comunidad, también “...aumentó la conciencia de que cualquier maestro en el plantel puede acceder al poder.”<sup>332</sup> Entre los desafíos que ha tenido el programa destacan la burocracia existente, la inexperiencia y la falta de calificación del personal involucrado, así como la legislación existente, la cual no permite que la escuela sea considerada legalmente como una unidad presupuestaria.<sup>333</sup>

Otro caso fue el que se dio en Honduras, donde con el objetivo de mejorar el acceso a la educación y promover la participación comunitaria en la identificación de necesidades educativas a fin de profundizar el proceso de descentralización de la gestión, en 1999 la Secretaría de Educación de la Republica de Honduras planteo el “Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria” (PROHECO), con la propuesta de compartir la responsabilidad en la prestación de los servicios educativos a nivel preescolar y primaria, entre el Estado y la sociedad civil. Se crean las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO), conformadas por los

---

<sup>330</sup> Flores. Op. Cit. p. 85.

<sup>331</sup> Krichesky, Op. Cit. p. 47.

<sup>332</sup> Flores. Op. Cit. 85.

<sup>333</sup> Gajardo Marcela, (2000), *Iniciativas de apoyo a la autonomía escolar*. Chile: PREAL. P. 4

padres de familia, para que sean ellos, con financiamiento del gobierno central, las encargadas de administrar las escuelas PROHECO. Para el año 2004, el 11% de la matrícula de las escuelas preescolares y primarias en zonas rurales pertenecía a escuelas del PROHECO.<sup>334</sup>

En el 2000, en Chile surgió el programa “Liceo Para Todos” con la finalidad de resolver la deserción escolar en la enseñanza Media, para ello en cada escuela, con el apoyo del Ministerio de Educación, la comunidad educativa se reúne para analizar su contexto y a partir de ahí desarrollar planes que aseguren la permanencia de los estudiantes, con becas para alumnos que se encuentren en mayor vulnerabilidad, asesoría de universidades en el ámbito psicosocial, mejoramiento de internados para que estos no solo brinden las comodidades mínimas, sino que se conviertan en instancias para el desarrollo educativo y cultura, a través de talleres de estudios y tutorías, grupos de investigación y de acción cultural, promoviendo las acciones recreativas y culturales para que los jóvenes hagan buen uso de su tiempo libre y a la par desarrollen habilidades para favorecer la integración de la cultura local y la promoción de acciones de servicio comunitario; también se ofrece la nivelación reconstitutiva con apoyo de las Universidades Católica de Chile y de la Frontera<sup>335</sup>. A partir de la puesta en marcha, se ha observado que una de las mayores causas de deserción es la falta de estrategias por parte de las escuelas para apoyar alumnos, que salen del tipo “tradicional” y a los cuales se les exige altos niveles de calidad, siendo clave el programa de nivelación.

Por su parte en Perú, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua en el año 2000, se realizó la Consulta Nacional “Puertas Abiertas” con miras a formular una Ley General de Educación, en los cuales se invitó a participar a maestros, estudiantes, autoridades, padres de familia, especialistas, instituciones, empresarios, alcaldes, ONGS, medios de comunicación, líderes políticos y de opinión, respondiendo las preguntas una serie de preguntas que giraban en torno a *¿Qué necesitamos aprender todos los peruanos? ¿Cómo se debe enseñar en la*

---

<sup>334</sup> Murillo, Op. Cit. p. 171.

<sup>335</sup> Liceo Polivalente. (2016). Qué es el programa Liceo para todos? Recuperado el 5 de mayo de 2016, de <http://liceopvte.cl.tripod.com/lptquees.htm>

*escuela?, Más allá de la escuela ¿Qué, dónde y con quiénes aprendemos también?*,<sup>336</sup> entre otras, y las cuales podían ser contestadas por consulta abierta a la ciudadanía, encuesta nacional en los 24 departamentos del país y por consultas especializadas dirigidas a especialistas y expertos, instituciones, partidos políticos.

Desde la sociedad civil también se han ido generando valiosas experiencias en torno a cómo motivar el interés y participación ciudadana en el tema educativo, mediante diferentes estrategias, entre los que destacan la creación de observatorios ciudadanos, como espacios para el debate y generación de opción especializada al respecto.

En 1998 en Colombia, por iniciativa de dos casas editoriales y dos fundaciones, se crea el Proyecto “Educación Compromiso de Todos” con el propósito de posicionar el tema educativo en la agenda pública y política, enriqueciendo el debate y dando seguimiento a las políticas que realice el gobierno. Con este propósito el proyecto realiza foros, mesas de trabajo, encuentro de grupos y brinda información a los medios de comunicación en torno a la educación. En 1998, durante la campaña presidencial hicieron visible el tema educativo mediante consultas y encuestas nacionales. En 1999 participaron en el diseño y formulación del capítulo de educación del Plan Nacional de Desarrollo, invitando a la ciudadanía a participar de manera interactiva.

Para el año de 1999, el sistema educativo en Guatemala atravesaba por una grave crisis producto de una gran inestabilidad política que se remonta hasta los años sesenta, ante este hecho diversas organizaciones e instituciones deciden actuar dando origen a la “Gran Campaña Nacional por la Educación” (GCNPE) cuyo objetivo principal era exigir el aumento al presupuesto al Ministerio de Educación, con la finalidad de mejorar la calidad y el aumento de la cobertura educativa en todos los niveles. Dicho programa está integrado por una gran variedad de actores: *“entidades religiosas, medios de comunicación, ONGs, organizaciones empresariales, organizaciones indígenas, universidades, centros*

---

<sup>336</sup> Torres, Op. Cit. p. 66.

*de documentación, instituciones educativas y organismos internacionales*<sup>337</sup> La presión ejercida logró un aumento significativo al presupuesto destinado a la educación, no obstante no fue suficiente, lo cual motivo a que la GNCPE, se convirtiera en un movimiento con visión a largo plazo para lograr la universalización de la educación en toda Guatemala. En 1999, se hallaba conformada por solamente 15 organizaciones y para el 2004 eran ya 84, que juntas han logrado consolidar la construcción de un movimiento que ha ido adquiriendo *“mayor capacidad de análisis, negociación, investigación de propuesta, manejo de información y mayor conocimiento metodológico sobre incidencia política”*.<sup>338</sup> EL GNCPE demostró que es posible lograr alianzas efectivas entre actores institucionales y la sociedad civil, con resultados visibles en las políticas educativas.

Los anteriores programas tenían entre sus objetivos empoderar a los padres de familia y a las comunidades en la toma de decisiones y en la administración de las escuelas, a fin de volverlas no solo más democráticas, sino sobre todo hacerlos corresponsables en un bien público por excelencia, y cuya calidad es un elemento esencial para el futuro y progreso de la propia comunidad.

En el caso de México también se han realizado alianzas entre diferentes actores y organizaciones con la finalidad de promover la participación, aprovechar el capital social de la comunidad y vincularlo directamente con la calidad educativa. Por ejemplo en 1999, el filántropo Max Shein, propuso a empresarios el fundar, UNETE, una organización con la misión de mejorar la calidad y equidad de la educación en el país a través de emprender acciones para garantizar el acceso a las tecnologías, como computadores e internet y programas de fortalecimiento escolar en escuelas primarias y secundarias, con prioridad a aquellas en zonas marginadas. A partir de este proyecto, UNETE, con el apoyo de donativos y el apoyo del gobierno federal, a través del Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativo, ha logrado *“...equipar a de 7 mil 58 escuelas, brindando apoyo directo a 2 millones 297 mil 817 alumnos y 93,423 maestros de*

---

<sup>337</sup> *Ibíd.* p. 74.

<sup>338</sup> Meza Palma Florida, (2015), La Gran Campaña Nacional Por la Educación, Investigaciones e Incidencias en políticas Públicas, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, El Salvador, p. 1.



*educación básica*<sup>339</sup> con una Aula de medios. Las escuelas y los padres de familia se encargan por su parte de la instalación y el pago del Internet y las materias consumibles, siendo un ejemplo muy significativo de alianza entre sociedad civil, gobierno, sector privado, escuela y padres de familia.

En 1998, a raíz del interés de varias organizaciones e investigadores en los problemas de la educación, se creó el Observatorio Ciudadano por la Educación (OCE), como una instancia social de vigilancia y con para incidir en la políticas públicas sobre educación, mediante la investigación y dialogo con las autoridades. En el OCE participan una gran gama de investigadores de distintas disciplinas, como la sociología, psicología, pedagogía, economía, entre otros, los cuales no reciben una remuneración, siendo apoyada por la fundación FORD y la UNAM. Ha realizado debates educativos en la revista Este País y en el El Financiero, así como ruedas de prensa, los foros ciudadanos y la participación de sus miembros en instancias educativas en las que se toman decisiones.<sup>340</sup> Gracias a lo anterior han logrado prestigio a nivel nacional e internacional, así como dar visibilidad a OCE en los medios de comunicación, logrando acciones para la concientización de la sociedad civil en torno al tema educativo.

Otra experiencia muy interesante, por el proceso organizacional que atravesó fue el programa “Construye-T”, cuyo objetivo se enfocaba en apoyar a los jóvenes en educación media superior para el desarrollo de un proyecto de vida a la par de acciones para la prevención de riesgos. Su proceso inició en 2007, con el lanzamiento del “Programa de Escuelas Seguras”, el cual fue criticado por la Red de Instituciones Especialista en Juventud y Desarrollo, por considerar que poseía un enfoque de carácter persecutorio. A raíz de esto, la SEP “*invitó a representantes de la RIE a un diálogo sobre seguridad y juventud*”.<sup>341</sup> Logrando que el enfoque tuviera un carácter más preventivo, integral e incluyente. El programa representó un reto “*porque las autoridades educativas no estaban acostumbradas a trabajar con actores ciudadanos,*”<sup>342</sup> no se contaba con la

---

<sup>339</sup> Total Uni. (2016). *Unión de Empresarios por la Tecnología en la Educación*, Recuperado el 6 de mayo de 2016, en [http://www.totaluni.com/aliado/leer/unin\\_de\\_empresarios\\_para\\_la\\_tecnologa\\_en\\_la\\_educacin\\_a.c.\\_unete](http://www.totaluni.com/aliado/leer/unin_de_empresarios_para_la_tecnologa_en_la_educacin_a.c._unete)

<sup>340</sup> Hamui Sutton, Mery. (2009). Observatorio Ciudadano de la Educación: un balance a diez años. *Revista mexicana de investigación educativa*, p. 14

<sup>341</sup> Verduzco, Op. Cit. p. 41.

<sup>342</sup> *Ibid.* p. 44.

experiencia ni como las herramientas oficiales para entablar una colaboración que permitiera una real implicación de las OSC, teniendo que recurrir al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para que fungiera como administrador de los recursos públicos, dejando a un lado a las OSC, de quien había nacido la iniciativa, relegando su papel a solamente las reuniones de trabajo con la SEP, sin la posibilidad de incidir para modificar el rumbo o estrategias de la política pública.

Uno más es el caso del Apoyo a la Gestión Escolar, el cual inició en 1996 y consiste en un apoyo monetario y de formación a las asociaciones de padres de familia...Las asociaciones de padres son las deciden en que invertirán el recurso económico, aunque éste se limita a compras de material didáctico y administrativo y a mejoras en la infraestructura. El apoyo monetario recibido oscila entre \$5,000 y \$7,000<sup>343</sup>

El incluir la participación de padres, familia y sociedad civil en general dentro del proceso educativo, requiere un análisis a fondo en torno a sus fortalezas y debilidades, cuyo uso requiere advertir la heterogeneidad de sus integrantes, la multiplicidad objetivos de estos, que pueden llegar a enfrentarse en torno a recursos limitados y el labor necesario para asignar responsabilidades, roles y prioridades dentro de un marco diálogo y consenso permanente. Sobre todo ante las transformaciones sociales, económicas y culturales, que ponen en riesgo una formación integral, ordenada y coordinada para la niñez, es necesario reforzar los vínculos sociales, recuperando el sentido público de la educación, con una visión de responsabilidad compartida que incluya si al Estado, pero también a otros actores actualmente excluidos e infravalorados, guiando y promoviendo su actuación, respetando y aprendiendo de las practicas informales, con un mayor cuidado en aquellos escenarios de vulnerabilidad e inestabilidad social.

El riesgo de la simulación es uno de los mayores riesgos dentro de las estrategias de participación social, se requiere diseñar estrategias creíbles que generan confianza entre los actores convocados, superando el nocivo historial de

---

<sup>343</sup> Flores. Op. Cit. p. 88.

políticas clientelares, ofreciendo información y capacitación, y sobre todo la oportunidad de que su participación sea valorada y significativa.

El diseño de políticas públicas para promover e incluir la participación social como agente transformador del proceso educativo requiere un diagnóstico certero del sistema de educación nacional, de forma que el conocimiento en torno a su historia, estructura y características, permita ofrecer soluciones coherentes con los contextos sociales, económicos, políticos y culturales, evitando caer en respuestas totalizadoras, que difícilmente podrán incidir en la realidad imperante, y en cambio sí ser contraproducentes, despertando el rechazo y recelo de los actores a las que van dirigidas.

#### **4. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICO EN MÉXICO.**

Conocer la evolución, estructura y funcionamiento del sistema educativo a nivel básico resulta fundamental dentro del estudio de los CEPS, por ser en este donde se implementan y desarrollan, por lo cual se requiere contar con un diagnóstico previo de la situación que guarda con el fin de poder construir opiniones y proposiciones serias y realizables, al sustentadas en datos estadísticos e históricos, es por ello que en este capítulo se describirá la forma como se estructura y funciona el sistema educativo a nivel básico en México, los mecanismos para su financiamiento, así como las herramientas oficiales empeladas por las autoridades para su evaluación, no sólo de la situación del proceso educativo sino de la efectividad de las políticas implementadas.

El comprender que los índices y datos actuales en alfabetización, cobertura, y otros, son resultado de largas cadenas de hechos y políticas implementadas en el pasado, facilitará una visión con retrospectiva que relaciones los logros, problemas y retos actuales. Dentro de este estudio el tema económico y financiero es prioritario, puesto que el contar con un eficaz y eficiente financiamiento, permite cumplir cabalmente con sus objetivos y tareas asignadas, efectuando los estudios, ajustes y reformas necesarios, no obstante son de los temas críticos en toda política pública, por lo cual es preciso conocer y comprender la organización, fuente y montos con que cuenta este servicio público.

Igualmente importantes es conocer la estructura y herramientas disponibles para evaluar el sistema educativo, sus metodologías utilizadas y la evolución de sus resultados, siendo conscientes de que estos son producto de múltiples factores, que por lo tanto requieren soluciones y estrategias integrales, que no queden limitas a conceptos económicos o de calidad, permitiendo al contrario la construcción de indicadores multifacéticos que den cuenta la relación que guardan las estrategias implementadas, como lo son los CEPS, con el logro de los objetivos del sistema educativo.

## 4.1 Estructura y Funcionamiento

La educación “*amplía las capacidades humanas, permite un desarrollo social, cultural y, si existen las condiciones adecuadas, puede fomentar el crecimiento económico,*”<sup>344</sup> por ello está consagrada en nuestra constitución como un derecho fundamental y necesario, hacia el cual el Estado tiene la obligación no solo de ofrecer servicios educativos de calidad, sino también de crear y fomentar las condiciones socioeconómicas para que esta contribuya realmente al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, en un sentido de solidaridad social.

No obstante al estudiar el sistema educativo nacional se observa la existencia “*...discontinuidades y rupturas de las políticas implementadas entre una administración y otra... (emprendidas) sin diagnósticos y sin la experimentación y evaluación adecuadas.*”<sup>345</sup> Si se pretende transformarlo, se requiere invariablemente de estudios científico que permitan comprender el funcionamiento de sus organizaciones, estructuras y procesos, de sus actores y recursos, para poder incidir de forma eficiente.

Históricamente los objetivos del sistema educativo nacional han variado de acuerdo a las condiciones sociales, económicas y políticas, y con ellos las estrategias y políticas implementadas; la profesora Maricela Olivera Campiran, a través de un estudio realizado en 2005<sup>346</sup>, divide la historia moderna de la educación básica de acuerdo con siete proyectos nacionales:

- Proyecto de Educación Nacionalista (1921-1924). Diseñado por José Vasconcelos, quien creó la Secretaría de Educación Pública, como organismo federal responsable de la política educativa nacional. Sus objetivos, aparte de impulsar la cobertura, buscaban que los estados y municipios contaran con suficientes recursos financieros propios, para que estos impulsaran a las asociaciones civiles educativas.

---

<sup>344</sup> Instituto Nacional Para La Evaluación De La Educación (2014). ¿Cuánto Gasta El Estado En La Educación Básica Y Media Superior Ar03a. *El Currículo Nacional? En Panorama Educativo De México 2014 Indicadores Del Sistema Educativo Nacional Educación Básica Y Media Superior*, México, p.1.

<sup>345</sup> Martínez Bordon, Arcelia y cols. (2007) Los Consejos De Participación Social En La Educación Y El Programa Escuelas De Calidad: ¿Mecanismos Sociales Para La Rendición De Cuentas?. México: *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social*, p. 30.

<sup>346</sup> Olivera Campiran, Maricela (2005). Evolución histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales:1921-1999. UNAM. México. D.F. Disponible en [http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec\\_6.htm](http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_6.htm)

- Proyectos de Educación Rural e Indígena (1924-1942). Concibió la educación indígena como un fenómeno integral en el que habría de participar el sector educativo, agrario y de salud, las escuelas primarias rurales, elementales y superiores, las escuelas agropecuarias e industriales y las Misiones Culturales.

- Proyecto de Educación Socialista (1934-1942). Tuvo sus antecedentes en la educación positivista y la difusión de las ideas del marxismo-leninismo, para su implementación se reformó al Artículo 3o de la Constitución que proponía que toda enseñanza fuera anti-religiosa y gratuita. Además, tanto la educación primaria como la secundaria serían impartidas bajo el control directo del Estado y basarían sus contenidos en la doctrina socialista.

- Proyecto de Educación Técnica (1915- a la fecha). Diseñado como una alternativa de educación accesible de promoción y movilidad social, para ello se fundó el Instituto Politécnico Nacional (IPN) como alternativa de educación superior para la clase trabajadora y se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

- Proyecto de Unidad Nacional (1940-1958). Ante el incremento progresivo de la población urbana se propició que se abandonara la educación rural para concentrarse en la educación urbana, se limitaron los alcances de la educación socialista, el sentido anti-religioso y se orientó hacia la democracia, el nacionalismo con el fin de crear un espíritu cívico para que las personas del campo se sintieran parte de la nación. Se continuó la campaña de alfabetización, mediante la construcción de más escuelas, el aumento del número de profesores la edición de libros al alcance de todos y la promoción de la enseñanza técnica y superior para la industrialización del país.

- Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria (1959-1970). Diseñado por Jaime Torres Bodet para enfrentar los problemas que planteó la explosión demográfica, para ello se incorporó el sistema de enseñanza primaria a los niños de 6 a 14 años que no la recibían, se establecieron plazas suficientes de profesores de primaria, se instituyó el libro de texto gratuito y se promovió la participación de los estados y particulares.

- Planes y Programas de Reforma, Descentralización y Modernización de la

Educación (1970-1993). La Ley de Educación de 1974, promovió un cambio de métodos de enseñanza con el objetivo de preparar a los niños para un proceso permanente de aprendizaje. Hacia finales de este proyecto se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, el cual tenía como eje la descentralización de la educación, mediante los programas “Primaria para Todos los Niños” y el “Programa de Desconcentración de los Servicios Educativos de la SEP.” SE fundó la Universidad Pedagógica Nacional.

Cada uno de los proyectos refleja las condiciones y tendencias sociodemográfica imperantes de la época, las cuales difieren notablemente de las presentes; actualmente la población mexicana es la onceava más grande del mundo, tenemos que para 2010, el grupo de los 0 a los 29 años de edad representó poco más del 55% de la población<sup>347</sup>, lo cual incluye las edades idóneas de 3 a 17 años para cursar los niveles de educación obligatorios por ley.

De acuerdo a estudios realizados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Estado mexicano enfrenta tres principales retos en cuanto al tema educativo: la dimensión de la población infantil y juvenil, la distribución de la población en un gran número de localidades rurales dispersas con pocos habitantes y la diversidad lingüística y cultural<sup>348</sup>, condiciones que se deben tener presentes al momento de planear y desarrollar las políticas educativas.

Conforme al artículo 37 la Ley General de Educación de 1993, la educación en México se imparte a través de tres modalidades:

- Escolarizada, cuya población objetivo son aquellos alumnos que asisten a un a un centro educativo de acuerdo con el calendario oficial y con ciertos horarios;
- No escolarizada, la cual proporciona proporcionar la oportunidad de continuar o concluir su educación a los alumnos que no pueden incorporarse a los servicios escolarizados;

---

<sup>347</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2012). Estructura y Dimensión del Sistema Educativo Nacional. *Panorama Educativo de México 2012 Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica y Media Superior*, México. p. 1.

<sup>348</sup> *Ibid.* p. 1.

- Mixta, es una combinación de la modalidad escolarizada y la no escolarizada, que se caracteriza por su flexibilidad. <sup>349</sup>

La educación básica está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. El medio superior por su parte comprende el nivel de bachillerato y equivalente y finalmente el tipo superior, compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado.

El Sistema de Educación Nacional (SEN) debido a la propia diversidad cultural y geográfica, pero sobre todo a las condiciones socioeconómicas existentes en el país, ofrece cada nivel educativo en diversas modalidades, con el fin de garantizar que todo mexicano tenga no solo la oportunidad sino también el derecho a cursar los niveles necesarios para el desarrollo integral de sus capacidades. A continuación se describe mediante una tabla cada tipo educativo que conforma el SEN escolarizado, sus niveles educativos y las modalidades en que pueden ser cursados conforme a lo establecido en la Ley General de Educación de 1993.

**Tabla 1**  
**Sistema Educativo Nacional Escolarizado**

<b>Tipo Educativo</b>	<b>Nivel Educativo</b>	<b>Tipo de Servicio</b>
<b>Educación Básica</b>	Preescolar	CENDI General Indígena Comunitario
	Primaria	General Indígena Comunitaria
	Secundaria	General Técnica

<sup>349</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Estructura y Dimensión del Sistema Educativo Nacional en Panorama Educativo de México 2014 Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica y Media Superior*, 2015. p. 6



		Telesecundaria Comunitaria
<b>Educación Media Superior</b>	Bachillerato o equivalente y Educación profesional	Bachillerato General Bachillerato Tecnológico Profesional Técnico
<b>Educación Superior</b>	Licenciatura	Educación Normal Universitaria y Tecnológica
	Posgrado	Especialidad Maestría Doctorado

Fuente: Elaboración Propia con base en la Ley General de Educación 1993.

Para 1934 se estableció la obligatoriedad del nivel primaria, en 1993 del nivel secundaria, en 2004 del nivel preescolar y en 2013 de la media superior. De este modo, se estableció la obligación de todo mexicano de hacer que sus hijas, hijos o pupilos asistieran a estos niveles, reconociéndose la importancia de la participación activa de los padres pero también de los educandos en los procesos educativos. Reconocimiento que se reforzó con la reforma a la Ley General de Educación de 2013, en el cual se establece que SEN está conformado por:

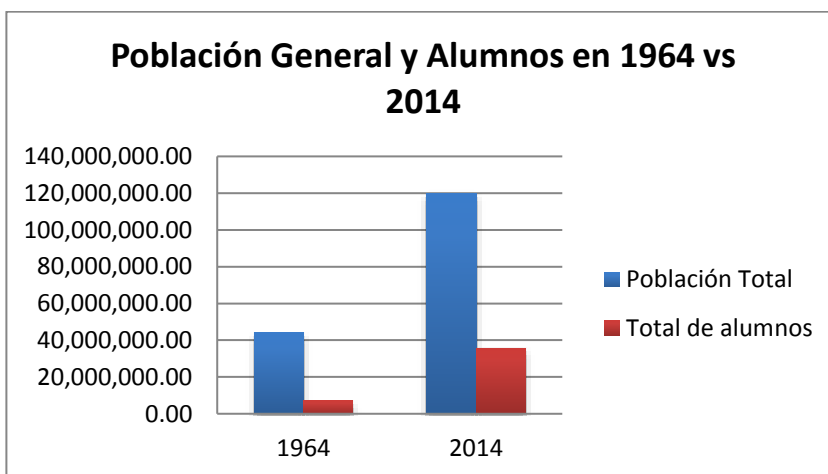
- I. Los educandos, educadores y los padres de familia;
- II. Las autoridades educativas;
- III. El Servicio Profesional Docente;
- IV. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;
- V. Las instituciones educativas del estado y de sus organismos descentralizados;
- VI. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;
- VII. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía;
- VIII. La evaluación educativa;
- IX. El Sistema de Información y Gestión Educativa, y
- X. La infraestructura educativa

El SEN mexicano es uno de los más numerosos del mundo con una matrícula para el ciclo escolar 2013-2014 de 35,745,871 de alumnos, distribuidos en 255,531 escuelas, con 1,868,048 docentes <sup>350</sup>, y el cual solamente superado por Estados Unidos con más de 77 millones y Brasil con más de 53 millones de alumnos. <sup>351</sup>

Como se mencionó, en el pasado el reto y objetivo central de las políticas mexicanas estaban centradas en la cobertura, lo cual se explica si se considera que para 1963 solo la mitad de la población era alfabeta. <sup>352</sup> Actualmente México cuenta con un sistema educativo 4.7 veces más grande que el de la década de los sesenta en cuanto al número de alumnos, seis veces más en relación con el de escuelas y nueve veces en cuanto al número de maestros <sup>353</sup>

Para el ciclo escolar 1963-1964, se atendían a 7 millones 379 mil alumnos distribuidos en 39,224 escuelas y 203,343 maestros, la relación alumno/escuela, que se obtiene al dividir la matrícula total entre el total de escuelas era de 188.144 contra el 139.88 del 2014; en cuanto a la relación alumno/maestro, tenemos que para 1964 este era de 36.29 en comparación con 19.13 del 2014.

**Gráfica 1**



<sup>350</sup> *Ibíd.* p. 19

<sup>351</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Estructura y Dimensión del Sistema Educativo Nacional en Panorama Educativo de México 2012* Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica y Media Superior, 2013. p. 10

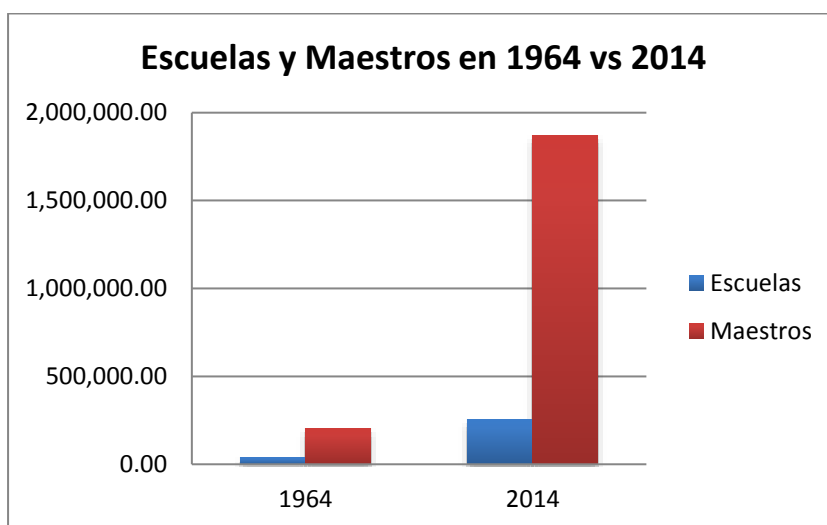
<sup>352</sup> Adriana Olivera, Las Últimas cinco décadas del sistema educativo mexicano, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, vol. XLIII, núm. 3, 2013, p. 76

<sup>353</sup> *Ibíd.* p. 93

Fuente: Elaboración Propia con base a la información del INEE 2014.

Como se observa en la Gráfica 1, la población de México de 1964 a 2014, cincuenta años de diferencia, se triplicó, no obstante para la década de los sesenta el alumnado representaba apenas un 16.79% del total de población, en tanto para 2014, esta cifra había aumentado a un 29.85%, lo cual representa un avance significativo en cuanto a cobertura, esto sin contar otros factores importantes en el análisis como la población en edad de estudiar.

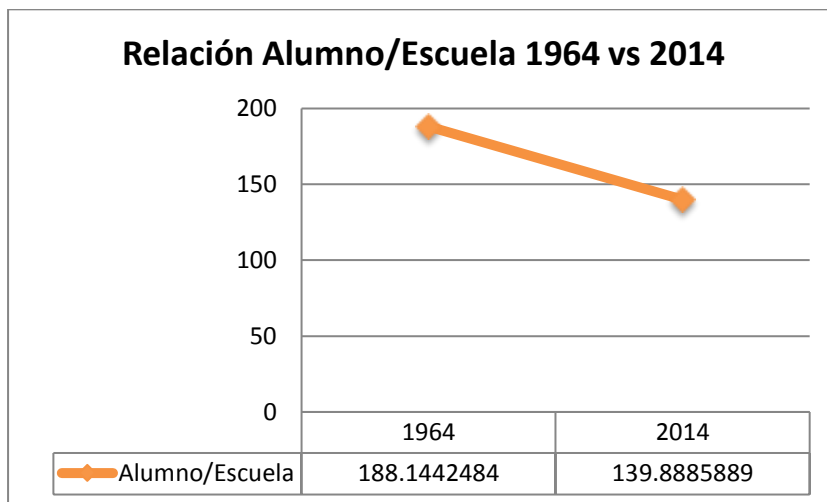
**Gráfica 2**



Fuente: Elaboración Propia con base a la información del INEE 2014.

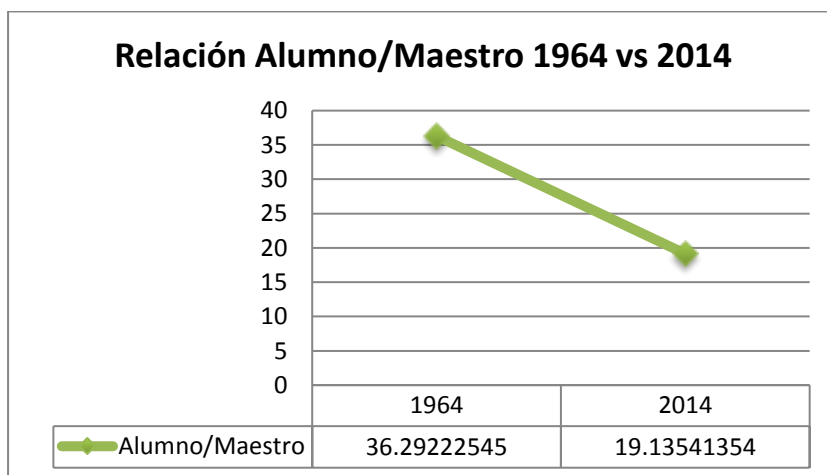
En la Gráfica 2 se observa el importante incremento tanto en Escuelas como en Maestros de 1964 a 2014, siendo este crecimiento más importante en el rubro de Maestros, lo que habla de una mayor prioridad en cuanto a formar docentes para una población en constante crecimiento durante estos últimos cincuenta años, lo que se ve reflejado en la creación de Escuelas Normales Rurales y públicas, y en el apoyo a la Escuela Normal Superior fundada en 1955 y a la Universidad Pedagógica Nacional fundada en 1978.

**Gráfica 3**



Fuente: Elaboración Propia con base a la información del INEE 2014.

**Gráfica 4**



Fuente: Elaboración Propia con base a la información del INEE 2014.

Las Gráficas 3 y 4 muestran dos indicadores muy importantes y relevantes para medir la sobrepoblación tanto en las escuelas como en las aulas, mostrando una disminución significativa, dado que la matrícula total creció 4.7 veces, el número de escuelas se multiplicó por seis, y la cantidad de maestros por nueve,

con una población 6.8 veces mayor que la que existía en la década sesenta,<sup>354</sup> logrando el hecho de que actualmente la cobertura educativa entre la población de 5 a 14 años es universal, como casi en todos los países de la OCDE.<sup>355</sup>

La matrícula en primaria, que ya cubría casi el 90% de la demanda en 1963, sigue siendo la más grande: en 50 años creció 2.3 veces, pero representa el 48.8% del total de alumnos inscritos en el ciclo escolar 2011-2012, lo que equivale a 14, 789,406 de alumnos.<sup>356</sup>

**Tabla 2**  
**Alumnos por nivel Educativo 2015-2030**

Nivel educativo	Absolutos				Tasa de crecimiento		
	2015	2020	2025	2030	2015-2020	2020-2025	2025-2030
Preescolar	4 918 020	5 200 310	5 441 200	5 647 477	5.7%	4.6%	3.8%
Primaria	14 281 187	13 862 209	13 553 610	13 220 136	-2.9%	-2.2%	-2.5%
Secundaria	6 849 235	6 569 163	6 471 228	6 407 296	-4.1%	-1.5%	-1.0%
Bachillerato	4 692 681	5 120 999	5 155 240	5 163 557	9.1%	0.7%	0.2%
Superior	3 838 993	4 824 963	5 451 041	5 983 282	25.7%	13.0%	9.8%
Capacitación para el trabajo	1 864 268	2 193 465	2 464 958	2 699 031	17.7%	12.4%	9.5%

Fuente: Adriana Olivera, Las Últimas cinco décadas del sistema educativo mexicano, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XLIII, núm. 3, 2013

Como se observa, la presión demográfica que se encontraba en preescolar y primaria cedió y se está trasladando a los niveles educativos superiores,<sup>357</sup> el nivel educativo en Primaria comenzará a presentar tasas de crecimiento negativas, con cifras que irán de -2.2% al -2.9%, para 2030 se pronostica un descenso de la matrícula total en casi un millón, lo que indica el replantearse nuevas metas en este nivel para dejar de centrarse en la cobertura e ir hacia metas que incluyan la calidad y una prestación equitativa de los servicios. El crecimiento más importante de la matrícula se registrará en el nivel superior, en particular de 2015 a 2025,<sup>358</sup> lo que enfrenta al SEN a nuevos retos y desafíos.

<sup>354</sup> *Ibíd.* p. 77.

<sup>355</sup> OCDE. (2015). Nota país, *Panorama de la Educación: Indicadores de la OCDE*, Recuperado el 10 de enero del 2016, de <http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>. p. 1.

<sup>356</sup> *Ibíd.* p.78.

<sup>357</sup> *Ibíd.* p.93.

<sup>358</sup> *Ibíd.* p. 89.

Tomando en cuenta que la mayoría de los mexicanos tienen un nivel educativo bajo, el 28.6% de los mexicanos tiene estudios hasta la primaria, 27.5% tiene secundaria completa o trunca, y solamente un 37% alcanzó al menos la educación media superior, con lo cual el 63% de los mexicanos poseen un nivel de estudios por debajo de la educación media superior<sup>359</sup>, una de las más bajas de los países de la OCDE.<sup>360</sup>

**Tabla 3**  
**Distribución porcentual de la población de 15 años y más por nivel educativo, 1960-2010**

<i>Indicador</i>	1960	1970	1990	2000	2005	2010
Población de 15 y más años	19 357 479	25 938 558	49 610 876	62 842 638	68 802 564	78 423 336
Sin escolaridad <sup>a</sup>	40.1	31.6	13.4	10.2	8.4	7.2
Primaria incompleta <sup>b</sup>	40.3	38.9	22.8	18.0	14.3	12.6
Primaria completa <sup>c</sup>	12.0	16.8	19.3	19.1	17.7	16.0
Secundaria incompleta <sup>d</sup>	2.4	3.4	6.2	5.3	4.3	5.2
Secundaria completa <sup>e</sup>	2.1	3.0	13.7	18.9	21.7	22.3
Media superior <sup>f</sup>	2.1	3.9	14.3	16.7	18.5	19.3
Superior <sup>g</sup>	1.0	2.4	8.3	10.9	13.6	16.5

Fuente: Adriana Olivera, Las Últimas cinco décadas del sistema educativo mexicano, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XLIII, núm. 3, 2013

Estas cifras son importantes porque mientras más alto es el nivel educativo, más baja es la proporción de jóvenes que no tienen empleo y no están matriculados en educación o formación.<sup>361</sup> En México el 72% de las personas con educación media superior tienen empleo, en comparación con el promedio de la OCDE de 74%,<sup>362</sup> no obstante de estas cifras los adultos mexicanos jóvenes son más vulnerables al desempleo.<sup>363</sup>

Esta situación se ve reflejada en datos que indican que los mexicanos de 15 a 29 años de edad pasarán 3.3 años sin estar empleados ni en educación o

<sup>359</sup> *Ibíd.* p.87.

<sup>360</sup> OCDE, *Op. cit.* p. 4.

<sup>361</sup> *Ibíd.* p.3.

<sup>362</sup> *Ibíd.* p.4.

<sup>363</sup> *Ibíd.* p.4.

formación, cuando el promedio de la OCDE es de solamente 2.3 años.<sup>364</sup> Ante este panorama resulta claro que se requieren mayores recursos y esfuerzos hacia los niveles superiores de educación y sus poblaciones, asegurando el egreso de profesionistas con las capacidades, habilidades y aptitudes necesarias para impulsar y transformar el desarrollo económico nacional y en sus comunidades, de modo que la metas nacionales de forma paralela sean integrales y coherentes con los escenarios actuales y sus desafíos.

No obstante, a pesar de que la presión en cobertura parezca trasladarse hacia los niveles superiores, requiriendo mayor atención en estos, los niveles básicos de educación continuarán permanentemente en el centro de toda política educativa, pues como su adjetivo lo dice, son desde ellos donde se cimienta el futuro de todos los mexicanos, sumado a que continúa siendo el nivel con mayor porcentaje de alumnos.

Para el ciclo escolar 2011-2012 del total de 34 millones 821 mil 372 alumnos de educación escolarizada, el 74% correspondían a la educación básica y un 49.5% a primaria, para el ciclo 2012-2013 se atendieron a 35 millones 251 mil 044 alumnos, de los cuales 73.4% correspondían a educación básica y 48.8% a primaria<sup>365</sup>, y para el ciclo 2013-2014, de los 35, 745,871 alumnos matriculados, 72.6%<sup>366</sup> cursaron la educación básica y 47.6% primaria. Esto se traduce todavía en una gran e importante concentración de alumnos en el nivel básico, principalmente en los seis grados que conforman el nivel primaria.

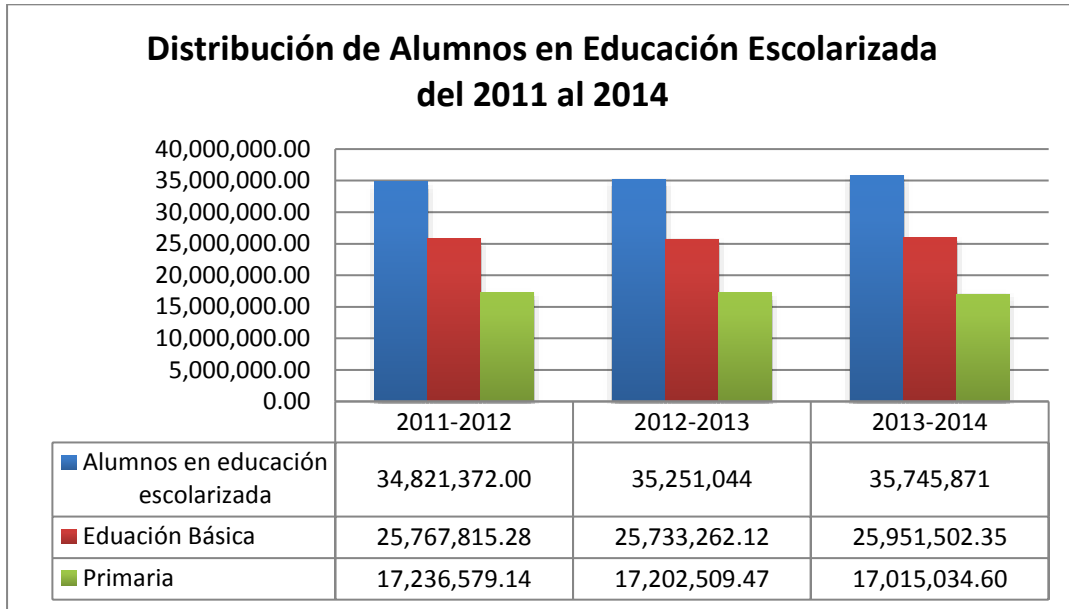
---

<sup>364</sup> *Ibíd.* p.3.

<sup>365</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2013). Estructura y Dimensión del Sistema Educativo Nacional. *Panorama Educativo de México 2014 Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica y Media Superior*, México. p. 8

<sup>366</sup> *Ibíd.* p.19

**Gráfica 5**



Fuente: Elaboración Propia con base a la información del INEE 2014.

En la Gráfica 5 podemos observar que durante los ciclos escolares en estudio, la población de alumnos en educación escolarizada y educación básica se mantiene, en lo que respecta a la educación primaria, como se pronosticó, tiende ligeramente a la baja con una pérdida de 34,069 alumnos entre el ciclo escolar 2011-2012 y 2012-2013, cifra que aumenta hasta los 187,474 para el siguiente ciclo de 2013-2014, siendo la pérdida neta entre el ciclo 2011-2012 y 2013-2014 es de 221,544 alumnos. Dicha pérdida es acorde con los pronósticos hechos por investigadores como Adriana Oliveira, en cuanto a la tendencia negativa que sufrirá en los próximos años este nivel educativo, lo que falta explicar si esto se debe a la disminución de la población edad de estudiar la educación primaria o bien a otros factores como un incremento en la deserción escolar, lo cual conlleva a atender una multiplicidad de factores interrelacionados, los cuales no podrán ser solucionados de manera exclusiva por las autoridades y/o la escuela y sus docentes por sí mismo, dada su complejidad.



A pesar de que en México el calendario escolar tiene 185 días, superior al promedio de la PCDE que es 183,<sup>367</sup> no se ha logrado que *“las horas efectivas en clase se traduzcan de manera eficaz en un mejor aprendizaje para los estudiantes”*<sup>368</sup> y en una mejora en la calidad educativa.

Si bien, la escuela es el centro de atención y uno de los principales y esenciales actores en el tema educativo, y con ello sus maestros, como menciona la investigadora María de Ibarrola: *“no puede hacerse recaer en los maestros de las escuelas del país la responsabilidad plena por el desarrollo económico, social y cultural de sus contextos inmediatos”*, como se hace desde los medios de comunicación y las propias autoridades educativas. Se requieren políticas nacionales fuertemente integrales y coordinadas que enfrenten los problemas de pobreza y desigualdad existentes, y que a la par ofrezcan los servicios de educación, salud y seguridad, para un desarrollo y progreso armónico.

El continuar colocando a maestros y escuelas como únicos agentes responsables de la educación, no solo se traduce en una visión acotada del problema educativo que no logrará resolver los desafíos actuales, sino que excluye la responsabilidad de otros actores, como los padres de familia, los medios de comunicación, autoridades, y la sociedad en general hacia el tema educativo.

Lo anterior se ve agravado cuando la comunicación entre escuela, directivos y maestros con las autoridades *“están claramente bloqueadas por las burocracias gubernamentales y sindicales”*<sup>369</sup> o bien cuando las autoridades políticas tienen otras prioridades conforme a los tiempos electorales o agendas políticas y privadas, que se traducen en una *“inadecuada preparación e improvisación de quienes ocupan los cargos de autoridad educativa”*<sup>370</sup>

Otro de los grandes problemas y desafíos del SEN es el abandono escolar por diversas causas sociodemográficas, como pobreza y falta de apoyo económico, con el cual no solo se niega el derecho a la educación, sino también se corta de tajo un proceso esencial en el desarrollo de todo ser humano para el

---

<sup>367</sup> OCDE, Op. Cit. p. 7.

<sup>368</sup> OCDE, Op. Cit. 7.

<sup>369</sup> De Ibarrola, Op. Cit. 23.

<sup>370</sup> *Ibid.* p.26.

desarrollo y perfeccionamiento de capacidades y habilidades que le permitan contribuir al desarrollo propio y de su comunidad.

El solventar este problema requiere nuevamente incidir en el contexto socioeconómico local, pero también demanda una atención hacia el alumno que le permita estar motivado y cumplir con sus obligaciones escolares, comprendiendo que su esfuerzo será, no solo reconocido, sino apoyado por su familia, maestros, directores y entorno más cercano, pues está comprobado que los alumnos que asisten a escuelas con malas relaciones entre profesores y alumnos y con mal clima disciplinario tienden a mostrar menores niveles de compromiso con la escuela, con lo cual *“tienen más probabilidades de llegar tarde, faltar sin autorización y tener actitudes negativas hacia la escuela”*.<sup>371</sup> El apoyo al alumno y su educación es esencial.

#### **4.2 Financiamiento del Sistema Educativo Nacional**

El 90.4% de las escuelas de educación básica son públicas<sup>372</sup>, esto es que son financiadas por el Estado mexicano, invirtiendo en promedio 23,913 dólares en educar a cada alumno, cifra que se encuentra por debajo del gasto de Chile y levemente por arriba del de Colombia,<sup>373</sup> en tanto el gasto anual promedio por estudiante desde la educación primaria hasta la superior es del 19% del PIB per cápita; el segundo promedio más bajo dentro de la OCDE, el cual es de 27%<sup>374</sup>.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley Federal de Educación, corresponde al Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa el financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos, el cual no podrá ser menor al ocho por ciento del producto interno bruto.

La SEP debe emitir los lineamientos que deben seguir las autoridades tanto locales como municipales para formular los programas de gestión escolar, los cuales tienen como objetivos usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua, lo que habla que las evaluaciones

---

<sup>371</sup> OCDE. (2012). *Programa para la evaluación Internacional de Alumnos Pisa 2012-Resultados*, Recuperado el 5 de enero de 2016 de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf> p. 5.

<sup>372</sup> INEE, Op. Cit. 14.

<sup>373</sup> PISA, Op. Cit. p. 6.

<sup>374</sup> OCDE, Op. Cit. 6.

aplicadas tanto por la propia SEP como por el INEE, influyen sobre la repartición de recursos a cada una de las escuelas.

Se requiere que la SEP formule programas para la planeación anual de actividades, con metas verificables, así como para administrar en forma transparente y eficiente los recursos para la mejora en la infraestructura, la compra de materiales educativos, resolver problemas de operación y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos de cada escuela, sin especificar reglas de operación para este propósito ni instrumentos.

Con este orden de ideas, conviene señalar que con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se decretó la creación de cinco fondos, de los cuales dos contaban con recursos destinados para educación: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones Múltiples, posteriormente se adicionaron tres más entre los cuales se encontraban el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAET) y se modificó el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) que sustituyó al FAEB.<sup>375</sup>

Los recursos destinados para educación se registran en el Ramo 11, en el que se establecen los recursos para la SEP, el Ramo 25, donde se definen los recursos para el Distrito Federal, y el Ramo 33, en el que se registran ocho fondos de aportaciones federales cuyos recursos se gastan en asuntos de orden público, vivienda, salud, educación y protección social <sup>376</sup>

El FONE busca asegurar la prestación de los servicios de educación básica y normal, principalmente mediante pagos salariales y de prestaciones al personal docente y administrativo, en tanto el FAM se enfoca a la construcción, equipamiento y rehabilitación de las instalaciones en todos los niveles, y el FAETA se destina al apoyo de la educación tecnológica y la educación de adultos.<sup>377</sup> De 2001 a 2013, en términos reales, dentro del Ramo 33, el FAM

---

<sup>375</sup>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2014). Estructura y Dimensión del Sistema Educativo Nacional. *Panorama Educativo de México 2015 Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica y Media Superior*, México, p. 1.

<sup>376</sup> *Ibíd.* p. 2.

<sup>377</sup> *Ibíd.* p. 2.

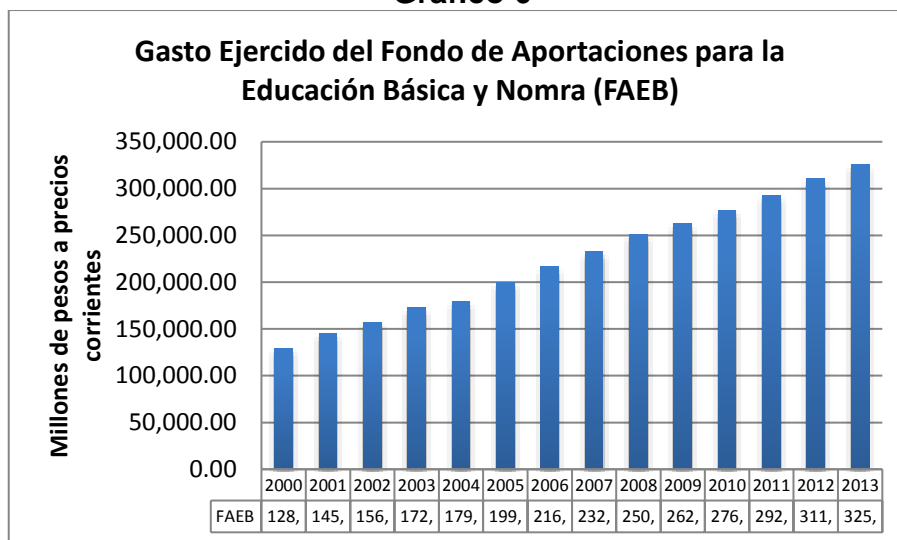
mantuvo una mayor tasa media de crecimiento anual de 2.9%, seguido del FAEB 1.1% y el FAETA 0.2%)<sup>378</sup>

El 80% del ingreso de estos fondos de aportaciones federales se concentra en un mismo grupo de entidades año con año, lo cual indica que difícilmente hubo una distribución equitativa de los recursos de estos fondos<sup>379</sup>

Con la reforma de 2013, la fórmula para distribuir los incrementos del FONE (antes FAEB) cambió, por lo que a partir del ejercicio fiscal 2015 los incrementos del fondo se repartirán entre las entidades federativas<sup>380</sup>, con lo que se espera que ahora las entidades con una población mayor en edad escolar de educación básica, de entre 5 y 14 años, resultaren mayormente beneficiadas.

No obstante de lo anterior, dentro de la fórmula para el cálculo de la distribución de recursos, se toman en cuentas dos importantes variables, la matrícula de alumnos y la calidad educativa, esto se traduce en premiar aquellas entidades que obtienen mejores resultados en las pruebas estandarizadas, mediante mayor pago a aquellos estados que destinan mayores recursos propios para financiar el sistema educativo local.

**Gráfico 6**



Fuente: Elaboración Propia con base al Segundo Informe de Labores 2013-2014, SEP.

<sup>378</sup> *Ibíd.* p. 4.

<sup>379</sup> *Ibíd.* p. 5.

<sup>380</sup> *Ibíd.* p. 6.

El crecimiento del FAEB es constante desde el año 2000, con aumentos superiores de 15 mil millones de pesos por año, siendo el menor crecimiento en 2004 cuando solo aumento 6,571.5 millones pero que se recuperaron al año siguiente con 20,788.2 millones de pesos. Del año 2000 al 2013, el FAEB creció 196,339.10 millones de pesos. La tendencia es positiva, no obstante se debe estudiar que tan equitativo es la distribución de este fondo entre las entidades y sus escuelas conforme a la formula actual empleada, que no pareciera tomar en cuenta la brecha existente en cuanto a infraestructura y condiciones de vida entre las zonas más marginadas del país y el resto, y que podría aumentar ante el reparto inequitativo de los recursos del FAEB.

**Gráfica 7**



Fuente: Elaboración Propia con base al Segundo Informe de Labores 2013-2014, SEP.

La grafica 12 muestra cuánto gasta el Estado en cada alumno, como se observa el incremento es constante, del año 2000 al 2013 el gasto nacional para financiar la educación de un alumno se incrementó en 16,933 pesos, en tanto el gasto público, esto es, el saldo del presupuesto de egresos de la nación, del año 2000 al 2013 aumentó en 11, 992 pesos.

Otro dato importante que se obtiene de observar la gráfica, es el porcentaje destinado del gasto total tanto nacional como público destinado a un alumno de

nivel primaria, como se observa, este representa más de la mitad del total. En el año 2000, el costo por alumno en primaria era de 7,600 pesos, en tanto para el año 2013 esta cifra aumento en 8,600 pesos, para ubicarse en un total de 16,200, representando un aumento del 213.15%.

La evolución del presupuesto asignado a la educación disminuyó, para el ejercicio de 1964, el 25.5% del presupuesto de egresos estaba destinado a educación, contra el 13.7% que representó en el del ejercicio fiscal de 2012<sup>381</sup>. A lo anterior se suma el hecho de que a inversión de México en educación no tuvo cambios desde 2009.<sup>382</sup>

En el sexenio de Ernesto Zedillo, el gasto en educación creció, en términos reales, a una tasa media anual de 10.2%, en la administración de Vicente Fox aumentó 3.2% anual, mientras que en la de Felipe Calderón creció solamente un 2.5% anual.<sup>383</sup>

Del total del gasto en educación, a educación básica se asignó en promedio 59.3, 63.8 y 59% en los periodos 1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012<sup>384</sup> respectivamente, lo cual representa más de la mitad del gasto, no obstante se destina en más de 90 por ciento al pago de salarios<sup>385</sup>

La evolución del gasto nacional por alumno creció, en términos reales, a una tasa media anual de 8.4% de 1995-2000, 0.1% de 2001-2006 y 1.6% de 2007-2012; en cuanto al gasto público por alumno, éste se incrementó a una tasa media anual de 6.1, 0.9 y 1.4%, en cada periodo.

---

<sup>381</sup> Olivera, Op. Cit. p. 76.

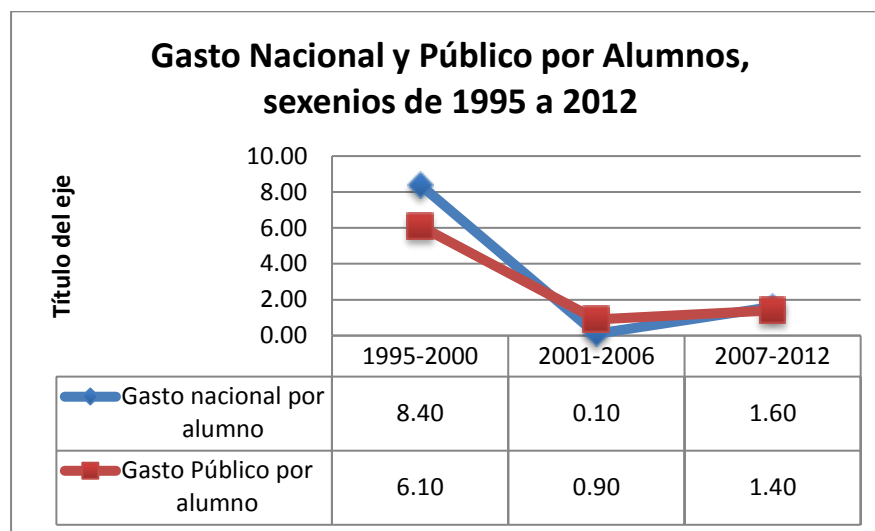
<sup>382</sup> OCDE, Op. Cit. p. 6.

<sup>383</sup> INEE, Op. Cit. p. 4.

<sup>384</sup> *Ibíd.* p. 5.

<sup>385</sup> De Ibarrola, Op. Cit. p. 24.

**Grafica 8**



Fuente: Elaboración propia con base a OCDE 2012

Como se observa en la gráfica 13 el gasto tanto nacional como público posee tasas negativas, siendo su mayor punto en esta comparación en el sexenio del C. Ernesto Zedillo de 8.4 y 6.10 de gasto nacional y público respectivamente, para el sexenio del C. Vicente Fox este presentaría una caída siendo apenas su tasa de 0.10 y 0.90 de gasto nacional y público, presentado un aumento de apenas 1.60 y 1.40 de gasto nacional y público para el sexenio del C. Felipe Calderón.

Aunque se estableció el monto del PIB que se debe asignar a la educación, los datos demuestran que los recursos no son suficientes. En 2008, México gastó en educación 5.7% de su PIB, mientras que Corea del Sur, Estados Unidos y España gastaron 7.6, 6.8 y 5.1%, respectivamente,<sup>386</sup> en tanto para 2014, se estimó que el gasto en educación ascendió a 1,128,505.2 millones de pesos corrientes, que representó 6.8% respecto del PIB corriente estimado.<sup>387</sup>

En febrero de 2013 el Estado mexicano se impuso el compromiso de garantizar la calidad de los distintos niveles que componen la educación

<sup>386</sup> INEE, Op. Cit. 3.

<sup>387</sup> Ibid. p. 4.

obligatoria, no obstante el gasto público en educación para 2013 sólo creció 0.4% y para 2014 fue aún menor: 0.2%.<sup>388</sup>

En la realidad los presupuestos de operación cotidiana se basan en la aportación de los padres de familia, e incluso de los propios maestros,<sup>389</sup> el gasto que hacen los hogares mexicanos cuando hay estudiantes en estos niveles de educación está entre los más altos de los países de la OCDE, pues los hogares mexicanos cubren el 17.3% del gasto total en instituciones educativas en estos niveles.<sup>390</sup> Lo anterior no solo va en contra del espíritu de gratuidad plasmado en la Constitución, representa también un compromiso de los padres y familias hacia la educación, que exige una precisa y transparente rendición de cuentas tanto del dinero como de uso para la educación de los alumnos.

Conforme al artículo 6º de la Ley General de Educación las donaciones u cuotas voluntarias no están prohibidas, no obstante no pueden ser entendidas como contraprestaciones del servicio educativo, ni tampoco ser usadas para impedirlo o condicionarlo.

A lo anterior, habría que agregar la interrogante en cuanto a el por qué la necesidad de escuelas a recurrir a los hogares de los estudiantes y de los propios docentes para financiar sus operaciones, esto muestra una crisis importante en el financiamiento del SEN, esto a pesar de que el PIB destinado a este es mayor al promedio de la OCDE. Hay buen financiamiento pero este no está siendo usado de forma eficiente de acuerdo a los datos obtenidos.

Se requiere urgentemente una mejora en la gestión de los recursos destinados al SEN, que involucre una priorización de las metas y objetivos, así como de los desafíos presentes y latentes, de modo que se evite el desperdicio o el gasto de recursos en áreas no urgentes o incluso innecesarias, dicha mejora pasa invariablemente por potenciar y mejorar la autonomía de la escuela, para que esta sea la responsable de administrar sus recursos de acuerdo a los objetivos nacionales, pero también de las oportunidades y desafíos locales particulares, contando con el respaldo político y técnico de los niveles superiores, así como de

---

<sup>388</sup> INEE, Op. Cit. 5.

<sup>389</sup> De Ibarrola, Op. Cit. p. 24.

<sup>390</sup> OCDE, Op. Cit. p. 6.



un claro esquema de rendición de cuentas ante las propias autoridades pero también ante la comunidad. En dicho proceso es donde se debe aprovechar la figura de los Consejos Escolares de Participación Social, como herramienta de gestión, apoyo y vigilancia.

#### **4.3 Evaluación en la Educación Básica**

En el camino hacia elevar la calidad educativa, las pruebas estandarizadas para medir el desempeño escolar han sido centrales; dentro de estas se encuentra el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), el cual es un referente mundial en la comparación y avance de los sistemas educativos. Se trata de un estudio trienal que evalúa en qué medida los alumnos de 15 años pueden usar lo aprendido y aplicarlo en contextos no familiares, tanto dentro como fuera de la escuela<sup>391</sup>, en rubros como matemáticas, lectura y ciencias.

El programa evalúa también el contexto en que aprenden los alumnos mediante la aplicación de un cuestionario sobre sus hogares y experiencias de aprendizaje, los cuales son complementados por cuestionarios hechos a los directores de cada escuela sobre las características de su escuela y ambiente. A petición de algunos países, como México, también puede aplicarse cuestionarios a los padres para medir sus percepciones de la escuela, su participación en ella, el apoyo para el aprendizaje que hay en el hogar y las expectativas que tienen para sus hijos.

Con esta metodología de evaluación, PISA hace énfasis en la importancia del entorno del alumno y el apoyo que recibe de sus maestros, directores y especialmente de sus padres de familia, permitiendo una comparación más completa e integral.

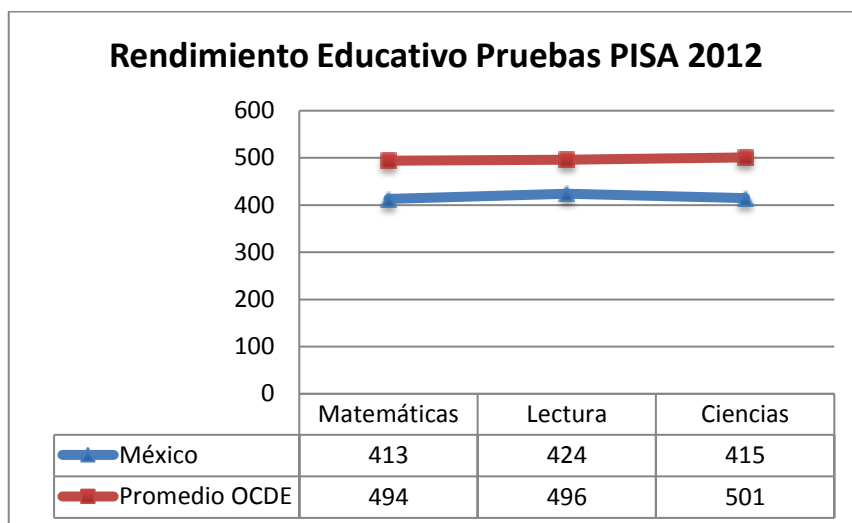
Si bien la prueba es aplicada a alumnos de 15 años, que idóneamente estarían terminando sus estudios de secundaria, el último nivel de la educación básica en México, es un referente válido para medir la calidad e impacto que tiene todo el proceso de aprendizaje desde el preescolar hasta aquel nivel, puesto

---

<sup>391</sup> *Ibíd.* p. 11.

que el aprendizaje es un proceso continuo, cuyo resultados se ven reflejados en el futuro de los alumnos.

**Gráfico 9**



Fuente: Elaboración Propia con base a la información del INEE 2014.

De acuerdo con la prueba PISA, los niños y los jóvenes mexicanos no dominan las competencias de matemáticas, lectura y ciencias naturales.<sup>392</sup> Si bien para 2012, los estudiantes mexicanos de 15 años de edad avanzaron 28 puntos en las pruebas de matemáticas con respecto a PISA 2003<sup>393</sup>, con 413 puntos, siendo uno de los avances más importantes entre los países de la OCDE<sup>394</sup>, siguen estando 81 puntos por debajo de la media de la OCDE que es de 494 y que equivale a un rezago de dos años de escolaridad.<sup>395</sup> De mantenerse las tasas de mejora actuales, a México le tomará más de 25 años para alcanzar los niveles promedio actuales de la OCDE en matemáticas y más de 65 años en lectura,<sup>396</sup> lo que representa todo un desafío para cerrar esta brecha, requiriendo de políticas que logren vencer los rezagos históricos y a la par desarrollar procesos de aprendizaje efectivos, de calidad y equitativos.

La Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) es una prueba aplicada por la SEP con el objetivo de general información

<sup>392</sup> De Ibarrola, Op. Cit. p. 20.

<sup>393</sup> OCDE, Op. Cit. p. 1.

<sup>394</sup> PISA, Op. Cit. p. 1.

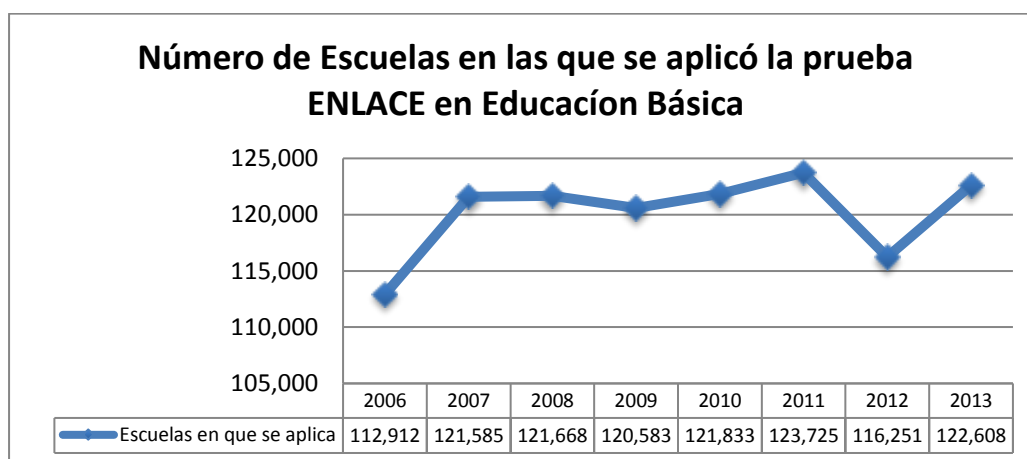
<sup>395</sup> OCDE, Op. Cit. p. 1.

<sup>396</sup> *Ibid.* p. 3.

diagnóstica comparable de los conocimientos y habilidades que tienen los estudiantes de 3º a 6º de primaria y de 1º, 2º y 3º de secundaria en asignaturas de Español y Matemáticas, y a partir de 2008 se incluyó una tercera asignatura que se va rotando cada año (Ciencias en 2008 y 2012, Formación Cívica y Ética en 2009 y 2013, Historia en 2010 y Geografía en 2011). ENLACE tiene la ventaja de generar resultados nacionales por alumno y escuela, aportando elementos para establecer programas de tutorías focalizadas e implementar programas de formación y actualización.

Es importante resaltar que en la aplicación de la prueba ENLACE participan un coordinador externo, el director del plantel, los docentes y además, se invita a padres de familia para que participen como supervisores o bien a personas externas que funjan como observadores. La aplicación es realizada durante dos días, de cuatro sesiones diarias de 45 minutos cada una con un intervalo de 15 minutos de descanso. A los directores del plantel también se les aplica un cuestionario para evaluar el contexto, adicionalmente se seleccionan escuelas muestra donde alumnos, maestros y padres de familia responden un cuestionario para realizar un mejor análisis de los resultados.

**Gráfica 10**



Fuente: Elaboración Propia con Datos de ENLACE 2013

En la gráfica 7 se observa cómo se incrementó de manera importante la cobertura de la prueba ENLACE, iniciando con 112,912 escuelas en el 2006 hasta

la cifra histórica de 123,725 en el 2011, tras la cual se registró una caída en 2012 para luego recuperarse en 2013 con 122,608 escuelas evaluadas de las 255,531 escuelas de educación básica existentes en 2013, lo cual representa una cobertura del 47.98%.

El que la cobertura de la prueba ENLACE aún no sea mayor al 50%, es una de sus mayores deficiencias, siendo incapaz de arrojar información y datos que permitan hacer un diagnóstico certero y efectivo del SEN, por lo tanto sus cifras deben ser tomadas con cuidado.

**Gráfica 11**  
**Prueba ENLACE en Primarias en el área de Matemáticas**

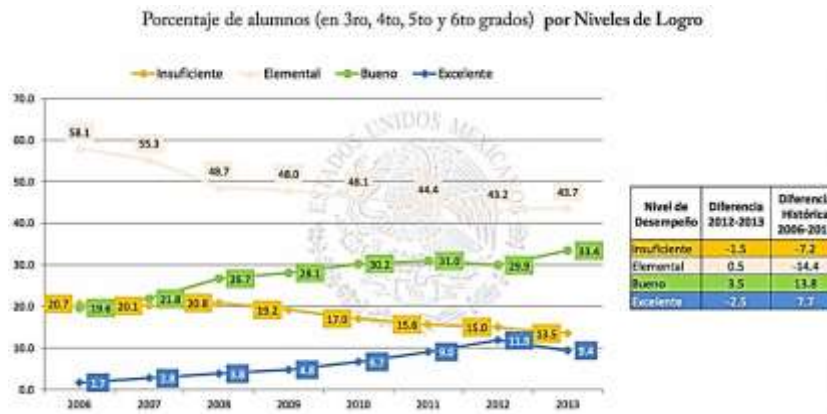


Fuente: Secretaría de Educación Pública, Resultados Históricos Nacionales 2006-2013, disponible en [http://www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/historico/00\\_EB\\_2013.pdf](http://www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/historico/00_EB_2013.pdf)

De 2006 a 2013, con siete años de diferencia se logró disminuir en un 8.6 puntos el porcentaje de alumnos que presentaban un logro ineficiente<sup>397</sup> en la prueba ENLACE, para el nivel elemental se logró una disminución del 22.6, en tanto se han logrado aumentar en 12 y 18.2 los niveles de “Bueno y Excelente” respectivamente en el mismo periodo de tiempo, lo que habla de una mejora significativa en el área de matemáticas, a pesar de ello el mayor porcentaje de alumnos continua en el nivel “elemental”.

<sup>397</sup> En este nivel se encuentran aquellos alumnos que requieren aún adquirir los conocimientos y desarrollar las habilidades evaluadas

## Gráfica 12 Prueba ENLACE en Primarias en el área de Lectura



Fuente: Secretaría de Educación Pública, Resultados Históricos Nacionales 2006-2013, disponible en [http://www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/historico/00\\_EB\\_2013.pd](http://www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/historico/00_EB_2013.pd)

En el área de Lectura, el avance fue menor, tenemos que para 2006, el 20.7% de los alumnos evaluados presentaban un nivel insuficiente, en tanto para 2013 esta había disminuido a un 13.5%, una diferencia de -7.2 puntos, en el área elemental, donde también se encuentra el mayor porcentaje de alumnos se logró pasar de un 58.1 en 2006 a un 43.7%, lo que representa una disminución de 14.4 puntos. Para los niveles “Bueno y Excelente”, se obtuvo un aumento de 13.8 y 7.7 puntos respectivamente, requiriendo fortalecer los conocimientos y habilidades en lectura, dado que menos del 10% de los alumnos que presentaron la prueba poseen dominio de ellos.

México es un país de grandes dimensiones y grandes contrastes, donde el 64% de la riqueza nacional se concentra en solamente el 10% de la población<sup>398</sup> lo cual se traduce en desigualdad y alta marginación que afecta también al SEN, sobre todo cuando el 55.9% de las escuelas de nivel básico y medio superior se encuentra en localidades de alta y muy alta marginación<sup>399</sup>

La capacidad de México para brindar a todos sus alumnos la oportunidad de tener un rendimiento de excelencia es baja: el porcentaje de alumnos en

<sup>398</sup>CNN. (2014). *Los más ricos en México concentran 64% de los ingresos* Jueves, 16 de octubre de 2014. Recuperado el 5 de enero de 2016, de <http://www.cnnexpansion.com/mi-dinero/2014/10/16/mexico-entre-los-paises-con-mayor-concentracion-de-riqueza>

<sup>399</sup> INNE, Op. Cit. 22.

desventaja social que se sobreponen a su contexto social y rinden entre los mejores, es bajo, con 3.8% en comparación al promedio de la OCDE de 6.5%<sup>400</sup>

Aunque en México la diferencia en rendimiento en matemáticas entre alumnos con ventaja y desventaja social es baja en comparación con otros países, este rasgo positivo demerita si se considera que el desempeño de ambos grupos es bajo en comparación internacional<sup>401</sup>

La evaluación del desempeño escolar es una de las estrategias con mayor apoyo para elevar la calidad educativa, debido a que permite obtener información sobre la situación del SEN, así como realizar un diagnóstico cuantitativo a partir del cual establecer metas y objetivos medibles a corto, mediano y largo plazo, efectuando las medidas necesarias para la corrección y promoción de actividades tanto dentro del salón de clases como externamente.

Si bien la aplicación de evaluaciones es una herramienta necesaria, no debe ser la única implementada, dado que ocasiones estas no logra medir de forma global y objetiva, todos los factores involucrados en el proceso de aprendizaje, no se debe perder de vista que *“un sistema educativo exitoso es uno que comprende que el éxito de los alumnos va mucho más allá de obtener buenos resultados en pruebas de matemáticas, ciencia o lectura”*,<sup>402</sup> lo cierto es que en la actualidad, este tipo de pruebas estandarizadas han estado en la primera línea en cuanto a estrategias para mejorar la calidad educativa.

Lo anterior cobra relevancia más allá de la evaluación cuando este tipo de pruebas representan un importante impacto en la asignación de recurso, dado que conforme al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la evaluación del desempeño de los maestros se aceptó como criterio para establecer un escalafón horizontal que permitiera el incremento de los salarios de los maestros sin dejar las aulas.<sup>403</sup>

Como antes se señaló, los maestros son uno de los actores más importantes dentro del proceso educativo, y debido a que son los más visibles, suele recaer en ellos toda la responsabilidad y en ocasiones la culpabilidad por la situación que

---

<sup>400</sup> PISA, Op. Cit. p. 4.

<sup>401</sup> *ibíd.* p. 4.

<sup>402</sup> *ibíd.* 5.

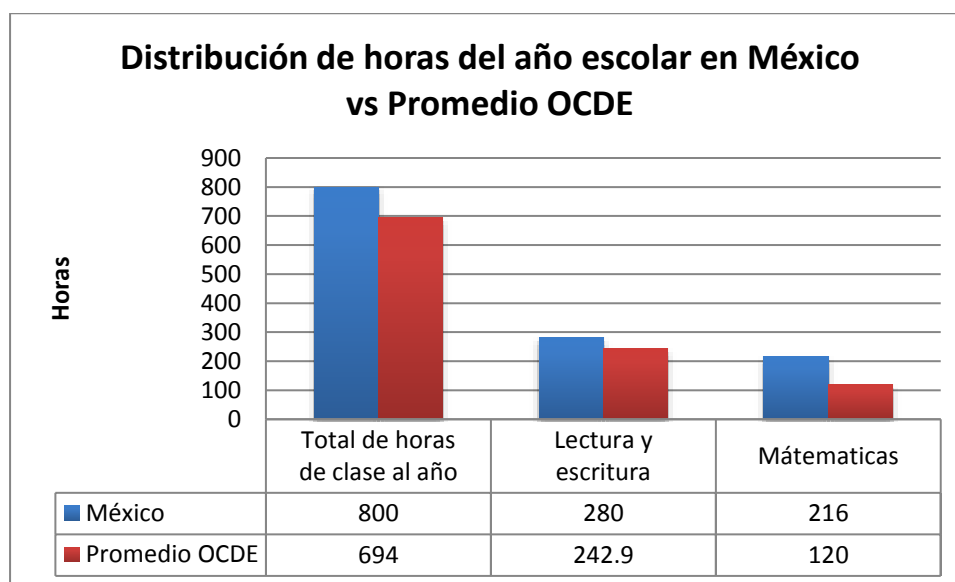
<sup>403</sup> De Ibarrola, Op. Cit. p. 21.

tiene el SEN, omitiendo el papel y responsabilidad de otros actores, un maestro preparado y comprometido con sus alumnos es una condición necesaria para una enseñanza de calidad, no obstante no es suficiente “...para brindar mejor atención y propiciar un clima más favorable para el aprendizaje”<sup>404</sup>.

El número de maestros creció de forma más dinámica que el de alumnos y de escuelas, para principios de 1970, se contaba con 194,001 profesores para la el nivel primaria, mientras que para 2012 esta cifra creció hasta la cifra de 575, 337 maestros<sup>405</sup>, aunque el número de alumnos por maestro descendió a casi la mitad.<sup>406</sup>

Los salarios de los maestros son bajos al principio, pero pueden aumentar considerablemente durante la carrera magisterial, hasta un monto superior al promedio de la OCDE, conforme a su rendimiento obtenido en las evaluaciones, de modo que un maestro con mayor calificación puede ganar alrededor de 50% más que los maestros con experiencia similar pero que tienen sólo cualificaciones básicas<sup>407</sup>

**Gráfica 13**



Fuente: Elaboración propia con base a datos del OCDE 2012.

<sup>404</sup> Olivera, Op. Cit. 94.

<sup>405</sup> INEE, Los Docentes En México Informe 2015, México, 2015, p. 21.

<sup>406</sup> Oliver, Op. Cit. p. 95.

<sup>407</sup> OCDE, Op. Cit. p 7.

Como se observa en la gráfica 10, los maestros en México dedican más tiempo a la enseñanza en el salón de clases que el promedio de la OCDE<sup>408</sup>, por ejemplo los maestros de primaria utilizan 800 horas del año escolar en dar clases, contra las 694 horas del promedio de la OCDE. De ese total de horas de enseñanza, el mayor tiempo lo dedican a enseñar a leer, escribir y matemáticas más que a cualquier otro tema. En la educación primaria, el 35% del tiempo de instrucción se dedica a la lectura y a la escritura, cuando el promedio de la OCDE es de 22%, mientras que otro 27% del tiempo se asigna a las matemáticas, cuando el promedio de la OCDE es 15%.<sup>409</sup>

Con esto y los resultados de pruebas estandarizadas, se observa y comprueba que un mayor tiempo de enseñanza no siempre se traduce en mejor calidad en el aprendizaje, si este tiempo no son horas efectivas de aprendizaje o no se cuentan con las herramientas y técnicas correctas para enseñar y reforzar los conocimientos más allá de las aulas.

Ante este panorama, se han intentado implementar programas de escuelas de tiempo completo, programa que sólo logró ser instrumentado en donde hay ya tiempo disponible entre los maestros que han quedado sin alumnos por el decrecimiento de la población infantil en ciertas zonas del país.<sup>410</sup> No obstante habría que preguntarse y analizar si estas funciones y tiempo empleado *“no podría ser asumido por otras instituciones y organizaciones sociales, adecuadamente coordinadas entre sí y la escuela.”*<sup>411</sup>

María de Ibarrola sugiere que la formación de los docentes incluya la posibilidad real de mantener una constante comunicación con sus pares, dentro y fuera de su escuela, y una constante comunicación con especialistas en educación sobre la base de relaciones horizontales y equitativas, pertinentes y relevantes.<sup>412</sup> A lo anterior habría que sumarle *“la búsqueda de canales y mecanismos de comunicación entre profesores y autoridades de los diferentes*

---

<sup>408</sup> ibíd. p. 7.

<sup>409</sup> Ibíd. 10.

<sup>410</sup> De Ibarrola, Op. Cit. 22.

<sup>411</sup> Ibíd. p. 26.

<sup>412</sup> Ibíd. p. 25.



*niveles: federal, estatal, municipal y participantes de la sociedad civil*<sup>413</sup> donde las decisiones, responsabilidades, logros y errores sean compartidos de forma coherente y coordinada.

De acuerdo a estudios, los sistemas educativos exitosos tienden a otorgarle mayores niveles de autonomía curricular a sus escuelas, lo cual se traduce en un mayor rendimiento en matemáticas en contextos donde existe un ambiente colaborativo entre profesores y directivos y/o sistemas de rendición de cuentas<sup>414</sup> ante la comunidad escolar, donde la figura de los Consejos Escolares de Participación Social puede y debe ser aprovechada.

El sistema nacional de educación, producto de la implementación de múltiples políticas durante el siglo pasado, logró cumplir con el objetivo de cobertura a nivel de educación básica, requiriendo ahora enfocarse en mejorar la calidad de las estructuras construidas, basadas en una corresponsabilidad entre los múltiples actores involucrados, superando la errónea y perjudicial visión de culpar al maestro por las fallas y problemas del sistema educativo.

Si bien el incremento de recursos económicos debe ser una prioridad permanente, este no será suficiente ni capaz de incidir en la solución de los problemas si no se cuenta con una distribución equitativa, que priorice metas y objetivos, y contemple la diversidad de contextos, sobre todo de aquellos en grave vulnerabilidad social, por ello fortalecer la descentralización y autonomía escolar es una valiosa herramienta que permite la toma de decisiones atendiendo a las particularidades de cada centro escolar, haciendo un uso más eficiente de los recursos, y creando los espacios para una mayor participación social.

El análisis del SEN, demuestra que si bien las pruebas estandarizadas son necesarias, para conocer sus avances y retroceso, no son suficientes para comprender en su totalidad la realidad, sobre todo en un país tan vasto y heterogéneo como el mexicano, por ello el capacitar y mejorar las estrategias administrativas y pedagógicas del personal escolar, deben ir acompañadas de actividades que permitan la coordinación con otros escenarios y actores para reforzar el conocimiento fuera del aula, siendo obligación del Estado, el gobierno y

---

<sup>413</sup> *Ibíd.* p. 26.

<sup>414</sup> PISA, *Op. Cit.* p. 6.

sus instituciones, no solo el crear los canales para dicha colaboración, sino el asesorar y acompañar a los participantes en cada una de las fases. Los CEPS surgieron como una herramienta para mejorar la calidad educativa, a través del apoyo a las actividades escolares y extraescolares, pero también para democratizar la toma de decisiones y la rendición de cuentas del plantel, con base en la relación de un mejor aprovechamiento escolar con los lazos entablados dentro de la comunidad.

## 5. CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

El emplear los conceptos y directrices del modelo de gobernanza en el estudio del sistema educativo mexicano conlleva ser conscientes de una serie de factores que influyen de manera significativa, no solamente por lo novedoso que puede resultar un abordaje de este tipo, puesto que a pesar de haber comenzado su uso a nivel mundial a fines del siglo pasado, aún son pocos las experiencias y estudios en el contexto latinoamericano y mexicano, generando recelos y dudas en cuanto a su efectividad como alternativa a las prácticas autoritarias, paternalistas y clientelares actuales de gobierno, con limitados márgenes de gobernabilidad y efectividad.

A pesar de que los Consejos Escolares de Participación Social fueron planteados como herramientas para mejorar la calidad educativa a nivel básico, empleando la participación y el establecimiento de redes de apoyo y colaboración entre los actores educativos, dentro de un ambiente de inclusión y representación, su falta de consolidación y de resultados que los ubiquen como verdaderas y valiosas herramientas que coadyuven a la reforma y mejora del sistema educativo, requiere una investigación sistémica que permita el entendimiento en cuanto a la evolución histórica de los diferentes actores, instituciones, objetivos, estrategias y escenarios que ha tenido la participación social en el tema educativo, de modo que este estudio permita generar propuestas reales y válidas para un contexto tan heterogéneo y complejo como es el sistema educativo nacional.

La aplicación del modelo de gobernanza supone incluir la participación social como pilar de estrategias encaminadas a mejorar la calidad educativa, mediante el otorgamiento de facultades y capacidades a la comunidad escolar, para que sea esta la responsable de tomar sus propias decisiones, en un marco de descentralización, autonomía y rendición de cuentas. Una de las herramientas más importantes para el logro de este objetivo serían los Consejos Escolares, no obstante como acertadamente señala la OCDE “...*el simple hecho de crearlos no generará alianzas sociales eficaces...* (los actores) *necesitan tener poder o*

*influencia real sobre aspectos importantes; así como suficiente información, formación y transparencia.*<sup>415</sup>

El estudio y análisis de los marcos jurídicos y programáticos que le dan origen y forma a estos consejos, permite conocer su ordenamiento formal, de modo que la constatación de estos con los resultados y alcances obtenidos en los indicadores expresamente creados para estos, posibilite observar los obstáculos y fortalezas que se están presentado, proporcionando las bases necesarias para la formulación de propuestas y sugerencias encaminadas a cumplir con los objetivos que estos tienen así como para fortalecer sus avances y logros.

El recabar la información y datos de experiencias documentadas de su funcionamiento, es sumamente valioso y enriquecedor para el proceso de aprendizaje y mejora, puesto que permite el conocer como estos realmente trabajan y se desarrollan, haciendo una evaluación en cuanto los obstáculos a los que se enfrentan, asimilando las diferencias y similitudes presentadas en las diferentes experiencias, con lo cual será posible vincular la teoría con la práctica de estas herramientas con el modelo de gobernanza.

## **5.1 Antecedentes**

Aunque los CEPS fueron implementados a finales del siglo pasado, no son el primer medio utilizado por el gobierno para involucrar e incentivar la participación social en los ambientes escolares, esta estuvo presente desde siglos atrás, eso sí, con diferentes modalidades y objetivos. Históricamente, el primer impulso educativo provino de “...*los particulares, de las comunidades, de los ayuntamientos y de la Iglesia a través de las órdenes y los párrocos...*”<sup>416</sup> prevaleciendo el valor de pertenencia a la comunidad y la confianza entre sus integrantes. En la época colonial frecuentemente la escuela era un anexo de la Iglesia, la cual fungía como centro y núcleo integrador; de la propia comunidad se elegía a “...*la persona más instruida de la comunidad y a quien le tenían*

---

<sup>415</sup> Perales Mejía, Felipe de Jesús, & Escobedo Carrillo, María Máyla. (2016). La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras y tradición educativa. *Revista electrónica de investigación educativa*. p. 70.

<sup>416</sup> García Alcaraz, María Guadalupe (2002). La participación de los padres de familia en educación, siglos XIX y XX. En L. E. Galván (Coord.), Directorio de historia de la educación en México. México: CONACYT-CIESAS-UNAM. p.2

*confianza para inculcar a los niños y niñas los conocimientos elementales...*,<sup>417</sup> siendo los gastos sufragados mediante cooperación, aquellos con mayores posibilidades enviaban a sus hijos a una escuela particular o contrataban a un tutor para su instrucción.

Por las condiciones sociodemográficas imperantes en la época, la participación y cuidado de los padres por la educación de sus hijos se limitaba a las clases sociales con mayores posibilidades, no sólo por poseer los medios para pagar el servicio educativo, también comprendían el valor del proceso educativo sobre el de tener que retener a los niños con ellos ayudándolos en la manutención del hogar, por ello cuando se hizo obligatoria la educación básica a mediados del siglo XIX, resultó difícil *"...para los padres de familia entender el precepto de obligatoriedad y más aún cuando las condiciones de vida eran tan precarias"*.<sup>418</sup>

El primer antecedente de un organismo establecido formalmente por el gobierno para coordinar la participación se dio también a mediados del siglo XIX, con las Juntas de Vigilancia, integradas *"...por un representante de la administración...dos o tres padres de familia de la población que se distinguieran por su moralidad e interés en la instrucción."*<sup>419</sup> Su principal función era la de fungir como contralor de los fondos municipales destinados a la escuela, y el de vigilar su correcto funcionamiento, misión muy similar a la de los CEPS actuales.

Tras la promulgación de las Leyes de Reforma, y la nueva relación entre Estado e Iglesia, la participación social sería impulsada por esta última con el objetivo de utilizarla como vía para intentar *"...recuperar los espacios que la reforma y el liberalismo le habían mermado"*.<sup>420</sup> Tras la promulgación de la Constitución de 1917 y el establecimiento de la laicidad en la educación, fueron varias las organizaciones católicas que surgirían para agrupar el descontento ante esto, destacando la Asociación Católica de la Juventud Mexicana, la Confederación Nacional del Trabajo y la Asociación Nacional de Padres de Familia, la que después se convirtió en la Unión Nacional de Padres de

---

<sup>417</sup> *Ibíd.* p. 2.

<sup>418</sup> *Ibíd.* 4.

<sup>419</sup> *Ibíd.* p. 4.

<sup>420</sup> *Ibíd.* p. 5.

Familia”.<sup>421</sup> El gobierno surgido de la revolución, defendió el laicismo, clausurando escuelas católicas, promoviendo la creación de la Confederación Nacional de Agrupaciones de Padres y Maestros en 1929 y emitiendo un Reglamento específico para normar a las Agrupaciones de Padres de Familia en 1933.

Aunque la finalidad principal de estas era la de contrarrestar la influencia de las organizaciones Católicas y supeditar la colaboración de los padres, el normar su participación dentro de las escuelas permitió crear un organismo reconocido por el gobierno, con funciones orientadas a mejorar los aspectos material, moral y técnico de las escuelas mediante la recolección de donativos y organización de festivales y conciertos, prohibiendo tajantemente cualquier injerencia “...*en la dirección, organización y administración de las escuelas, así como la imposición de cuotas obligatorias.*”<sup>422</sup> Gracias a estas agrupaciones, hasta la actualidad se “...*han resuelto, sobre todo, las necesidades materiales de las escuelas: reparaciones, compra de materiales y mobiliarios...*”<sup>423</sup> aunque bajo una filosofía de voluntariado sin ninguna posibilidad de involucrarse en la toma de decisiones y en las evaluaciones de la administración escolar.

En los años sesenta del siglo pasado, los padres organizados volvieron a organizarse y protestar al hacerse obligatorio los Libros de Texto Gratuitos, cuyos contenidos e impartición de estos eran vistos por la Unión Nacional de Padres de Familia, como una imposición del Estado que pasaba por encima del derecho de los padres a decidir sobre la formación de sus hijos, sobre todo en los temas de sexualidad.

Sería durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, cuando se le instruyó al Secretario de Educación integrar con “*la participación de maestros, padres de familia y organizaciones responsables, un programa que permitiera realizar la gran transformación del sistema educativo*”<sup>424</sup> del cual surgiría en 1992 un Acuerdo Nacional firmado por gobernadores, representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el presidente de la Republica para

---

<sup>421</sup> *Ibíd.* p. 5.

<sup>422</sup> *Ibíd.* p. 10.

<sup>423</sup> *Ibíd.* p. 12.

<sup>424</sup> Martínez, Op. Cit. p.38.

iniciar una nueva relación entre el Estado y la sociedad en el tema educativo, con un mayor protagonismo de maestros y padres de familia.

El anterior acuerdo fue un importante antecedente de la actual Ley General de Educación promulgada en 1993, con el objetivo de descentralizar el sistema educativo nacional y la cual dedicó todo un capítulo a la participación social en la educación, creando el Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE), los Consejos estatales, municipales y escolares. Tendrían que pasar seis años desde la promulgación de la ley para que la SEP promulgara el Acuerdo 260, con los lineamientos para la constitución del CONAPASE y un año más para que con el Acuerdo 280, se fijaran los lineamientos para la organización de los Consejos de Participación Social a nivel estatal, municipal y escolar.

## **5.2 Marco Jurídico**

Los Consejos de Participación social tienen su sustento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación (LGE) y actualmente en el Acuerdo 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación.

El artículo 3º de la Constitución Política es el primer fundamento jurídico de los Consejos Escolares, el cual dicta, entre otros aspectos, que el Estado debe garantizar la calidad en la educación, con materiales y métodos educativos, organización escolar, infraestructura educativa e idoneidad de los docentes y directivos para el máximo logro del aprendizaje, guiándose por el criterio de democracia.

En la LGE de 1993, son 18 los artículos que fundamentan la organización y funcionamiento de los Consejos. En esta ley, se proclama la garantía en cuanto asegurar la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo (artículo 2º), siendo obligación de la autoridad educativa federal el propiciar las condiciones para la participación de estos, bajo el liderazgo del director (artículo 12º), el gobierno federal junto con las autoridades locales, debe instrumentar un

sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias (artículo 14º).

Autoridades educativas federales, locales y municipales deben ejecutar programas y acciones para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas (artículo 28 bis), así como otorgar estímulos a las organizaciones de la sociedad civil, apoyar y desarrollar programas, cursos y actividades para fortalecer la enseñanza de los padres de familia en torno al valor de la igualdad y solidaridad (artículo 33). El proceso educativo debe promover la comunicación y el dialogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas (artículo 49), siendo responsabilidad de las instituciones informar sobre los resultados de las evaluaciones (artículo 50).

La LGE dedica el capítulo VII a la participación social en la educación, reconoce como derecho de los padres de familia o tutores participar y colaborar con las autoridades escolares en el mejoramiento de las escuelas, formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social, conocer la capacidad profesional de los docentes, el resultado de las evaluaciones, los criterios y resultados de las evaluaciones de la escuela, del presupuesto asignado, así como su aplicación y resultados de ejecución, ser observadores en las evaluaciones de docentes y directivos, opinar sobre los planes y programas de estudios a través de los CEPS, y poder presentar quejas sobre el desempeño del personal y las condiciones de la escuela (artículo 65). También le asigna una serie de responsabilidades, como el apoyar en el proceso educativo, colaborar e informar sobre la conducta y actitud de los alumnos y de irregularidades del personal administrativo o académico (artículo 66).

Para garantizar la participación social, las autoridades educativas la promoverán con el objeto de fortalecer y elevar la calidad de la educación pública y ampliar la cobertura (artículo 68), siendo obligación de la autoridad de cada escuela vincular activamente a la comunidad, al ayuntamiento y colaborar con la escuela para la operación de los CEPS (artículo 69).



Son atribuciones de los CEPS conforme a la LGE:

- Conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización;
- Conocer y dar seguimiento de las acciones que realicen las y los educadores y autoridades educativas, de acciones educativas y de prevención de delitos, así como de la divulgación de material los prevenga;
- Tomar nota de los resultados de las evaluaciones;
- Propiciar la colaboración de maestros y padres de familia;
- Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela;
- Estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos;
- Llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar;
- Alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando;
- Opinar en asuntos pedagógicos y en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos de las y los educandos;
- Contribuir a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación;
- Realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares;
- Respalda las labores cotidianas de la escuela y
- Realizar actividades en beneficio de la propia escuela.

Se establece que Consejos análogos deberán operar en las escuelas particulares de educación básica (artículo 69).

En cada municipio debe operar un **Consejo Municipal de Participación Social** en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos

de escuelas, representantes de la organización sindical y representantes de organizaciones de la sociedad civil (artículo 70), con las funciones de:

- Conocer de los resultados de las evaluaciones;
- Llevar a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas;
- Estimular, promover y apoyar actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar, así como con autoridades y programas de bienestar comunitario;
- Formular contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio;
- Opinar en asuntos pedagógicos;
- Coadyuvar a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar;
- Promover la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares;
- Promover actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores;
- Proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares;
- Procurar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico;
- Proponer acciones que propicien el conocimiento de las actividades económicas locales preponderantes e impulsen el desarrollo integral de las comunidades;

Se establece que en cada entidad funcionará un **Consejo Estatal de Participación Social** en la educación (artículo 71), con las funciones de:

- Asegurar la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical;
- Promover y apoyar actividades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social;
- Coadyuvar a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolar;

- Contribuir a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio;
- Opinar en asuntos pedagógicos;
- Conocerá las demandas y necesidades que emanen de la participación social de los consejos escolares y municipales;

Es obligación de la SEP promover el establecimiento y funcionamiento del CONAPASE, como instancia de consulta, colaboración y apoyo para lo cual tomará nota de los resultados de las evaluaciones, pudiendo opinar sobre asuntos pedagógicos, planes y programas de estudios. (Artículo 72). Se hace énfasis en cuanto a que ningún consejo de participación social podrá intervenir en aspectos laborales, o cuestiones políticas y religiosas (artículo 73.)

Todos los acuerdos en materia de Consejos Escolares tienen como base jurídica la LEG; los primeros lineamientos para reglamentar lo estipulado en ella en materia de participación fue el Acuerdo 260, emitido en 1999, el cual se limitaba a la constitución y funcionamiento del CONAPASE, el cual debía servir como una “...*instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información de las actividades tendientes a fortalecer y elevar la calidad de la educación*”<sup>425</sup>. Un año después se emitiría el Acuerdo 280, conteniendo los lineamientos generales para la constitución y funcionamiento de los consejos estatales, municipales y escolares.

En dichos acuerdos, a los consejos estatales les correspondía la función de realizar las actividades de análisis, investigación, consulta y opinión, sobre temas de formación y desempeño docente y funcionamiento de la escuela, para los Consejos Municipales se estableció el coordinarse mediante grupos de trabajo con la autoridad educativa municipal y el Consejo Estatal; en tanto los Consejos Escolares tenía como líneas para su acción la atención a las necesidades de infraestructura, de opiniones y propuestas pedagógicas, propuesta para el reconocimiento social de actores educativos, el desarrollo social, cultural y

---

<sup>425</sup> DOF. (1999). Acuerdo 260 por el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, Diario Oficial de la Federación 17 de agosto de 1999. SEP. México.

deportivo, así como la gestión, coordinación y motivación de la propia participación social.<sup>426</sup>

En el año 2010, la SEP emitió el Acuerdo 535 con el propósito de actualizar e incluir nuevas directrices en la operación de los CEPS, estableciendo por primera vez el número y fechas en que debían realizarse sesiones y asambleas, resultando en una calendarización más práctica.

- **1ª Asamblea** durante la tercera semana de septiembre con la finalidad de elegir al Consejero Presidente y demás miembros del consejo escolar (artículo 4º).

- **1ª Sesión** del CEPS durante la primera semana de octubre con el objeto de conocer la incorporación a programas federales, estatales o locales, informar de los recursos recabados de fuentes distintas a los programas y por parte de la APF, así como la integración de los comités de lectura, mejoramiento de la infraestructura, protección civil y de seguridad, impulso a la activación física, actividades recreativas, artísticas o culturales, desaliento de las prácticas que generen violencia entre pares, establecimientos de consumo escolar, cuidado al medioambiente y limpieza del entorno escolar, y otros los cuales el consejo juzgará pertinentes (artículo 6º).

- **2ª Sesión** del CEPS durante la segunda semana de noviembre para la toma de nota de las evaluaciones y de metas (artículo 7º).

- **2ª Asamblea** durante la cuarta semana de noviembre, donde el consejo y sus comités debían presentar sus respectivos proyectos anuales de trabajo (artículo 7º).

- **3ª Sesión** durante la tercera semana de febrero para conocer el monto y destino de los recursos, acordar la realización de eventos deportivos, recreativos, artísticos y culturales (artículo 8º).

- **4ª Sesión** durante la primera semana de junio para conocer el uso dado a los recursos recabados a través de programas federales, estatales o locales, promoverá que la APF informe el uso dado a sus recursos recabados, y elaborar un informe de resultados de sus acciones desarrolladas (artículo 9º).

---

<sup>426</sup> DOF. (2000). Acuerdo 280 por el que se establecen los Lineamientos Generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. 21 de julio 2000. SEP. México.

• **3ª Asamblea** durante la tercera semana de junio para explicar y entregar los informes de actividades y transparencia (artículo 9º).

Con dicho acuerdo se creó el Registro Público, donde debían inscribirse toda la información de los CEPS y sus informes de transparencia, la cual debía ser actualizada por los miembros del consejos después de cada Asamblea o sesión (artículo 11º).

Tras la publicación de la reforma al artículo 3º Constitucional Educación durante el 2013, donde en teoría se promovía una nueva mecánica de interlocución entre gobiernos y actores sociales, se publicó el Acuerdo 716 en el 2014, el cual, a diferencia de los anteriores reglamentaba el número y características de los integrantes de los consejos, e incluía temas de autonomía escolar y desarrollo de cultura de la transparencia y rendición de cuentas (artículo 7º).

Para el CONAPASE, el Acuerdo 716, establecía que este debía estar integrado por un representante de la SEP, cuatro titulares de las autoridades educativas locales, dieciséis representantes de los consejos de participación social, dos representantes de asociaciones de padres de familia, tres representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, dos investigadores en materia educativa, dos maestros distinguidos y dos representantes de la organización sindical de los maestros; dando un total de 32 consejeros que durarían el cargo dos años, de entre todos ellos se elegirá al Presidente. Debía contar con una Secretaría Técnica, cuyo titular será designado y removido libremente por el Secretario de Educación Pública. A las funciones establecidas en LGE, se añaden por medio de este Acuerdo, las de conocer opiniones y sugerencias de la sociedad, proponer actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, así como sugerir estrategias que favorezcan la autonomía de gestión escolar. (Artículo 18).

Para los consejos estatales se estableció que debían estar formados por un mínimo de 15 y un máximo de 31 integrantes, los cuales durarían en el cargo dos años, pudiendo reelegirse un solo periodo más; su Presidente sería elegido por los integrantes del consejo de entre una terna que propusiera el Secretario de

Educación, con el requisito de tener que ser padre de familia con un hijo inscrito en escuela pública de educación básica. Además de las funciones estipuladas en LGE, estos consejos debían colaborar y apoyar a las autoridades municipales y autoridades de las escuelas en la constitución, registro y operación de los consejos municipales y escolares, así como promover actividades y estrategias para fomentar la autonomía de gestión escolar, entre otras (artículo 28).

Por su parte, los consejos municipales debían tener un mínimo de 5 y un máximo de 25 consejeros (artículo 30) durando en el cargo igualmente dos años, pudiendo ser reelectos por un periodo igual; su presidencia sería ocupada por un padre de familia elegido por mayoría de votos entre los consejeros, con las funciones indicadas en la LGE.

En lo que corresponde a los consejos escolares se estipulaba que estos debían estar constituidos por hasta quince consejeros con una duración en el cargo dos años, con la posibilidad de reelegirse por un periodo adicional; debían ser la mitad más uno padres de familia, pudiendo ocupar la presidencia de estos solamente una madre o padre de familia( artículo 35), aparte de las funciones estipuladas en la LGE, se les requería apoyar en el funcionamiento del consejo técnico escolar, vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima en el funcionamiento del centro escolar y en materia de alimentos, elaborar y presentar a la comunidad educativa un informe anual de sus actividades, registrar y apoyar el funcionamiento de los comités de programas específicos, fomentar el respeto entre los miembros de la comunidad educativa. Se estipulaba la necesidad de contar con la presencia de la mitad más uno de los consejeros para poder sesionar, así como la obligación de abrir una cuenta bancaria para el manejo de recursos económicos, en caso de no poder abrir una cuenta bancaria, serán administrados por el presidente del CEPS y el director, con aprobación de al menos dos integrantes del mismo (artículo 38).

Este acuerdo modifica sustancialmente el calendario propuesto por el anterior, tratando de simplificar la organización y funcionamiento de los CEPS reduciendo su número de sesiones a solamente dos y a una Asamblea final para la rendición de cuentas, también se modificaron las fechas para estas, las cuales se

organizarían a partir del número de semanas del ciclo escolar, no obstante no queda la explicación tan clara como en el Acuerdo anterior. Así el consejo debía estar constituido y operando en la segunda semana del ciclo escolar (artículo 37), la 1ª Sesión se debía realizar durante la primera quincena del segundo mes del ciclo para la incorporación de la escuela a programas federal, estatal, municipal y de OSC, y para formar los Comités temáticos. La 2ª Sesión debía realizarse durante la primera quincena del tercer mes de cada ciclo, para dar seguimiento al programa de trabajo, conocer avances y recomendaciones, tomar nota de comunicados e información de las autoridades educativas, proponer días y horas para eventos deportivos, recreativos, artísticos y culturales, así como estímulos y reconocimientos de carácter social, pudiendo sesionar de manera extraordinaria. Para finalmente durante la última quincena del ciclo, el CEPS debía rendir ante la Asamblea un informe sobre todos los recursos recibidos, su destino, resultados y actividades de los Comités realizadas.

En mayo del año 2016, la SEP emite un nuevo Acuerdo, el número 02/05/16, tras la flexibilización del calendario escolar, dotando a las escuelas de la facultad para decidir entre el número de días escolares; el acuerdo incluye esta y otras importantes modificaciones. En el artículo 2º de este nuevo acuerdo se realiza por primera vez una definición puntual de conceptos claves para el desarrollo de los consejos entre los que destacan:

- Autonomía escolar: La capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece, centrando su actividad en el logro de aprendizaje del alumnado.

- Comunidad Escolar: Conjunto de actores involucrados en la escuela de educación básica: madres y padres de familia, tutoras/es, alumnado, personal docente, directores y supervisores y de asesoría técnico pedagógica y técnico docente.

- Escuela: Conjunto organizado de recursos humanos y físicos que opera bajo la autoridad del director o responsable, destinado a impartir educación a estudiantes de un mismo nivel educativo, con un turno y horario determinados.

- Ruta de Mejora Escolar: Sistema de gestión que permite a la escuela ordenar y sistematizar sus decisiones respecto del mejoramiento del servicio educativo y focalizar los esfuerzos de la autoridad educativa. Implica procesos de planeación, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Se agrega a las líneas de acción de los consejos, la promoción y vigilancia de la educación inclusiva, fortalecimiento a la organización y la autonomía de la gestión escolar (artículo 8) y se hace mención sobre la posibilidad de participar en los consejos invitados especiales, convocados por presidente del consejo, los cuales sólo tendrán derecho a voz y no a voto (artículo 10), mención que no era implícita en los anteriores Acuerdos.

La conformación del CONAPASE también se modifica atendiendo la nueva división en zonas geográficas para la educación, el consejo estará integrado por un presidente designado por el secretario de educación pública, ya no elegido democráticamente entre los integrantes este, por cinco representantes regionales, quienes serán designados por el Secretario de educación pública, un representante de la SEP, cinco titulares de las autoridades educativas locales, uno por cada una de las zonas geográficas, veinte representantes de los consejos estatales de participación social, dos representantes de asociaciones de padres de familia, un maestro destacado, tres representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, vinculados con el tema educativo, un investigador o académico con reconocimiento en el campo de la educación y la participación social, quien será seleccionado por el secretario de educación pública de una terna propuesta por la red nacional de investigadores de participación social en la educación del CONAPASE y dos representantes de la organización sindical de los maestros (artículo 14), quedando en 31 consejeros; las funciones para este Consejo Nacional no sufren modificaciones a las publicadas en el anterior Acuerdo.

La organización de los Consejos Estatales, siguiendo la línea del nacional también se modifica, el presidente ahora será designado por el Secretario de Educación en la entidad federativa debiendo ser padre de familia (artículo 28); a sus funciones se les agrega la de contribuir a la formulación de propuestas de



contenidos regionales en los planes y programas de estudio, formular propuestas que fortalezcan y alienten la participación, el compromiso familiar y social en la mejora del logro educativo, acciones para evitar el abandono escolar en el ámbito estatal, fomentar la organización y la autonomía de gestión escolar, y la de contribuir a la promoción de actividades de contraloría social (artículo 30).

Lo mismo ocurre en los consejos municipales, donde la representación legal del municipio elegirá a quien fungirá como consejero presidente (artículo 32), a sus funciones se agrega la de fortalecer la participación y el compromiso familiar y social en la mejora del logro educativo, promover acciones contra el abandono escolar, proponer acciones que propicien el conocimiento de las actividades económicas locales preponderantes e impulsen el desarrollo integral de las comunidades.

En el caso de los consejos escolares, estos ahora deben estar integrados por entre nueve y veinticinco consejeros, de entre los que se elegirá por mayoría de votos a un presidente que deberá ser madre o padre de familia (artículo 37), a las funciones hasta ahora llevadas a cabo se les agregan las de poder opinar sobre los ajustes al calendario escolar aplicable a cada escuela y conocer las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización, promover acciones que fortalezcan la corresponsabilidad de madres y padres de familia, promover acciones que contribuyan a disminuir los factores que influyen en el abandono escolar y la de poder realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares (artículo 40).

Se propone además que los consejos estatales, municipales y escolares sirvan de instrumentos claves para contribuir a disminuir la deserción escolar, promover la corresponsabilidad de los actores, así como de presentar estrategias para mejorar el logro educativo reconociendo la heterogeneidad de sistema educativo y del país mismo, al menos en el Acuerdo.

El calendario para las sesiones de nuevo se modifica, haciendo más clara la programación de sesiones y calendarios, quedando de la siguiente manera:

- **1ª Asamblea** debe llevarse a más tardar en la segunda quincena, fecha en que también deberán estar ya constituidos y operando los CEPS (artículo 41).

- **1ª Sesión** del CEPS entre la segunda y tercera quincena del ciclo escolar con el objeto de conocer la incorporación de la escuela a programas federales, estatales, locales o de la OSC, conocer la ruta de mejorar por el director, conocer al personal escolar. Durante esta sesión el consejo presenta su plan de trabajo, y formación de comités, los cuales ahora deben estar integrados en la medida de lo posible por lo menos de dos integrantes que sean madres o padres de familia y por demás miembros de la comunidad educativa que tengan interés en participar; se obliga a formar un comité de contraloría social en caso de que la escuela reciba recursos de programas federales (artículo 43).

- **2ª Sesión** del CEPS, durante la segunda quincena del sexto mes, donde se deben compartir los avances del plan de trabajo, proponer la realización de eventos deportivos, recreativos, artísticos y culturales, así como proponer estímulos y reconocimientos de carácter social para alumnos y personal escolar (artículo 44).

- **2ª Asamblea**, durante la última quincena del ciclo escolar, donde el consejo rendirá el informe sobre las acciones realizadas y las actividades de los comités, así como el origen, naturaleza, monto y destino de los recursos materiales o financieros recibidos. El informe será público mediante la exhibición de un cartel o documento con el resumen de las principales actividades realizadas (artículo 45).

Para acceder al Registro Público de los Consejos de Participación Social, establecido por la SEP, los presidentes de los diferentes consejos enviarán una solicitud a la Secretaría Técnica del CONAPASE, quien les asignará una clave y contraseña. (artículo 50). La información del registro se actualizará en un plazo no mayor a un mes después de finalizada cada sesión o asamblea, también las actas de las sesiones y asambleas deberán ser inscritas (artículo 52).

**Cuadro 2**  
**Acuerdos relacionados con los CEPS**

Nombre	Año de emisión
<b>Acuerdo 260</b>	1999
<b>Acuerdo 280</b>	2000
<b>Acuerdo 535</b>	2010
<b>Acuerdo 716</b>	2014

Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPASE

### **5.3 Marco Programático**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, posee cinco metas: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global; y tres estrategias transversales: democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno y perspectiva de género. Dentro de la meta México con Educación de Calidad, se reconoce la necesidad de mejorar la infraestructura, los servicios básicos y el equipamiento de las escuelas, y el fortalecer la colaboración entre las comunidades escolares, académicas y de la sociedad, para ello el plan propone transitar hacia un sistema de profesionalización de la carrera, llevando a cabo acciones para que padres de familia y sociedad ratifiquen e incrementen la confianza en la tarea decisiva de los docentes, fomentando que la educación se convierta en una responsabilidad compartida. De acuerdo con el PND, con la Reforma Educativa, “...*directivos, maestros, alumnos y padres de familia podrán tomar decisiones conjuntas para mejorar el proceso educativo en cada plantel...*”<sup>427</sup> al dotar de mayor autonomía de gestión a las escuelas.

Con base al PND 2012-2018, la Reforma Constitucional en materia educativa de febrero de 2013 y sus leyes reglamentarias, la SEP desarrolló el Programa Sectorial de Educación 2012-2017 (PSE), teniendo como objetivo principal una Educación de Calidad. Se reconoce que la tarea educativa es “...*responsabilidad de autoridades, maestros, alumnos, padres de familia y de la sociedad en su*

<sup>427</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Presidencia de la República, México, Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 (2013). México. p. 67.

*conjunto,*<sup>428</sup> para ello ubica a la escuela como centro de los apoyos para modificar el conjunto de prácticas y relaciones de los actores escolares, reconociendo la necesidad de “...revisar el modelo educativo, la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como de los materiales y métodos educativos...”<sup>429</sup> para lo cual se debe consultar no solo al magisterio, sino también a padres de familia y a la sociedad, dada la importancia que tiene la relación de la escuela con su entorno, en cuanto a generar entendimiento y colaboración con miras a una “...revisión de instrumentos normativos y nuevos esquemas de apoyo pedagógico y de trabajo con los padres de familia.”<sup>430</sup>

El PSE tiene cinco objetivos generales:

1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.
2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.
3. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.
4. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.
5. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.

El PSE posee asimismo varios objetivos específicos y líneas de acción relacionados con promover la corresponsabilidad en la educación, la participación social y las funciones de los CEPS. En el objetivo 1, referente a asegurar la calidad de los aprendizajes, se desprende el objetivo 1.1 concerniente a crear las condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del sistema educativo, para ello se propone hacer del buen uso del tiempo escolar una prioridad para todos quienes participan en el quehacer educativo, la introducción de nuevos mecanismos en la asignación de recursos para que las escuelas cuenten con el presupuesto necesario para tomar sus decisiones.

El objetivo 1.2 orientado a fortalecer la capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, plantea acciones relacionadas con los

---

<sup>428</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Presidencia de la República, México Programa Sectorial de Educación 2012 – 2017. México. p. 3.

<sup>429</sup> *Ibíd.* p. 5.

<sup>430</sup> *Ibíd.* p. 9.

CEPS al proponer fortalecer el liderazgo de directores y supervisores, así como el compromiso del equipo docente, impulsando ajustes al marco normativo para establecer con claridad derechos y deberes que faciliten un ambiente escolar de trabajo, disciplina, responsabilidad, cooperación y concordia; el constituir el servicio de asistencia técnica con el objetivo de acompañar y asesorar los planteles educativos de acuerdo con sus necesidades específicas y principalmente impulsar a los CEPS como un elemento clave para el buen funcionamiento de la escuela. Dentro del objetivo 1.6 en materia de utilizar la información derivada de las evaluaciones en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación y evitar el abandono escolar, se pretende facilitar el establecimiento de redes de escuelas para compartir los aprendizajes obtenidos en las evaluaciones.

El objetivo específico más importante para los CEPS, se encuentra en el 1.7 el cual se enfoca en fortalecer la relación de la escuela con su entorno buscando promover la comunicación de las escuelas con madres y padres de familia para la colaboración mutua en la tarea educativa, el impulsar la coordinación de escuelas y familias para construir una convivencia respetuosa de los derechos humanos y la perspectiva de género, el promover, junto con las familias, ambientes libres de violencia; asegurar que el currículo esté pensado y redactado para ser comprendido en sus rasgos básicos por las familias, alentando la producción de materiales que faciliten la comprensión de la tarea escolar por parte de madres y padres de familia, el promover mecanismos de información y rendición de cuentas a la comunidad, coordinar acciones con el sector salud, impulsar la participación de las autoridades educativas estatales y de las escuelas en las campañas para una alimentación sana y contra la obesidad, y promover mecanismos de colaboración de las áreas de atención a la familia, estatales y municipales, con la escuela.

Atendiendo los objetivos del PND y del PSE, diversos programas sectoriales en educación reconocen el valor de la participación e incluyen en sus reglas de operación el requisito de conformar los CEPS como figuras para la contraloría social, articulando sus diferentes comités temáticos con las acciones y metas de

los propios programas. Así ocurre con el Programa Escuelas de Calidad, el Programa Escuela Segura, Programa de Escuelas de Tiempo Completo, Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, Programa Habilidades Digitales para Todos, Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, igualmente el Programa de Carrera Magisterial atribuye a los CEPS la responsabilidad de dar acompañamiento a las actividades curriculares y de vigilancia de sus actividades.

Otras iniciativas que se han emprendido para fortalecer la operación de los CEPS, son el concurso “la Estrategia de Participación Social para una Escuela Mejor”, celebrado del 2008 hasta el 2013, para presentar las prácticas exitosas de sus planteles en categorías de salud en la educación y la escuela, nutrición y alimentación, fomento a la lectura y transparencia y rendición de cuentas; el reconocer las experiencias, no solo motiva el continuar con ellos, permite incluso la difusión y socialización de estas, permitiendo un aprendizaje valioso construido por los propios actores escolares.

#### **5.4 Indicadores de desempeño**

El crecimiento de los CEPS registrados presenta un crecimiento significativo, en el ciclo escolar 2000-2001, se tuvo registro de 83,732 consejos, de un total de 199,201 Centros Escolares<sup>431</sup>, lo cual representaba un 42%, mientras que para el ciclo 2013-2014, se registraron 188,387 consejos, teniendo una cobertura del 77.87%, siendo el aumento absoluto de 112,937 consejos, a pesar de que el aumento es del 35.87%, la mayor cobertura se logró en el ciclo 2011-2012, con un 81.6%. La evolución histórica de los CEPS registrados se pueden observar en la siguiente tabla:

---

<sup>431</sup> Nota: No incluye educación inicial y especial

**Tabla 4**  
**Consejos Escolares de Participación Social registrados del Ciclo escolar**  
**2000- 2001 al 2013-2014**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>Consejos Escolares</b>	
<b>2000-2001</b>	83,732	42.0%
<b>2001-2002</b>	111,717	55.4%
<b>2002-2003</b>	127,559	62.5%
<b>2003-2004</b>	125,367	61.0%
<b>2004-2005</b>	131,211	62.8%
<b>2005-2006</b>	135,620	63.3%
<b>2006-2007</b>	149,994	68.9%
<b>2007-2008</b>	135,856	61.6%
<b>2008-2009</b>	75,880	34.1%
<b>2009-2010</b>	82,189	36.6%
<b>2010-2011</b>	180,345	79.7%
<b>2011-2012</b>	187,898	81.6%
<b>2012-2013</b>	190,769	79.2%
<b>2013-2014</b>	188,387	77.87%

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

A partir del ciclo escolar 2008-2009 surgió la iniciativa por parte de la Secretaría Técnica del CONAPASE de contar con indicadores, que permitieran la obtención de información confiable para dar seguimiento a los logros y desafíos de los CEPS; dichos indicadores fueron diseñados tomando como base las diferentes fases del ciclo funcional de los CEPS, las cuales se clasifican en:

- **Conformación.** Abarca la integración del consejo escolar, el nombramiento de sus diferentes cargos, la instalación de comités y la planeación de las actividades que realizará durante el ciclo escolar.
- **Gestión.** Referida propiamente a la operación del consejo escolar.

- Evaluación. Orientada a explorar los resultados que obtienen los consejos al final del ciclo escolar, en relación con las actividades y metas puntuales que se planteó en el momento de su integración.

- Transparencia y rendición de cuentas. Los CEPS cumplen con una función de transparencia en tanto ponen a disposición pública la información generada en las sesiones y asambleas.

La Secretaría Técnica del CONAPASE establece que un consejo escolar se implementa de manera suficiente si se constituye en tiempo y forma, en apego a los lineamientos del Acuerdo vigente, realizan las asambleas y sesiones conforme al citado Acuerdo, están articulados con sus respectivos consejos municipales y estatales, dan evidencia de planeación, gestión o seguimiento, vinculación con programas educativos de apoyo y rinden cuentas a la sociedad.<sup>432</sup>

Los indicadores se estructuran en dos niveles:

- Nivel 1: propuesta básica de indicadores basados en el ciclo funcional de los CEPS.

- Nivel 2: Relación de los indicadores del nivel 1 con el logro académico.<sup>433</sup>

A partir de estas directrices se definieron 16 indicadores de participación social que atienden el objetivo general y las fases del ciclo funcional de los CEPS y se muestran en la siguiente tabla, indicando la fase del ciclo funcional a la que pertenecen, sus factores críticos de éxito, así como la fórmula para calcular el indicador:

---

<sup>432</sup> CONAPASE. (2012). *Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012*. SEP. México, p. 20.

<sup>433</sup> *Ibid.* p. 20.



**Tabla 5**  
**Relación de Indicadores de Participación Social**

Fase del ciclo funcional	Factores críticos de éxito	Indicador/definición
Conformación	Constitución en tiempo y forma de los Consejos	<b>C1. Tasa de cobertura:</b> Porcentaje de escuelas con Consejo Escolar de Participación Social integrado conforme acta de asamblea, respecto al total de escuelas.
Gestión	Realizan asambleas y sesiones conforme a lo establecido	<b>G1. Tasa de planeación efectiva:</b> Porcentaje de Consejos que han registrado los siguientes aspectos: integración de sus comités, haber determinado y registrado los programas de apoyo a gestionar; conocer y establecer metas para la mejora del logro educativo (a partir de los resultados de la prueba ENLACE u otras evaluaciones).
		<b>G2. Correspondencia programas-comités:</b> Proporción de Consejos según correspondencia entre programas-comités, en relación con el total de Consejos integrados. La correspondencia puede darse de tres maneras: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos que SÍ registran tener integrados comités pero el centro escolar NO gestiona ningún programa.</li> <li>• Consejos que NO registran tener integrados comités pero el centro escolar SI gestiona programas educativos.</li> <li>• Consejos que registran tener integrados comités y su centro escolar gestiona programas educativos.</li> </ul>
	Se vinculan con Consejos Municipales y estatales	<b>G3. Porcentaje de consejos vinculados:</b> Proporción de Consejos que registran recibir apoyo de los Consejos Municipales de Participación Social, respecto al total de Consejos.
	Operan de manera planeada, coordinada y corresponsable	<b>G4. Porcentaje de programas educativos aprobados:</b> Porcentaje de Programas de Apoyo Educativos (PAE) aprobados para la escuela, respecto al total de PAE gestionados en coordinación con los Consejos. <b>G5. Porcentaje de comités con programa de actividades:</b> Porcentaje de Comités registrados que especifican sus principales actividades a realizar durante el ciclo escolar.
Evaluación	Evalúan sus resultados	<b>E1. Porcentaje de programas de apoyo educativo realizados:</b> Porcentaje de programas de apoyo educativo implementados en la escuela, respecto a los aprobados.
		<b>E2. Cobertura total de sesiones:</b> Porcentaje de Consejos que registran al menos las sesiones y asambleas reglamentarias, respecto al total de Consejos registrados durante el ciclo escolar.
		<b>E3. Porcentaje de Consejos que cumplieron las metas establecidas en la prueba ENLACE:</b> Porcentaje de Consejos que cumplieron con sus metas establecidas para la prueba ENLACE, con respecto a los consejos que tomaron nota de los resultados de la prueba ENLACE.
Transparencia y rendición de cuentas	Rinden cuentas a la comunidad educativa de sus logros y avances	<b>T1. Porcentaje de Consejos que conocen el cumplimiento de la planeación anual del centro escolar:</b> Porcentaje de Consejos que expresaron tener conocimiento del cumplimiento de la planeación anual de su centro escolar, respecto al total de Consejos que conocieron o se integraron a la planeación anual.
		<b>T2. Tasa de transparencia:</b> Porcentaje de Consejos que registran información suficiente para que el REPUCE genere el Informe de Transparencia y Resultados a la comunidad educativa, respecto al total de Consejos integrados en el ciclo escolar.
		<b>T3. Distribución porcentual de programas operados según origen:</b> Porcentaje de programas registrados y operados en la escuela según su origen (federal, estatal, municipal o de OSC) respecto al total de programas de apoyo operados en las escuelas con Consejos.
		<b>T4. Distribución porcentual del recurso según fuente:</b> Porcentaje de recursos ejercidos en la escuela según su fuente (programas educativos, asociación de padres de familia y otros), respecto al total de recursos ejercidos por la escuela de los que el Consejo tiene conocimiento.
		<b>T5. Distribución porcentual del recurso que proviene de programas según tipo:</b> Porcentaje de recursos ejercidos en la escuela proveniente de los programas educativos según su tipo (federal, estatal, local, OSC).
		<b>T6. Porcentaje de Consejos que recabaron recursos por fuentes distintas según rangos de recursos:</b> Porcentaje de Consejos que registraron haber recabado recursos de fuentes distintas a los programas según rangos establecidos, en relación con el total de Consejos registrados.
		<b>T7. Porcentaje de comités efectivos:</b> Promedio de los porcentajes de comités operados por los Consejos respecto a los comités registrados en la primera sesión del Consejo.

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

El último informe publicado por el CONAPASE durante la realización de esta investigación, fu el del ciclo escolar 2013-2014, por lo cual el análisis de los indicadores se limitan a los ciclos escolares 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 en nivel primaria, los servicios General, Indígena y Comunitaria.

La fase de Conformación, solamente cuenta con el indicador catalogado como

## C1 Tasa de Cobertura.

**Tabla 6**  
**Tasa de Cobertura de CEPS en nivel Primaria**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>Consejos</b>	<b>Cobertura</b> %
<b>2011-2012</b>	85,188	84.5
<b>2012-2013</b>	86,794	86.12
<b>2013-2014</b>	80,562	78.74

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Durante el ciclo escolar 2011-2012, se registró una cobertura en primaria del 84.5%, que equivalía a 85,188 consejos de un total de 100,783 escuelas, para el ciclo 2013-2014, dicha cifra disminuyó a 78.59%. A pesar de que se hubo un incremento de 1,534 escuelas primarias del ciclo 2011-2012 al 2013-2014, el número de consejos registrados disminuyó en 4,626. Es importante aclarar que este último ciclo escolar tuvo como lineamientos al Acuerdo 716, a diferencia de los anteriores dos ciclos que funcionaron bajo el Acuerdo 535.

Destacan el servicio indígena con un registro del 97.4 y 96.44, durante los dos primeros ciclos analizados, lo cual hacía “...pensar que las poblaciones más vulnerables logran capitalizar en mayor medida la participación social,”<sup>434</sup> no obstante dicha cifra disminuyó considerablemente a un 69.45% para el ciclo 2013-2014.

Para el ciclo 2011-2012 en el 59.2% de los CEPS la figura del Presidente del consejo la ejercía el director escolar, mientras que en un 30.5% este cargo lo ejercieron los padres de familia, en tanto para el ciclo escolar 2012-2013, los padres de familia presidieron el 30.3% de CEPS. Para el ciclo 2013-2014 no está disponible dicha información.

La fase de Gestión, los informes de los ciclos 2011-2012 y 2012-2013 posee cinco indicadores, el primero, **G1 Tasa de Planeación efectivo**, toma en

<sup>434</sup> CONAPASE. (2013). *Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2012-2013*. SEP. México. p. 21

consideración la integración de comités temáticos, la búsqueda de programas educativos de apoyo y la determinación de metas de mejora con base en los resultados de la Prueba ENLACE, en caso de haberla aplicado, para el ciclo siguiente dicho indicador se eliminó.

**Tabla 7**  
**Tasa de Planeación efectivo de los CEPS en nivel Primaria**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>Integración de Comités</b>	19.4%	21.83%	No disponible
<b>Búsqueda de Programas de apoyo</b>	23%	34.26%	No disponible
<b>Establecimiento de metas de la prueba ENLACE</b>	28.9%	16.96%	No disponible
<b>Tasa de Planeación efectiva total</b>	13.3%	8.04%	No disponible

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Se observa que de los tres componentes, el que mayormente se está cumpliendo durante el ciclo 2011-2012 es el establecimiento de metas para la prueba ENLACE con 28.9%, en tanto para el ciclo siguiente esta cifra disminuye a 16.96%, siendo el componente con mayor cumplimiento el de búsqueda de programas de apoyo con un 34.26. En ambos ciclos la integración de comités es el que presenta menor porcentaje con 19.4% y 21.83%, respectivamente. Es importante resaltar que dicho indicador no logra reportar si las planeaciones registradas como efectivas, a pesar de cumplir con los tres elementos para una planeación efectiva, pudieran ser realmente muy elementales, sin una real planificación.

El indicador **G2. Correspondencia Programas-Comités**, busca reportar la proporción de CEPS que cuentan con comités y/o con programas.

**Tabla 8**  
**Correspondencia Programas- Comités en nivel Primaria**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>CEPS sólo con comités</b>	4.1%	3.71%	7.45%
<b>CEPS sólo con programas</b>	7.8%	16.14%	18.12%
<b>CEPS con comités y programas</b>	15.2%	18.12%	14.89%
<b>CEPS sin comités ni programas</b>	72.8%	66.13%	59.54%

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Se observa que la mayoría de los CEPS operan sin comités ni programas, llegando a alcanzar una cifra del 72.8% para el ciclo 2011-2012, que disminuye hasta 59.54 para el ciclo 2013-2014, el avance de gestión es mínimo lo cual hace pensar que los consejos se establecen solamente para cumplir con requisitos de otros programas, sin llegar a cumplir con sus metas y objetivos propios.

El indicador **G3. Porcentaje de CEPS vinculados con otros consejos** busca conocer la proporción de CEPS que tiene relación de trabajo con los consejos municipales

**Tabla 9**  
**Porcentaje de CEPS en nivel Primaria vinculados con otros consejos**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>CEPS vinculados con los consejos municipales</b>	4.2%	5.8%	8.52%

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Es un foco de atención, los bajos niveles de vinculación, la cual es vital para el apoyo, seguimiento y la socialización de problemas, soluciones y experiencias para el mejoramiento del proceso educativo.

El indicador **G4. Porcentaje de programas educativos aprobados**, da cuenta del porcentaje de programas educativos que son aprobados para operar en las escuelas, respecto de la gestión realizada por los CEPS

**Tabla 10**  
**Porcentaje de programas educativos aprobados en los CEPS a nivel Primaria**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>Consejos que registraron haber gestionado programas</b>	19,614	26,521	28,768
<b>Programas gestionados</b>	149,092	182,145	188,624
<b>Porcentaje de Programas aprobados</b>	23.2%	19.42%	20.72%

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

En el ciclo 2011-2012, de los 190,760 CEPS registrados, 42,471 gestionaron programas (23.2%), lo que se traduce en un promedio de 7 programas por escuela, cifra que disminuye a 6 programas, para el ciclo 2013-2014, dichos resultados refuerzan la noción entorno a que en la gestión y aprobación de programas educativos “...intervienen figuras externas a los CEPS que no se coordinan con éstos para fines de gestión...,”<sup>435</sup> figuras que recurren o consideran a los CEPS solamente para cumplir con las reglas de operación de los programas, cayendo en una simulación.

El indicador **G5. Porcentaje de comités con programa de actividades**, muestra la conformación de comités temáticos para realizar un trabajo organizado.

**Tabla 11**  
**Porcentaje de CEPS en nivel Primaria con programa de actividades**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>CEPS que integraron comités</b>	16,513	16,900	21,291
<b>Total de comités integrados</b>	94,537	100,611	122,235
<b>Porcentaje de comités con programas de actividades</b>	27.8%	44.53%	38.67%

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

A pesar de que en el ciclo 2012-2013 el porcentaje de comités con programas de actividades llegó al 44.53%, dicha cifra disminuyó el siguiente ciclo 5.86 puntos

<sup>435</sup> CONAPASE 2013, Op. Cit. p. 47

porcentuales, lo cual indica una disminución en la capacidad e incluso interés en la gestión efectiva de los Comités.

La fase de Evaluación posee tres indicadores, el primero es **E1. Porcentaje de programas de apoyo educativo realizados**, el cual muestra la proporción de programas implementados, a diferencia del indicador G4 que solo da cuenta de los CEPS con programas aprobados.

**Tabla 12**  
**Porcentaje de Programas de apoyo educativo realizado por CEPS a nivel Primaria**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>Porcentaje de registro de programas implementados</b>	58%	78.02%	23.04%

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

El indicador muestra que un alto porcentaje de programas que se queda sólo en gestión sin llegar a la implementación, porcentaje que a pesar de haber despuntado hasta un 78.02% en el ciclo 2012-2013, cayó hasta un 23.04% para el siguiente, una diferencia de 52 puntos porcentuales, la explicación oficial es que esta *“disminución se debe a que en el ciclo escolar 2013-2014 el cálculo se realizó sobre los consejos que reportaron cifras congruentes con lo que puede recibir una escuela a través de los programas,”*<sup>436</sup> esta corrección en la validación de los datos empleados para el cálculo de los indicadores es positiva, puesto que permite conocer con mayor precisión el estado real de los CEPS.

El indicador **E2. Cobertura total de sesiones y asambleas**, da cuenta de las reuniones y asambleas que deben tener los CEPS para planear y dar seguimiento a las actividades desarrolladas.

<sup>436</sup>CONAPASE. (2014). Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2013-2014. SEP. México. p.18

**Tabla 13**  
**Cobertura Total de Sesiones y Asambleas en nivel Primaria**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>1a Sesión</b>	30.4%	42.27%	62.35%
<b>2a Sesión</b>	29.3%	38.41%	58.35%
<b>3a Sesión</b>	25.5%	38.35%	52.03%
<b>4a Sesión</b>	24%	25.16%	28.32%
<b>Cobertura total de sesiones</b>	21.8%	33.10%	44.98%

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Se observa que conforme avanzan las sesiones caen los porcentajes de CEPS que se reúnen, puesto que mientras para la 1ª Sesión del ciclo 2013-2014 asiste el 62.35% de los integrantes, solamente el 28.32 de ellos lo hace a la última sesión, no obstante el total de CEPS que cubrieron todas sus sesiones ha ido en aumento, en 2011-2012, el porcentaje era de apenas 21.8%, aumentado hasta 44.98% en 2013-2014, mostrando una cada vez mayor operatividad de los consejos.

Llama la atención que ni siquiera para la primera sesión, que es cuando se integran los Comités temáticos, asiste el 100% de los integrantes elegidos durante la 1ª Asamblea. De acuerdo al informe oficial del Ciclo Escolar 2012-2013, dicho decremento “...hace pensar en que la agenda establecida, con sus tres asambleas y cuatro sesiones, resulta ser muy densa para los integrantes de los CEPS...”<sup>437</sup> sugiriendo revisar el número y agenda de las reuniones, lo cual se llevó a cabo en el Acuerdo 716.

El indicador **E3. Porcentaje de CEPS que cumplieron su meta ENLACE**, consiste en un promedio de metas respecto a la disminución de alumnos en el nivel de logro Insuficiente de la prueba ENLACE, los datos para este indicador solo se presentan en el informe de los ciclos 2011-2012 y 2012-2013, en el 2013-2014, al igual que en G1 de Tasa de Planeación Efectiva, no hubo determinación

<sup>437</sup>CONAPASE 2013, Op. Cit. p. 54



de metas de mejora con base en los resultados de la prueba ENLACE.

**Tabla 14**  
**Porcentaje de CEPS en nivel Primaria que cumplieron su meta Enlace**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>Español</b>	33.6%	34.88%	No disponible
<b>Matemáticas</b>	36.7%	33.73%	No disponible

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Más de la tercera parte de los CEPS que establecieron metas de logro académico las cumplieron en ambos ciclos, lo cual da cuenta de la importancia del respaldo de padres de familia e incluso otros actores, en el apoyo educativo, al imprimirle no solo importancia al rendimiento educativo y sus resultados, sino también al tiempo invertido para acompañar a los alumnos en sus tareas.

La fase de transparencia y rendición de cuentas, está integrado por siete indicadores, el primer indicador, **T1. Porcentaje de CEPS que conoce el cumplimiento de la planeación anual de la escuela**, presenta los resultados del número y porcentaje de consejos que registran conocer la planeación anual del plantel educativo, a través de instrumentos como el Plan Estratégico de Transformación Escolar y el Programa Anual de Trabajo del Programa Escuelas de Calidad y el porcentaje de CEPS que conocen el cumplimiento de dicha planeación.

**Tablas 15**  
**Porcentaje de CEPS en nivel Primaria que conoce el cumplimiento de la planeación anual de la escuela**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>CEPS que conocen la planeación anual del plantel</b>	8.2	28.2	46.35
<b>CEPS que</b>	No disponible	24.24	41.84

<b>conocen el cumplimiento de la planeación anual del plantel</b>			
---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Se observa un incremento para el ciclo 2013-2014 tanto de los CEPS que conocen la planeación anual ya sea a través del PETE, PAT o instrumento equivalente y el cumplimiento de estos. Dicho seguimiento es importante para ofrecer sugerencias por parte del CEPS y para ejercer sus facultades como órgano de contraloría, permitiendo dar seguimiento y solicitar aclaraciones en caso de incumplimientos.

El indicador **T2. Tasa de transparencia**, da cuenta de la información proporcionada por los CEPS en el transcurso de las sesiones y asamblea.

**Tabla 16**  
**Tasa de Transparencia de los CEPS en nivel Primaria**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>Consejos que registraron informe de transparencia</b>	492	27,287	34,245

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

En el ciclo escolar 2011-2012 el número de consejos de todos los niveles que registraban su información era apenas del 0.3% en relación con los registrados, por ello el CONAPASE implementó una reingeniería al REPUCE para que automáticamente se genere el informe de transparencia con la información subida después de cada sesión y asamblea. El incremento ha sido sostenido, de 492 consejos que lo hicieron en el ciclo 2011-2012, dicha cifra se incrementó en 6,960 puntos porcentuales para el ciclo 2013-2014.

El indicador **T3. Distribución porcentual de programas según su origen**, da cuenta del porcentaje de programas según su procedencia (federal, estatal, municipal o de organizaciones de la sociedad civil) respecto al total de programas que operaron en las escuelas.

**Tabla 17**  
**Distribución porcentual de programas según su origen en nivel Primaria**

<b>Origen</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>Federal</b>	44%	44.68%	48.31%
<b>Estatal</b>	45.5%	35.55%	33.02%
<b>Municipal</b>	5.7%	14.77%	13.91%
<b>OSC</b>	4.9%	6.99%	4.76%

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

El mayor aporte es federal en los tres ciclos estudiados, los recursos estatales han tendido a disminuir, mientras que los municipales aumentaron 8.21 puntos porcentuales del ciclo 2011-2012 al 2013-2014, la participación de los OSC continua siendo mínima.

El indicador **T4. Distribución porcentual de recursos según fuente**, muestra las diferentes fuentes para obtener recursos, como son los programas educativos de apoyo que opera la escuela, las asociaciones de padres de familia y organizaciones de la sociedad civil, o actividades realizadas por cuenta propia.

**Tablas 18**  
**Distribución porcentual de recursos según fuente en nivel Primaria**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>Programas Educativos</b>	50%	72.93%	56.88%
<b>Asociación de Padres de Familia</b>	47.7%	8.31%	32.23%
<b>Otros Recursos</b>	2.3%	18.75%	47.87%

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Los recursos adicionales que llegan a las escuelas primarias por programas educativos llegaron a representar el 72.93%, cifra que a pesar de disminuir al siguiente, continua siendo la principal fuentes. Se observa una disminución de los recursos provenientes de la APF del ciclo 2011-2012 (47.7%) respecto al ciclo 2012-2013 (8.31%), mismos que volverían a aumentar para el 2013-2014 (32.23), la explicación oficial a esta variación se debe a “una mayor cautela al momento de consignar la información que se sabe puede ser objeto de escrutinio público”<sup>438</sup>

El indicador **T5. Distribución porcentual del recurso proveniente de programas, según el origen de éstos**, analiza solamente el recurso que proviene de los programas educativos, detectando si se trata de programas federales, estatales, municipales o de organizaciones de la sociedad civil.

**Tabla 19**  
**Distribución porcentual de recurso proveniente de programas, según el origen de estos en nivel Primaria**

<b>Ciclo Escolar</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2013-2014</b>
<b>Federal</b>	71%	79.78%	83.07%
<b>Estatal</b>	14.6%	15.06%	12.52%
<b>Municipal</b>	8.1%	4.17%	4.19%
<b>OSC</b>	6.3%	1.24%	2.8%

Fuente: Elaboración propia con base a los Indicadores de los Ciclos Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Los programas federales aportan seis veces más recursos que los programas de origen estatal. El aporte de los programas municipales y OSC ha disminuido desde el ciclo 2011-2012.

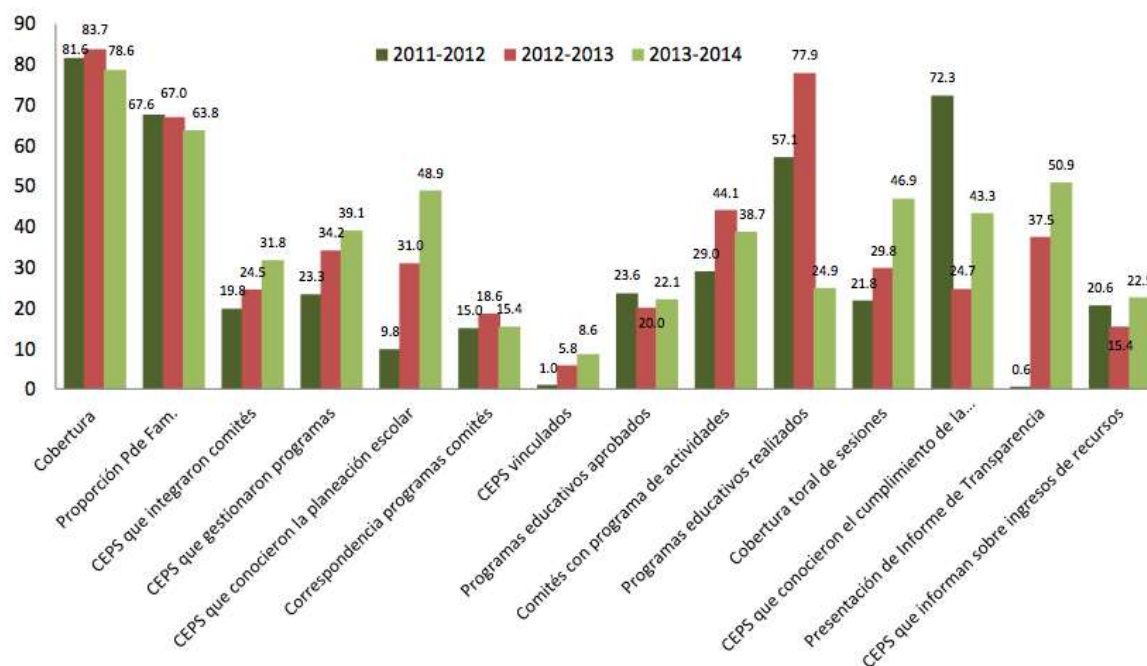
El indicador **T6. Porcentaje de CEPS que recabaron recursos por fuentes distintas a los programas, por rangos de recursos obtenidos**, se enfoca sólo a la fuente “otros recursos”, referida a los recursos no provenientes de los programas educativos. De los CEPS que reportaron recursos recabados de

<sup>438</sup> Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación social en la Educación. (2013). Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2012-2013. SEP. México. p. 59

fuentes distintas a los programas educativos y a las APF, para los tres ciclos escolares estudiados, el mayor porcentaje se presenta en el rango de \$1,001 a \$15,000, para el ciclo 2011-2012, en dicho rango se encontraban el 59.1%, para el ciclo 2012-2013 se tuvo un aumento de 65% para disminuir a un 54.98 en el ciclo 2013-2014.

Existe una amplia variabilidad en cuanto a la información puesta a disposición por los CEPS para el cálculo de los indicadores, como se observa en la siguiente gráfica:

**Grafica 11**  
**Porcentaje de cumplimiento de los indicadores de los CEPS**



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación social en la Educación. (2014). Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2013-2014. SEP. México

La proporción de CEPS que registra información para el cálculo de los indicadores posee una tendencia a disminuir conforme avanza el ciclo funcional, lo cual puede estar relacionado con el decremento paulatino en la realización de las mismas sesiones y asambleas, y los factores que influyen en que esto sea así.

El ciclo escolar 2013-2014, se caracterizó por una disminución en el porcentaje del cumplimiento de los indicadores, diseñados para medir el desempeño de los CEPS, dicho ciclo estuvo normado por el Acuerdo 716, a diferencia de los anteriores ciclos, el cual rescataba ya los principios de la controvertida reforma al artículo 3º, que entre otros aspectos propuso fortalecer la autonomía gestión, “...dotando de mayor liderazgo al director, más no así a los padres de familia”.<sup>439</sup> Será importante comparar los datos de los ciclos 2014-2015 para confirmar si el diseño del Acuerdo fue el responsable de dicha disminución o fue producto de otros fenómenos.

### **5.5 Situación de los Consejos Escolares de Participación Social**

Conforme a la misión de los CEPS, estos fueron diseñados como instrumento que actuara a nivel micro organizacional en cada escuela, permitiendo que la opinión de los padres incidiera en la administración escolar más allá del tradicional rol de aportaciones monetarias o en especie que venían realizando a través de las Asociaciones de Padres de Familia (APF). Estos debían servir como instrumentos democratizadores de las escuelas, que a través de la participación activa promovieran la equidad, la pertenencia escolar, la autonomía y la rendición de cuentas con el objetivo de elevar la calidad educativa, mediante la toma de decisiones consensuadas “...no sólo entre los docentes, directores y supervisores, sino entre otros agentes “externos a la escuela” como son los padres de familia y sus representantes, autoridades municipales y miembros destacados de la llamada sociedad civil”<sup>440</sup>

Si bien la participación de padres de familia no era un tema novedoso en el sistema educativo como se describió, si planteaban la posibilidad de iniciar una nueva relación entre los actores escolares, bajo esquemas más horizontales y flexibles, cuyo principal incentivo es la promoción y mejora de un bien público por excelencia como lo es la educación.

---

<sup>439</sup> Escobedo Carrillo, María Máyela; Perales Mejía, Felipe de Jesús; (2016). La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras y tradición educativa. *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*. p.73

<sup>440</sup> *Ibid.* p. 40

A pesar de las promesas de ser usados como instrumentos democratizadores en apoyo a la mejora de la calidad educativa, diversas fuentes e investigaciones demuestran que esto no está ocurriendo. Para 2001, cuando entró en vigor el Programa Escuela de Calidad (PEC) estos *“...eran “letra muerta”, y operaban en muy pocas escuelas.”*<sup>441</sup>

El PEC puede ser visto como una política que busca cumplir la descentralización prometida con la Ley de 1993 a un nivel más local, con el objetivo de *“...fortalecer la capacidad de autogestión de las escuelas a partir de un esquema de cofinanciamiento, participación social y rendición de cuentas”*<sup>442</sup> promoviendo la participación de los padres de familia y otros actores educativos, en la elaboración y validación de los Programas Estratégicos de Transformación Escolar (PETE) de cinco años y de los Planes Anuales de Trabajo (PAT) por escuela, bajo la lógica que al hacerlos corresponsables *“...desde la etapa de planeación a los distintos actores, éstos tendrán mayores incentivos a ser partícipes y vigilantes de la actuación de los demás actores involucrados,”*<sup>443</sup> abriendo una vez más la vía para que padres de familia, junto con las organizaciones privadas y de la sociedad civil, se involucraran y propusieran *“proyectos de innovación que permitan establecer mejoras incrementales al Programa.”*<sup>444</sup>

El diseño del PEC se encuentra en concordancia con la teoría de gobernanza, puesto que se halla basado bajo el “School Based Management”, el cual plantea que sean los actores más directos y cercanos a la realidad y los problemas los que tomen las decisiones dado que *“...poseen la mejor información sobre sus problemas.”*<sup>445</sup>

Con la entrada del PEC los consejos estatales debían analizar y opinar sobre la estrategia de operación del PEC en la entidad, los criterios de asignación de recursos y su transferencia a las escuelas, participar en la selección, en su caso, de las escuelas que se incorporarán al programa junto con el comité dictaminador,

---

<sup>441</sup> *Ibíd.* p. 76.

<sup>442</sup> *Ibíd.* p. 93.

<sup>443</sup> *Ibíd.* p. 93.

<sup>444</sup> Verduzco Op. Cit. p. 69.

<sup>445</sup> *Ibíd.* p. 65

gestionar recursos adicionales para las escuelas, apoyar el seguimiento del ejercicio de recursos por parte de las escuelas, conocer, analizar y opinar sobre los resultados de las evaluaciones interna y externas y apoyar el seguimiento al desarrollo del Programa y resolver las controversias.<sup>446</sup> A nivel municipal, los consejos tienen la obligación de promover el ingreso al Programa de las escuelas ubicadas en su municipio, gestionar recursos adicionales provenientes del gobierno municipal y de los sectores privado y social, conocer y analizar los resultados de las evaluaciones y apoyar en el seguimiento a las escuelas incorporadas al Programa.<sup>447</sup>

En tanto a nivel escolar, aparte de tener que ser partícipes en la elaboración y validación del PETE y el PAT, estos deben apoyar al director de la escuela en la realización de tareas administrativas, supervisar la administración y comprobación del uso de los recursos, apoyar al consejo municipal en la obtención de recursos adicionales, participar en la autoevaluación y su seguimiento, así como conocer y opinar sobre los resultados de las evaluaciones externas.<sup>448</sup>

Cuando entró en operación el PEC, las escuelas inscritas y sus CEPS decidieron utilizar “...casi la totalidad del apoyo adicional a la construcción y mantenimiento de infraestructura,”<sup>449</sup> pero en 2008 la SEP hizo obligatorio que parte del apoyo se destinara a actividades para capacitar a maestros y directores.

El objetivo inicial del PEC era que las escuelas inscritas tras un periodo de cinco años de recibir los apoyos monetarios orientados a fortalecer su autogestión “lograrían ser autónomas después de participar por un periodo de cinco años”,<sup>450</sup> permitiendo que otras escuelas tomarán su lugar en la nómina, no obstante se les permitió continuar en el programa *siempre que muestren que han mejorado en los resultados de la prueba ENLACE, que han alcanzado las metas propuestas y que sus consejos escolares continúan operando,*<sup>451</sup> habría que estudiar si con esta excepción no se está creando una dependencia de las escuelas a fondos extraordinarios sin cumplir con los objetivos del PEC.

---

<sup>446</sup> Martínez, Op. Cit. p. 43.

<sup>447</sup> *Ibid.* p. 43.

<sup>448</sup> *Idem.*

<sup>449</sup> Verduzco, Op. Cit. p. 65.

<sup>450</sup> *Ibid.* p. 66.

<sup>451</sup> *Idem.*



Se desarrollaron diversos estudios cuyos resultados demostraron que prevalece una “...*falta de participación de los padres de familia, el desinterés de los directores o maestros, la percepción de que no son útiles y la visión segmentada,*”<sup>452</sup> esto a pesar de que las autoridades, al menos discursivamente, reconocen la utilidad y valor de la participación social en las escuelas. Uno de los estudios más significativos para lograr percibir como se han permeado en la dinámica escolar los CEPS fue el llevado a cabo por Arcelia Martínez Bordon y colaboradores en 2007 en escuela primarias de Colima, Zacatecas y Puebla, su riqueza radica en que se estudió a los consejos estatales, municipales y escolares mediante entrevistas que abarcaron desde autoridades educativas de los diferentes niveles, supervisores, directores, representantes sindicales y representantes de los padres de familia.

A pesar de que los CEPS deberían llevar operando desde la publicación de la Ley General de 1993, en Colima, no fue hasta la entrada de los PEC que comenzaron a operar dentro de las escuelas, en Zacatecas, ocurrió algo similar, a pesar de que se sabía de su existencia antes del PEC. En cambio en Puebla, por legislación estatal, se conformarían los Consejos Regionales de Participación Social (COREPSES) por petición de las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Educativo (CORDES) para coadyuvar en la tarde de desconcentración decretada en la Ley General de Educación de 1993; dichas figuras tienen como tarea la “...*promoción de la participación social en la búsqueda del desarrollo educativo regional;*”<sup>453</sup> es importante observar que a pesar que la ley federal establecía la conformación de CEPS, el gobierno estatal optó por crear otra figura, usada también para promover el voto y apoyar eventos oficiales. Durante la realización del estudio, los Asesores Técnicos Pedagógicos de los CORDES eran los encargados de promover la creación de los CEPS.

El consejo estatal en Colima está presidido por el gobernador del estado el Secretario Técnico, la Coordinación Estatal de los Consejos de Participación Social, los alcaldes de los diez municipios del estado, el representante estatal de los padres de familia, autoridades de la Unidad de Servicios Educativos de Colima

---

<sup>452</sup> Santizo. Op. Cit. p. 2.

<sup>453</sup> Martínez, Op. Cit. p. 66.

y representantes de otros organismos como el sector salud; sus funciones se limitan a enviar normatividad, manuales de instalación y operación para los CEPS, y a reunirse para rendir cuentas al gobernador en el tema educativo. En Zacatecas la presidencia del consejo estatal se elige por voto entre la sociedad, al igual que el resto de sus 30 integrantes, entre los que participan representantes de las cámaras empresariales, del sindicato de maestros estatal y federal, académicos, maestros y padres de familia. Sus funciones “...consisten en vincular a las escuelas con el sector productivo, vigilar que los directores de las escuelas estén cumpliendo con su función, incentivar la base de aprovechamiento que tiene el PEC...”<sup>454</sup> no obstante el estudio concluyó que realmente sus acciones no tienen un impacto real en la política educativa. En Puebla existe el consejo estatal desde 1994, y es integrado por seis consejos temáticos que sesionan cada bimestre. En dos ocasiones se convocan hasta mil quinientas personas para trabajar en mesas de trabajo en la búsqueda de soluciones y da seguimiento a las acciones emprendidas. En ninguna de las tres experiencias, los consejos estatales realizaron esfuerzos para fortalecer la participación social y la coordinación con los otros consejos, ni mecanismos para conocer sus demandas y necesidades.

Para los consejos municipales la organización también varió de estado a estado, en Colima existe un consejo por cada municipio, precedidos por los presidentes municipales y otros integrantes del cabildo, así como supervisores, directores escolares, representantes sindicales, de protección civil y salud. Se reúnen cada dos o tres meses sin una planeación más allá de lo dictado por los manuales distribuidos por el consejo estatal. En Zacatecas los consejos en este nivel dependen del interés del presidente municipal, el estudio destaca que se ven opacados por el funcionamiento de otra figura, los Consejos de Participación Social, encargados de conjuntar a actores de la sociedad civil para decidir el destino de los recursos del Ramo 33, que pueden destinarse a temas escolares. En Puebla, los consejos municipales son precedidos también por el presidente municipal, quien convoca a una asamblea plenaria a la que acuden regidores,

---

<sup>454</sup> Ibíd. p.58.

directores escolares, supervisores y otros, con fines más informativos que de planeación o gestión; no operan con regularidad y los presidentes expresan que “...no tienen claro cómo operarlos.”<sup>455</sup> El estudio no menciona que se dé prioridad, en ninguno de los tres casos, a que estos estén conformados por padres de familia, tampoco que existan mecanismos para dar seguimiento a las evaluaciones, ni para fortalecer la participación o procurar la obtención de recursos complementarios para las escuelas, como se estipula en los acuerdos.

Para los casos de los consejos escolares, en el estado de Colima, el estudio observó que estos se conforman con miembros pertenecientes a la APF para formar un solo comité, precedido por el director, con la participación también de profesores, alumnos, exalumnos y miembros de la comunidad. Existe una falta de concientización sobre la importancia de la participación social, que se agrava ante la creencia entorno a que “...los padres de familia no pueden aportar sugerencias en otros ámbito...(siendo exclusiva solamente) para cuestiones económicas y para mejoras en infraestructura;”<sup>456</sup> las reuniones de los CEPS no son regulares, sin un interés para convocar al mayor número de interesados, por lo cual terminan siendo un mero acto protocolario, donde se tratan temas en torno a días festivos. Un hallazgo importante es la necesidad de contar con liderazgo claro en las reuniones del consejo para que “...éstas no se tornen desorganizadas e infértiles.”<sup>457</sup>

En Zacatecas los CEPS se conforman “ por el director de la escuela, maestros, el presidente de la Asociación de Padres de Familia, padres de familia y algunas personas representativas de la comunidad,”<sup>458</sup> sin una diferenciación de sus funciones con la de la APF, que se limita a enumerar las carencias de la escuela y hacer una evaluación trimestral o semestral de los avances obtenidos; los padres son vistos como “...recolectores de cuotas y no se nos ve como parte importante de la política educativa”.<sup>459</sup> El posible apoyo a los CEPS se ve reducido también por la existencia de otras figuras, como los Consejos de

---

<sup>455</sup> Ibíd. p.69.

<sup>456</sup> Ibíd. p.58.

<sup>457</sup> Ibíd. p.54.

<sup>458</sup> Ibíd. p. 61.

<sup>459</sup> Ibíd. p. 63.

Desarrollo Municipal o los Comités de Participación Social.

En los CEPS de Puebla también los directores son los presidentes de estos, quienes junto con “*el representante de maestros, un representante sindical, el presidente de la Asociación de Padres de Familia, padres de familia y algunas personas representativas de la comunidad,*”<sup>460</sup> conforman el consejo con el objetivo principal de cumplir el requisito para pertenecer al PEC. Las autoridades educativas estatales realizan visitas aleatorias a las escuelas para “...*corroborar que los CEPS estén constituidos y para identificar la problemática que hay en las escuelas de la entidad,*”<sup>461</sup>

El estudio concluye que en las tres entidades la participación y la presencia de la sociedad civil no es regular, prevaleciendo una renuencia de los docentes abrir espacios dentro de las escuelas a otros agentes, a la par de que son percibidos como cargas administrativas sin resultados tangibles y si con una duplicidad de representatividad y funciones con las APF. Otro hallazgo que es importante recalcar es la presencia en los casos de Zacatecas y Puebla de otras figuras para promover la participación social, con lo cual los consejos escolares resultan no solo en duplicidad sino como agentes que perturban la dinámica de trabajo que se viene realizando.

En el año 2009, Marcos Estrada realizó un estudio el cual concluyó que el funcionamiento de los CEPS se ve altamente influenciado por el “*temor y recelo de los grupos de interés locales hacia la participación de la sociedad,*”<sup>462</sup> prevaleciendo un desinterés y apatía de las autoridades, así como una falta de visión para tomar “...*en cuenta las propias prácticas comunitarias de los municipios*”<sup>463</sup> que pudieran ayudar a mejorar las estrategias para la implementación de los CEPS de forma más armónica y efectiva.

Otro estudio de caso que aporta datos muy significativos para el estudio de la organización de los CEPS, es el realizado por Felipe Perales Mejía y María Escobedo Carrillo en una escuela pública en la ciudad de Torreón, Coahuila durante el ciclo escolar 2012-2013. En él se describe que la conformación del

---

<sup>460</sup> *Ibíd.* p. 70.

<sup>461</sup> *Ibíd.* p.72.

<sup>462</sup> Olivo, Op. Cit. p. 792.

<sup>463</sup> *Ibíd.* p.792.

CEPS comenzó durante el mes de agosto cuando la SEP hizo llegar los documentos donde se solicita su constitución, para lo cual la directora colocó carteles en pasillos y lugares visibles informando sobre la convocatoria de la primera Asamblea, la cual se realizó en el mes de septiembre. La primera sesión se realizó en el mes de octubre con miembros de la APF y precedida por la directora, se formaron los Comités temáticos, se elaboró el Plan de Trabajo Anual; los investigadores hacen la observación que esas actividades corresponden oficialmente al consejo escolar y no a la APF. En dicha sesión “no se *abordó la manera en que los Comités se relacionarían con los programas locales, municipales, estatales y nacionales...*”<sup>464</sup> ni tampoco se realizó una rendición de cuentas sobre los recursos recabados por la APF, a pesar de estar estipulado en los acuerdos, limitándose a aprobar el Plan de Trabajo elaborado por la mesa directiva de esta.

Dos de los temas donde se escuchó a los padres de familia, representados por los integrantes de la APF y no por los del CEPS, fue la indisciplina, las agresiones y la impuntualidad a la hora de entrada, dichos puntos provocaron un debate y puntos encontrados en torno sobre quien debía recaer la responsabilidad y las acciones a emprender, prevaleciendo al final la decisión de la directora. Otro tema fue la alimentación saludable, para el cual los lineamientos de los CEPS proponen la conformación de un Comité específico, no obstante la iniciativa de crear un menú diario provino de la APF, desechando la posibilidad de realizar una planeación donde participará toda la comunidad escolar. Ante estos hechos los investigadores concluyeron y propusieron, optar por fortalecer a la APF, redimensionando sus funciones, atribuciones y ampliando su representatividad, por poseer un lugar bien definido ya en la vida de las escuelas.

En enero del 2013 se aplicó un cuestionario dirigido a directores de escuelas secundarias técnicas oficiales en el Distrito Federal, sobre la forma de fortalecer el servicio que ofrecen los planteles en el turno vespertino. La participación de los padres y los temas abordados en los CEPS, fueron dos temas estudiados como factores que inciden en la disminución de la demanda en el turno vespertino. El

---

<sup>464</sup> Escobedo, Op. Cit. p.75.

estudio encontró que un 49.5% de los directores consideraba “regular” la participación, siendo únicamente del 5% la calificada como “muy bien”; la frecuencia con que se reúnen los CEPS es mayoritariamente cada 3 meses con 91.1 puntos porcentuales, seguido de cada 6 meses con 6.9 puntos, cuando por norma estos deben reunirse un mínimo de cuatro ocasiones durante el ciclo escolar. En cuanto a los temas abordados por estos, la medición tuvo el rango de “frecuentemente, ocasionalmente y no son tratados” arrojando los siguientes resultados: el tema que tratado más frecuente son las normas disciplinarias con un 71%, seguido de asuntos académicos con 68%, problemas sociales de la comunidad (droga, alcoholismo, delincuencia) con un 64%, problema de la comunidad relacionados con el medio ambiente con 54.%, el orgullo de los profesores por pertenecer a la escuela con 42% y finalmente problemas con la comunidad vinculados a la pobreza los cuales solo son frecuentemente tratados en el 18% de los CEPS.<sup>465</sup>

En los diferentes lineamientos y Acuerdos que han regulado a los CEPS, se incluye a las OSC en la formación del Consejo Nacional y de los consejos estatales, municipales y escolares, así como para ofrecer programas específicos para apoyar el funcionamiento de los comités; a pesar de que en los estudios de caso hasta ahora revisado estas organizaciones no se vislumbran, si existen casos de éxito donde se les ha incluido. Uno de ellos es la asociación civil ACUDE, surgida en 2001 con el objetivo de ofrecer cursos y talleres, la cual en San Juan Tepeximilpa de la Delegación Tlalpan en la Ciudad de México, implementó un programa piloto que logró articularse con otras OSC para la construcción de una Comunidad educadora en dicha localidad, implementado estrategias entorno a la “*sensibilización y motivación de los habitantes para trabajar a favor de la educación y cultura de su comunidad,*”<sup>466</sup> asesorando a los padres y a los maestros y directores sobre las funciones del CEPS y sobre “*...diversos procesos de trabajo; coordinación de reuniones, elaboración de*

---

<sup>465</sup> Dirección General De Educación Secundaria Técnica. (2013). Cuestionario dirigido a directores de escuelas secundarias técnicas oficiales en el Distrito Federal, sobre la forma de fortalecer el servicio que ofrecen los planteles en el turno vespertino. Subdirección de Planeación.

<sup>466</sup> ACUDE. (2016). *Formación Ciudadana*. Recuperado el 2 de junio del 2016, de <http://www.acude.org.mx/formacion-proyecto4.html>.

*minutas, diseño de planes, seguimiento y procesos de evaluación y seguimiento.*<sup>467</sup> Gracias al apoyo de ACUDE, se obtuvo una mejora en la gestión escolar, en la relación entre los actores educativos, demostrando que se “*pueden generar procesos que no sean simulacros de participación.*”<sup>468</sup>

Otro caso es el programa llamado “Autogestión escolar con calidad y equidad” llevada a cabo por la Función Empresarios por la educación básica (EXEB), iniciada en 2009 en 100 escuelas primarias catalogadas como zonas marginadas. Su estrategia estuvo enfocada en acompañar a los CEPS, capacitándolos para que “*...logren capitalizar todos sus recursos y desarrollar habilidades directivas, de planeación estratégica, liderazgo, tareas administrativas...*”<sup>469</sup> con lo cual se logró generar un ambiente de confianza y compromiso entre todos los actores educativos, logrando que los consejos elaboren un plan estratégico y sesionen al menos una vez por mes.

Las explicaciones del por qué los CEPS no han terminado de fraguar dentro del sistema educativo y su dinámica organizacional son variadas, investigaciones como las de Flores-Crespo, Latapí, OCE, Santizo y Veloz “*han explicado este fallo con el argumento de que el Estado mexicano ha fallado en crear ajustes institucionales bien articulados y la ciudadanía no puede prosperar debido a la herencia del régimen autoritario.*”<sup>470</sup> Otras investigaciones como las de Olivo Pérez ven en el hecho de depositarles tareas que él considera muy ambiciosas “*acaban por vaciárseles de sentido,*”<sup>471</sup> sobre todo porque no se planifica considerando los contextos y actores bastante heterogéneos del sistema educativo mexicano.

Otra explicación de peso, es la que ofrece Miguel Ángel Olivo Pérez, atendiendo que los CEPS fueron “relanzados” durante la administración de Vicente Fox, como parte de una estrategia para mediar con la SNTE, quedando comprobado con el requisito de incluir en su conformación a un representante del

---

<sup>467</sup> Verduzco, Op. Cit. p. 73.

<sup>468</sup> *Ibid.* p. 73.

<sup>469</sup> *Ídem.*

<sup>470</sup> Flores, Op. Cit. p. 77.

<sup>471</sup> Olivo, Op. Cit. p.784.

SNTE, lo cual es visto por el autor como una precarización de la participación social, bajo los fenómenos del corporativismo, el clientelismo y el burocratismo.<sup>472</sup>

Si bien el diseño y objetivos de los CEPS son paralelos a los modelos de gobernanza, fallan gravemente al no empoderar a los actores escolares, unas de las características fundamentales dentro de estos modelos, el empoderamiento no solo sirve como medio hacia una mayor corresponsabilidad en la toma de decisiones importantes dentro de las administraciones escolares, es también una de las principales, aunque no suficientes, motivaciones que pueden tener los actores para participar en ellos. Las autoridades en todos los niveles, incluyendo a directores de escuelas, deben comprender que dentro de los CEPS se deben buscar y promover relaciones de confianza y coordinación sobre las de subordinación, donde es posible formar “...redes tanto formales como informales.”<sup>473</sup>

Otro fallo es la poca atención e importancia que se le da “...a los contextos y las peculiaridades histórico-culturales y políticas...,”<sup>474</sup> a las costumbres, concepciones e incluso diferencias regionales entre escuelas y que invariablemente influyen tanto positivamente como negativamente en el funcionamiento y organización de los CEPS, sobre todo en un país tan heterogéneo como el nuestro. Se requiere un análisis macro, meso y micro de la dinámica escolar que permita “aclarar los parámetros estructurales históricamente constituidos que pueden estar influyendo en las acciones concretas que los actores toman con relación a los CEPS,”<sup>475</sup> sobre todo aquellos positivos, para replicarlos y reforzarlos, como son el sentimiento de pertenencia que contribuye a que en algunas comunidades la participación sea más fuerte, gracias a la histórica tradición de participar en “discusiones y reflexiones para encontrar sus propias soluciones.”<sup>476</sup> Llegar con una visión que imponga vías de participaciones formales, cargadas de lineamientos y reglamentos, sin contemplar los usos y costumbres que se han venido dando en cada escuela de forma casi natural para

---

<sup>472</sup> *Ibíd.* p.777.

<sup>473</sup> *Ibíd.* p.779.

<sup>474</sup> *Ibíd.* p.777.

<sup>475</sup> *Ibíd.* p.781.

<sup>476</sup> Flores, Op. Cit. p. 82.



coordinarse y ofrecer soluciones acota la posibilidad de éxito de los CEPS, como vías para fomentar la participación social.

Los datos de los informes de indicadores demuestran que en los servicios indígenas de preescolar y primaria, donde prevalece un alto sentimiento de arraigo a la comunidad y organización por usos y costumbres, son precisamente las que superan por el promedio nacional de cobertura en un 98 por ciento y 97,4 por ciento respectivamente. Optar por la vía de una cargada reglamentación, no es la vía, se requieren esquemas flexibles que permitan a los participantes interpretar y hacer suyas las normas de los CEPS y asimilarlos con las preexistentes, dado que existe el riesgo de que “...cualquier intento externo por reformularlos se presenta ante sus percepciones como burdo”<sup>477</sup> y perturbador para su tradicional organización.

Arcelia Martínez Bordón y colaboradores se hacen una serie de preguntas muy importantes cuya respuesta y análisis contribuyen a averiguar la falta de afianzamiento y cumplimiento de objetivos de los CEPS, se realiza una selección de ellas: *¿Cada cuánto se reúnen los miembros?...¿Participan los padres de familia y la sociedad civil...¿Se puede ver a los CEPS como mecanismos sociales- diagonales/ transversales para la rendición de cuentas?... ¿Hasta qué punto se puede decir que el PEC, vía la promoción/fortalecimiento de los CPSE, está ayudando a promover mecanismos sociales efectivos para la rendición de cuentas;*<sup>478</sup> Vale la pena responder dichas preguntas en cada uno de los consejos presentes en el Registro Público, que en muchas ocasiones por el solo hecho de estar registrados, se clasifican como exitosos, cuando no distan de ser vistos por la comunidad escolar como un trámite, parte de un discurso o incluso como un instrumento de manipulación partidista o corporativista; es urgente terminar con el enfoque de análisis de los CEPS “...con fines únicamente estadísticos.”<sup>479</sup>

Es precisamente la historia de clientelismo y manipulación, lo que abona a que la ciudadanía no participe en asuntos públicos, y que “...impiden que el

---

<sup>477</sup> Olivo, Op. Cit. p. 778.

<sup>478</sup> Martínez, Op. Cit. p. 45.

<sup>479</sup> Olivo, Op. Cit. p.790.

*gobierno y la sociedad se integren en dinámicas de gestión para la resolución de problemas;*”<sup>480</sup> prevalece una dinámica de prejuicios, que impide que se establezcan relaciones de confianza, con liderazgos de los que se espere el cumplimiento de objetivos consensuados y no los de una agenda secreta.

Otro de los mayores obstáculos que tienen los CEPS, gira entorno a que cualquier intento de reformar o de incidencia de agentes “externos” en la dinámica escolar, no es “bien vista por los docentes que históricamente consideran la escuela *su espacio*”.<sup>481</sup> Es común que sean los directores y docentes quienes terminen controlando e imponiendo sus decisiones en los CEPS, requiriendo de los padres de familia solamente para validar y firmar el PETE.<sup>482</sup> Esta reticencia, de acuerdo a Flores Crespo, se debe en gran medida al “...*temor por parte de directores y maestros de “politizar” la escuela si incluyen a más miembros.*”<sup>483</sup> Por lo cual, según Zurita, se prefiere mantener alejados a los padres de familia para evitar conflictos o bien para evadir que estos ejerzan algún control sobre el docente.<sup>484</sup> Los directores, al ser la cabeza visible y líder de las escuelas, poseen un rol de suma importancia para el éxito de los CEPS, ya que son ellos los que poseen los recursos y facultades para incentivar en gran medida la participación social.

Dentro de los obstáculos para la conformación y de un funcionamiento que impacte realmente en la administración escolar y la calidad educativa es la delimitación normativa en torno a los aspectos donde los padres y otros actores escolares pueden intervenir, por ejemplo no se les permite evaluar el desempeño de directores y maestros para elegirlos o removerlos, no se contemplan mecanismos claros para una rendición de cuentas efectiva, que incluya sanciones, quedando su participación acotada a ser meramente consultiva, sin un empoderamiento real que los motive a participar, por lo cual los CEPS son convocados para “...revisar la lista de los pendientes de mejoramiento de infraestructura”<sup>485</sup> o bien contribuir pasivamente en “...*actividades lúdicas, de*

---

<sup>480</sup> *Ibíd.* p.785.

<sup>481</sup> *Ibíd.* p.790.

<sup>482</sup> Martínez, Op. Cit. p.101.

<sup>483</sup> Flores, Op. Cit. p. 81.

<sup>484</sup> *Ibíd.* p.79.

<sup>485</sup> Olivo, Op. Cit. p. 793.

*lectura, de educación física y de fortalecimiento de la infraestructura en las escuelas, generalmente no representa un gran aliciente para ninguno de los actores.*<sup>486</sup> Los padres frecuentemente *“nombran la falta de tiempo y su desinterés en las actividades escolares,*<sup>487</sup> como obstáculos para participar activamente en la conformación y gestión de los CEPS, como lo son la escasa También los maestros los ven como una carga burocrática que le resta tiempo o bien con indiferencia puesto que no le ven utilidad alguna que logre causar un real impacto con beneficios tangibles.

A pesar de la documentación anterior, también se presentan casos donde *“...algunos padres de familia sentían deseo de intervenir pero no sabían con precisión en qué ámbitos y bajo qué reglas”*<sup>488</sup> por lo cual piden capacitación, información, apoyo, acompañamiento y asesoría para impulsar la participación social, hallazgos que ya fueron documentados en reportes oficiales de la SEP.<sup>489</sup>

El acompañamiento, apoyo y control de las autoridades escolares y otros agentes se ve también afectado debido a la gran dispersión geografía del país, esto se ve corroborado cuando en estados más pequeños, como en Colima resulta más factible *“...dar una mayor difusión al trabajo de los consejos y un mejor seguimiento tanto a su constitución como a las actividades que desempeñan.”*<sup>490</sup> Este tema requiere una planificación que contemple este obstáculo en la planificación, permitiendo una mejor articulación y comunicación entre los consejos estatales, municipales y escolares para ofrecer, más que una evaluación inquisitiva en cuanto a la conformación y logro de objetivos, un apoyo y asesoría en cada una de las etapas del ciclo funcional, para resolver dudas y ayudar a sortear dificultades.

Otro problema más es la confusión entre las funciones que han desempeñado las APF y que parecieran ser duplicadas por los CEPS, con lo cual no solo se causa desconcierto sino también un sentimiento de rechazo hacia estos últimos al no otorgarles utilidad, esto debido a que las APF han operado desde los años 30s

---

<sup>486</sup> *Ibíd.* p.784.

<sup>487</sup> Flores, Op. Cit. p. 81.

<sup>488</sup> *Ibíd.* p.79.

<sup>489</sup> *Ibíd.* p.80.

<sup>490</sup> Martínez, Op. Cit. p.87.

del siglo pasado, con lo cual han logrado institucionalizarse mediante resultados tangibles; en el estudio realizado por Úrsula Zurita se encontró que de 95% de los directores, maestros y padres dijo que existía una APF en su escuela contra solo un 8% de conocimiento de un CEPS entre los padres.<sup>491</sup>

El artículo 4º del Reglamento de Asociaciones de Padres Familia establece que dos de los objetivos de estas son “*Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados y Colaborar con el mejoramiento de la comunidad escolar y proponer a las autoridades las medidas que estimen conducentes...*”<sup>492</sup> mediante la propuesta y promoción de acciones y obras tendientes a mejorar los establecimientos escolares y su funcionamiento, así como la recolección de fondos voluntarios, en tanto el propósito de los CEPS de acuerdo al artículo 3º del Acuerdo 02/05/16 es “*...participar en actividades tendientes a fortalecer y elevar la calidad y la equidad de la educación básica, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos...*”<sup>493</sup> con una serie de funciones más específicas y estructuradas. Las finalidades de ambos órganos tienen el mismo objetivo, realizar actividades para mejorar el proceso educativo, no obstante existe un mayor empeño por parte de las autoridades educativas en la redacción de los lineamientos de los CEPS, para dotarlos de mayores márgenes de acción, para contribuir en la gestión y rendición de cuentas de los centros escolares. Más que una duplicidad de funciones prevalece una falta de información y promoción de los CEPS por parte de las autoridades responsables, para hacer comprender a los padres de familia y al resto de los actores de la comunidad escolar entorno a la utilidad de estos como órganos de contraloría social, más incluyentes y capaces de realizar actividades más allá del voluntariado.

La continua revisión a los marcos normativos referentes a los Consejos de Participación Social, son muestra del interés de las autoridades educativas en cuanto al valor de estos instrumentos como agentes transformadores del sistema

---

<sup>491</sup> Flores, Op. Cit. p. 81.

<sup>492</sup> DOF. (1980). Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia. Diario Oficial de la Federación del 02/04/1980. SEP. México.

<sup>493</sup> DOF. (2016). Acuerdo 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. Diario Oficial de la Federación del 11/05/16. SEP. México

educativo nacional en pos de mejorar la calidad educativa, mediante el fortalecimiento de la autonomía escolar, la repartición de responsabilidades entre todos los integrantes de la comunidad escolar, incluso aquellos tradicionalmente excluidos pero con interés de participar. No obstante la carencia de facultades que logren empoderar a dichos actores en lo referente a la toma de decisiones realmente importantes y con un impacto significativo dentro funcionamiento de los centro escolares, conllevan a que estos consejos no cumplan con sus objetivos y misiones, y en cambio caigan en una dañina simulación, cuyo único interés es cumplir con requisitos burocráticos para la subvención de recursos extraordinarios.

El promover la autonomía escolar sin este empoderamiento, sin una asesoría, y capacitación a los integrantes de la comunidad escolar, promueve la desconfianza entorno al abandono del Estado y sus instituciones con sus obligaciones en el tema escolar, y a pesar de que los estudios de casos y la bibliografía demuestran que existe el interés de los padres y otros actores, como las OSC, a comprometerse y participar activamente con este valioso servicio público, los acotamiento y vacíos legales conducen al rechazo, desinterés, confusión y apatía con estas herramientas.

El promocionar que existe diálogo con la sociedad civil, acotándolo a aquellos actores y organizaciones mejor organizadas, con mejor capital social o mejores relaciones políticas, ofrece visiones acortadas, desproporcionadas y carentes de la legitimidad y efectividad que pudieran obtenerse de aceptar a la sociedad civil como un vasto escenario con múltiples actores y objetivos, los cuales mediante trabajo y sobre todo oportunidades, pueden llegar a importantes consensos para la realización de importantes proyectos que logren ofrecer soluciones factibles con los diferentes contextos sociales.

La responsabilidad compartida, requiere una reconcomiendo, compromiso y garantía por parte del gobierno con los derechos de los niños, los padres, los docentes, los directores, los vecinos, las OSC, etc., no es posible exigir el cumplimiento de obligaciones sin un ambiente de confianza, donde prevalezca el diálogo y no la imposición de normatividades. Dicho compromiso y confianza con

la sociedad civil por parte de las autoridades debe comenzar incluso al dotar al CONAPASE, a los consejos estatales y municipales de la capacidad para elegir a sus presidentes, y no mediante procesos autoritarios, que van en contra del espíritu democratizador de estos.

## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El Estado como organización política por excelencia, ha sufrido transformaciones, tanto en sus concepciones, como en sus definiciones a lo largo de la historia, y el cual a pesar de agrupar a un vasto mosaico de actores y organizaciones, continua siendo el guardián común de una serie de fines y bienes, que le sirven como guía y medida para sus órdenes jurídicos y acciones; el hombre como ser social, requiere de la cooperación de sus pares para la conjunción de sus fines propios y de los comunes, destacando la educación, la cual mediante una provisión solidaria de los recursos necesarios, asegura el bienestar individual y el de toda la comunidad, siendo una vía que permite romper los ciclos de pobreza e inequidad.

Al organizarse e institucionalizarse en un gobierno, se le facilita una consecución más efectiva del bienestar general de la sociedad, a pesar de ello dicha organización puede llevar a la concentración de poder en órganos de gobierno sumamente centrales, autoritarios y poco democráticos, olvidando que el origen del Estado se encuentra en la sociedad a la que ha de conducir y proteger, confiriéndole legitimidad para atenuar sus conflictos, asegurando su preservación. Los gobiernos a través de la administración pública aplican políticas, técnicas y procedimientos para la aplicación y racionalización efectiva de los recursos limitados en la consecución de los fines educativos, buscando el máximo valor público, para lo cual idealmente deberían estar guiados por el valor de la democracia, no obstante al ser el valor público un concepto maleable y continuamente redefinido por cada gobierno y sus administraciones, este se puede llegar tergiversar por intereses particulares.

El sobreponer la legitimidad a través de documentos por encima de resultados e impactos sociales, y el optar por procedimientos administrativos mecanizados y generalizados, acota la capacidad para la retroalimentación, la creatividad y sobre todo de análisis, discusión y deliberación en la toma de decisiones, produciendo soluciones ineficaces, ajenas y alejadas de la realidad imperante. Se requiere una

flexibilidad de los procedimientos, tanto en las jerarquías y relaciones formales, así como en las entabladas con la ciudadanía. Se precisa observar y analizar las interacciones y relaciones organizacionales del sistema educativo, haciendo énfasis en apreciar aquellas técnicas o acciones modificadas y adaptadas por este, de las cuales terminan dependiendo sus grados de eficacia y eficiencia, a pesar de ser infravaloradas o incluso ilegales.

El darle un valor justo a cada uno de los procesos de las políticas públicas educativas, así como al entramado de poderes e intereses existentes, permitirá optar por un procedimiento más realista, cercano y capaz de obtener mejores resultados al contar con la participación e involucramiento de los actores directamente involucrados, ofreciendo la oportunidad para la realización de un política percibida como una solución a los problemas públicos y no como imposición. Para lograr lo anterior se requiere la creación de canales y de una cultura de participación ciudadana, con respaldo y credibilidad del interés de las autoridades para integrarla como protagonista en el alcance de las metas y objetivos escolares, promoviendo la descentralización y democratización de la toma de decisiones y los procesos administrativos de las escuelas, haciendo hincapié en optar por soluciones factibles para los problemas particulares de cada comunidad.

El reforzar a la sociedad civil, recuperando su valor como componente y promotor del propio Estado permite incidir en aquellas situaciones donde la democracia representativa no es suficiente o bien donde el tejido social se encuentra desintegrado, ello mediante el fomento a las redes sociales formales o informales, las cuales a pesar de basarse idealmente en la cooperación y el consenso, se debe saber que no producen altruismos ni armonías colectivas instantáneas, debido a que así como existen ciudadanos comprometidos para actuar en contra de los excesos de la economía y el poder estatal, habrá otros cuyas acciones invariablemente debilitaran las competencias cívicas, sobre todo si el sistema político limita los derechos políticos de entrada, provocando ciudadanos desconfiados tanto hacia el gobierno y sus instituciones como con el resto de sus integrantes.



No obstante y ante los signos de ingobernabilidad de fines del siglo pasado, se optó por un modelo de privatizaciones de servicios y organismos públicos, los cual al no contar con un marco institucional certero que hiciera frente a los capitales privados y extranjeros, trajo consigo un abandono del interés público. El preferir técnicas que basen su éxito exclusivamente en criterios económicos, y que promueven la mera ampliación del gasto público en educación, así como la sencilla solución de eliminarlas escuelas ineficientes en lugar de su transformación, no abonan en la construcción de un sistema educativo de calidad, equitativo y democrático,

Se requiere optar por un nuevo modelo de gobierno, que no cometa los mismos errores de aquellos basados en un estricto control jerárquico o de mercado, por uno donde se incluya la participación activa y corresponsable de un mayor número de actores y organizaciones, permitiendo la aportación una vasta cantidad de recursos informativos, cognoscitivos, financieros, tecnológicos y organizativos a la solución de los problemas públicos, reconociendo que el éxito del sistema educativo será un logro o fracaso colectivo. Se debe recuperar y reforzar el valor público de la educación, independientemente si la escuelas esta catalogadas como públicas o privadas, con el fin de lograr una verdadera conjunción de esfuerzos en torno al proceso educativo, con miras no sólo a elevar la calidad, sino también a formar personas responsables con su futuro y su comunidad, necesitando para ello de una base ordenada y coordinada entre los escenarios y actores que intervienen formal e informalmente.

Entre ellos, el escenario familiar es primordial por ser fuente de motivaciones y expectativas que los niños pueden percibir para mejorar su rendimiento escolar; promover familias integradas, donde la comunicación, convivencia y respeto sean prácticas comunes, capaces de actuar en consonancia con las actividades escolares, de modo que lo aprendido en un escenario se refuerce en los otros, y no lo contrario, sobre todo cuando existe un gran abanico de escenarios y agentes de socialización y aprendizaje, los cuales pueden servir como aliados en la construcción de proyectos educativos y culturales que partan de las necesidades, oportunidades y posibilidades de la comunidad.

El modelo de gobernanza propone implementar estrategias basadas en redes en donde participen de forma no jerárquica, tanto actores estatales, privados y provenientes de la sociedad civil, y los cuales de forma conjunta y consensuada se responsabilicen de la regulación y provisión de servicios, sobre todo en aquellos escenarios donde el gobierno se ve limitado por diversos factores para actuar de manera aislada. Aboga por una repolitización de la sociedad civil y la ciudadanía sobre todo en aquellos contextos donde el capital social es pobre o se ve acotado por graves carencias socioeconómicas, culturales, geográficas o de infraestructura, o bien donde existan intereses encontrados que requieran un proceso de consenso, diálogo y debate. El Estado y sus instituciones aún poseen un papel protagónico, debido a que continúa siendo el principal garante de la educación al momento de convocar, movilizar y articular al gran mosaico de actores de la sociedad civil; si bien la gobernanza habla de una responsabilidad compartida, también lo hace en lo referente a la repartición puntual de competencias y tareas entre cada uno de los actores convocados.

Al aplicar el modelo de gobernanza en las políticas públicas educativas se debe contemplar que la participación es un componente central pero no suficiente, conlleva realizar un análisis y estudio previo de los contextos político, institucionales e históricos de las diferentes comunidades, atendiendo los signos corporativista y clientelares, que dificulten la repolitización de una sociedad desconfiada de estas y sus acciones. Se requiere un real y efectivo respaldo político de las autoridades en la construcción de las vías y herramientas para incluir la participación de la sociedad civil en las decisiones educativas, sobre todo en aquellos contextos donde las autoridades parecieran guiarse su actuar exclusivamente por tiempos electorales, o bien donde la promoción queda en el discurso y la simulación

La motivación para participar es igualmente esencial, de no existir una afinidad entre los intereses y objetivos propuestos, y sobre todo de propuesta creíble, de poco servirá que existan las estructuras para participar. Se deben realizar campañas de concientización tanto entre autoridades, padres, docentes, empresarios, medios de comunicación, etc., entorno a los beneficios de la

participación social con la generación de aprendizajes sociales y el fortalecimiento de las instituciones escolares y de la propia identidad comunitaria, haciendo hincapié en evitar la exclusión de los menos organizados. Campañas que informen sobre la importante relación entre aprovechamiento escolar, implicación y los vínculos de la escuela con la comunidad, que permitan superar la tradicional visión de una educación basada exclusivamente entre profesor-alumno y de los conocimientos previamente certificados, acotando la posibilidad para que otros actores participen y se involucren de forma coordinada y eficaz.

La presente esta investigación concluye que la actual organización y funcionamiento de los CEPS, aún no actúan bajo una lógica de gobernanza, debido a que no se ha logrado incorporar plenamente tanto a actores privados y de la sociedad civil en los procesos de planeación, gestión, evaluación y mejora del sistema educativo nacional, obligadamente la formulación de estrategias que aseguren la entrega de capacidades de decisión y actuación a las comunidades escolares, dentro de un marco de descentralización, autonomía y rendición de cuentas, con directrices que especifiquen las responsabilidades de cada uno de los actores, junto con capacitaciones y los instrumentos necesarios.

Con la misión de elevar la calidad educativa, mediante la toma de decisiones consensuadas, los CEPS fueron diseñados como instrumentos para actuar a nivel micro organizacional en cada escuela, permitiendo que la opinión de los padres incidiera en la administración escolar más allá de las aportaciones monetarias o en especial de las tradiciones Asociaciones de Padres de Familia, no obstante a partir del análisis de la bibliografía y de los Informes oficiales de los indicadores de los CEPS, se concluye que esto no se logró. Una de las principales fallas de las estrategias encaminadas a fortalecer los CEPS surge cuando están sustentadas en un marco jurídico que delimita de origen la participación de los padres y otros actores escolares, puesto que no se les permite evaluar el desempeño de directores y maestros para elegirlos o removerlos, no se desarrollan mecanismos claros para una rendición de cuentas, que incluya sanciones tanto para autoridades como otros actores educativos ante el incumplimiento de funciones o metas, con lo cual la participación dentro de los CEPS queda acotada la provisión

de información que puede ofrecerse por otros medios o la consulta para la toma de decisiones intrascendentales.

Prevalece una renuencia de las autoridades educativas a empoderar a otros actores escolares, no sólo por la carencia de estos en cuanto a capacidades y conocimientos, sino por un temor a politizar las escuelas, a enfrentarse docentes, que, ante la falta de información y formación, continúan considerando a la escuela como un espacio exclusivo de ellos, donde las acciones surgidas de la participación social son sólo sobrecargas de trabajo que les resta tiempo para sus labores pedagógicas. El publicitar leyes, decretos y otros escritos reconociendo la participación social y a los CEPS como aliados del proceso educativo no es suficiente, se requiere una planeación efectiva que contemple la complejidad en que se encuentra inmerso el sistema educativo nacional, comprendiendo que cada escuela, así sea la más pequeña, posee su propia realidad y particular organización, las cuales pocas veces se asemejan a lo prescrito en leyes, informes y estudios.

Si bien los indicadores diseñados por el CONAPASE debieran proveer de información confiable para dar seguimiento a los logros y desafíos de los CEPS, se observa que existe una amplia variabilidad en la información puesta a disposición por los propios consejos para el cálculo de estos, sesgando la certeza y confiabilidad de los informes. El logro de los CEPS es la cobertura, la cual tiene un notable crecimiento al pasar de una tasa del 42% en cobertura durante el ciclo 2000-2001, a un 77.87% en el ciclo 2013-2014. En dicha cobertura destaca el servicio indígena que logró alcanzar en un 97.4% a pesar de obtener bajos niveles en los indicadores de gestión, esto no sólo sugiere un mayor interés por parte de poblaciones vulnerables a organizarse sino es un síntoma que exige campañas de capacitación y acompañamiento para aprovechar este interés.

La evaluación del desempeño escolar por medio de pruebas estandarizadas, son una de las estrategias con mayor apoyo para elevar la calidad educativa, bajo la premisa de que permiten establecer metas y objetivos medibles a corto, mediano y largo plazo, e implementar medidas para su corrección y promoción. En dicho proceso intervienen activamente los CEPS, por ello su operación se

centra mayormente en el establecimiento de metas para la prueba ENLACE y la búsqueda de programas de apoyo para la obtención de recursos adicionales. Muchas escuelas cumplen con organizar los CEPS, porque el PEC exige a las escuelas inscritas la mejora en los resultados de dicha prueba para continuar recibiendo los apoyos monetarios. Por ello, a pesar de que ciertas escuelas obtengan altos niveles en los indicadores de gestión, no significa necesariamente que estas sean realmente efectivas y con una real planificación. Los indicadores demuestran igualmente una simulación en la gestión de los CEPS, ante la existencia de un alto porcentaje de programas que se queda en la fase de gestión sin llegar a la implementación, y cuando lo hacen, es por la intervención de figuras ajenas a los consejos.

El conformar los CEPS con el objetivo principal de cumplir los requisitos de otros programas, en su mayoría federales, que le aseguren a las escuelas fondos extraordinarios, es un reflejo más de la precariedad e inequidad económica en que se encuentra sumido el sistema educativo nacional; los primeros fondos recibidos por las escuelas inscritas al PEC, se emplearon en la construcción y mantenimiento de infraestructura, y que bien pudieron destinarse a otras actividades. Esta inequidad se agrava cuando las fórmulas para la distribución de escuelas se basan en los resultados de pruebas estandarizadas, sin tomar en cuenta la brecha existente en cuanto a infraestructura y condiciones de vida imperantes de cada escuela.

Otro importante hallazgo es la disminución progresiva de las tasas de cobertura del total de sesiones oficiales conforme avanza el ciclo y el bajo porcentaje en cuanto al número de consejos que conocen la planeación anual y su cumplimiento, acotando la posibilidad para que la comunidad, representada por los integrantes de los CEPS ofrezcan sugerencias y ejerzan sus facultades como órgano de contraloría social. Los CEPS son publicitados como órganos para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, y a pesar de mostrar un aumento significativo en las tasas de consejos que reportaron conocer la planeación anual y el cumplimiento de este, es preciso preguntar si la información proporcionada por la escuela ofrece la posibilidad para que la comunidad escolar

entienda por qué se eligió esa ruta de mejora en los Planes Anuales de Trabajo y no otras, con lo cual esta pueda presionar, quejarse o denunciar anomalías en el trabajo o el mal manejo de los recursos públicos, fortaleciendo la retroalimentación.

Se optó por promover la participación por decreto, por medio de una política que no partió de un diagnóstico que considerara los contextos particulares y que pueden ayudar a comprender porque en muchos contextos los consejos no son vistos como aceptables. La SEP llegó a imponerlos junto con reglamentaciones que no le dan valor las costumbres y dinámicas existentes de cada escuela y que pudieran ayudar a mejorar la selección y priorización de las diferentes actividades a realizar por los CEPS.

Dentro del modelo de gobernanza el establecimiento de redes de integración y comunicación es fundamental, siendo la escuela el centro de la articulación de estas con los actores escolares e instituciones y organizaciones locales interesadas en mejorar la calidad educativa y la mitigación de factores nocivos presentes en el entorno social y territorial. Por disposición, es obligación de las autoridades educativas en sus diferentes ámbitos de competencia, el apoyar en el correcto funcionamiento de los CEPS, no obstante las posibilidades de capacitación, promoción y apoyo en las diferentes fases funcionales de los CEPS se ve acotada rotundamente ante los bajos niveles de vinculación de estos con los otros niveles de la participación social en la educación, impidiendo una socialización de experiencias, sobre todo de aquellas que resultan exitosas, para su replicación en otras escuelas. Los informes oficiales y la revisión bibliográfica de estudios de casos, demuestran que no se ejerce una correcta y oportuna supervisión, seguimiento y sistematización de las experiencias llevadas a cabo, ni existen canales para que se conozcan las demandas y necesidades emanadas de la participación social, a pesar de que los niveles superiores de participación social, como lo son los consejos estatales, municipales e incluso el nacional, están integrados en gran parte por autoridades educativas.

Se están desaprovechando oportunidades para que los esfuerzos locales se articulen con otros a un mayor nivel, en temas con un gran impacto social, como

son la alimentación sana en las escuelas, la inseguridad y el abandono escolar, entre otros. Una experiencia muy importante, que no se continuo, fue la “Estrategia de Participación Social para una Escuela Mejor” celebrado del 2008 hasta el 2013, su importancia no sólo radica es ser un incentivo para que las comunidades vean reconocido su trabajo, sino en la socialización de experiencias calificadas como exitosas en temas como salud, nutrición, alimentación, fomento a la lectura y transparencia o rendición de cuentas. Los foros regionales, sobre los organizados por los estados, son otra estrategia encaminada en este mismo sentido, permitiendo el análisis y debate de los problemas presenten en la constitución y funcionamiento de los CEPS, junto con la valorización de las causas comunes y las propuestas para sus soluciones.

Dicha supervisión y acompañamiento de las autoridades escolares es necesaria ante los informes del poco interés o desconocimiento en cuanto al funcionamiento de los CEPS por padres de familia y otros actores escolares, a pesar del potencial valor de estos que no termina de consolidarse. Es frecuente en los estudios de caso, la confusión entre esta figura y las tradicionales APF, incluso hay autores que sugieren optar por fortalecerlos a ellos y no a los consejos, empero a pesar de ser los fines de ambas herramientas comunes, los CEPS tiene un valor superior, al proponer la integración no solo de padres de familia, sino de un mayor número de actores escolares en la mejora educativa a través de actividades que vayan más allá del apoyo adjetivo de carácter voluntario; su propuesta se basa en el empoderamiento para la toma de decisiones escolares, en un marco de autonomía y rendición escolar, que requiere la inversión de recursos para la capacitación, información, apoyo y asesoría en temas de planeación, gestión estratégica, evaluación de acciones y resolución de conflictos, para que estos pueden asumir de forma efectiva sus facultades, evitando la simulación.

Es cierto que no se puede esperar que de inmediato los padres de familia y otros actores se involucren masiva y activamente en los CEPS, no obstante de continuar con esta premisa sin poner en marcha acciones que incentiven la

integración y cooperación, así como la adquisición de conocimientos y destrezas entre los participantes, es caer en un ciclo nocivo para esta propuesta.

Es imprescindible reconocer que si bien la escuela es el centro de dichos esfuerzos, forma parte de otros sistemas, donde los padres de familia poseen otras responsabilidades y horarios, por lo cual los recursos, sobre todo el de tiempo, son limitados, requiriendo una planeación efectiva, coherente y creíble, para aprovechar al máximo los recursos de cada comunidad escolar, evitando casos donde los padres sean invitados a participar en reuniones cuyo único objeto es la transmisión de información o bien en el extremo contrario, para hacerles exigencias de participación incoherentes con las capacidades y obstáculos de cada actor, provocando que estos opten por no participar, con lo cual un reducido grupo de miembros con mayores recursos, pudieran ser los únicos que tomen las decisiones, repitiendo los errores de los esquemas verticales y autoritarios.

¿Por qué si la educación se ofrece en diversas modalidades atendiendo a las diferentes necesidades de los mexicanos, las actividades y estrategias de los CEPS parecieran ser generales y globales? No es coherente; tampoco el aumentar el número de horas lectivas parece el camino más ideal, sobre todo porque está comprobado que un mayor número de horas de enseñanza no siempre se traduce en una mejora en la calidad del aprendizaje; se requieren técnicas y herramientas que surjan de un diagnóstico de las oportunidades y desafíos de cada comunidad, para reforzar lo aprendido, donde puedan intervenir activamente otras instituciones y organizaciones locales en temas deportivos, culturales, artísticos o de salud.

No se está aprovechando el valor de las OSC como actores para el respaldo y asesoría de escuelas y CEPS, en gran medida por la falta de reglas de operación o lineamientos específicos por parte del gobierno para regular su actuación, obstaculizándoles el poder acceder a la acreditación de sus actividades, subsidios y donativos, que requiere una urgente revisión normativa, para facilitar su labor y promover el interés de otras, en los labores de asesoría y acompañamiento, que no exclusivamente deben provenir del gobierno. Existen casos de éxito donde



OSC, mediante talleres, cursos o diplomados diseñados e implementados por ellas, lograron generar procesos reales de participación social.

El trabajo en la revisión y actualización de los Acuerdos que norman a los diferentes Consejos de Participación Social ha sido constante, sobre todo en lo referente a armonizarlo con los programas educativos de cada administración federal; algunos cambios, como la reducción del número de sesiones de los consejos, han sido producto del seguimiento de los informes de los indicadores, no obstante otros cambios deben ser analizados y evaluados con cuidado, sobre todo cuando van en contra de la filosofía de democratización, como ocurrió con la entrada en vigor del Acuerdo 02/05/16 que establece la selección directa de los presidentes de los consejos estatales y municipales por las autoridades educativas correspondientes, al igual que el presidente del CONAPASE por el secretario de educación pública, y no por voto entre los integrantes de cada uno.

Es preciso fortalecer el REPUCE por ser la herramienta para la generación de los informes de indicadores para el seguimiento de los logros y desafíos de los CEPS, así como del impacto de los diferentes Acuerdos en estos, como ocurrió durante el ciclo 2014-2015 con la entrada en vigor del número 716, y que parece haber influenciado en la tasa de cobertura y del cumplimiento de los indicadores con respecto a ciclos anteriores. Analizar los Acuerdos vigentes y retroalimentarlos con los informes de los indicadores con el objeto de que el CONAPASE, los consejos de participación social y otros agentes sugieran cambios para su mejor funcionamiento.

Ante los problemas laborales del magisterio, la necesidad de mejorar la calidad en educación básica y los desafíos del fenómeno de globalización a las tradicionales instituciones, el diseñar e implementar políticas públicas basadas en los principios de la gobernanza, permite una repolitización de la ciudadanía, reconociendo sus derechos pero también sus obligaciones con el bienestar general. Los CEPS son una herramienta que se está quedando en el discurso y la simulación en cuanto a promover la participación social, por la falta de un empoderamiento real de sus integrantes, con la consiguiente inversión de recursos en capacitación, asesoría y supervisión, como de un compromiso y respaldo

político entre autoridades, personal educativo, grandes medios de comunicación, iniciativa privadas y OSC. La autonomía de gestión, debe responder a ofrecer soluciones cercas a las problemáticas y contextos, y no a la omisión de las responsabilidades del Estado con el tema escolar, o al cumplimiento de recomendaciones internacionales; se requiere invariablemente incluir al mayor número de actores en la gestión y mejora educativa, aprovechando los recursos que estos cuentan y que actualmente están siendo desaprovechados o infravalorados, promoviendo la inversión en estrategias y actividades que atiendan la realidad local, en contraposición con políticas generales y descontextualizadas o basadas exclusivamente en criterios económicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUDE. (2016). *Formación Ciudadana*. Recuperado el 2 de junio del 2016, de <http://www.acude.org.mx/formacion-proyecto4.html>
- Aparicio Carlos. (2000). *Introducción al Derecho del Siglo XXI*. Montevideo, p. 212.
- Ayala Espino, José. (2001). Educación, instituciones y participación social. *Entorno*, septiembre.
- Baena del Alcázar, M. (1993). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Bobbio, Norberto. (1983). *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI.
- Bolívar Antonio. (2006). Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común. *Revista de educación* Madrid 2006, n. 339, enero-abril.
- Buarque Lins Costa, María Betania. (2012). La participación de los consejos escolares para la gestión democrática de la escuela pública. *EDUCAR*.
- Cabrero, Enrique. (2000). *La gestión pública, su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Canto Chac, Manuel. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*.
- Cerrillo I Martínez, Agustín. (2005). La Gobernanza Hoy: Introducción. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*, Madrid, 1.<sup>a</sup> Ed., Instituto Nacional De Administración Pública.
- CNN. (2014). *Los más ricos en México concentran 64% de los ingresos* Jueves, 16 de octubre de 2014. Recuperado el 5 de enero de 2016, de <http://www.cnnexpansion.com/mi-dinero/2014/10/16/mexico-entre-los-paises-con-mayor-concentracion-de-riqueza>
- CONAPASE. (2012). *Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2011-2012*. SEP. México.
- CONAPASE. (2013). *Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2012-2013*. SEP. México.
- CONAPASE. (2014). *Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2013-2014*. SEP. México.
- Covarrubias Moreno, Oscar; Ángeles Lemus Roberto. (2013). El déficit de coordinación social en la educación. *RIESED*, julio.
- Cristina Zurbriggen. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre.
- Daros, William R.; (2005). Tras las huellas del pacto social. *Enfoques*, XVII otoño, 5-54.
- Dirección General De Educación Secundaria Técnica. (2013). Cuestionario dirigido a directores de escuelas secundarias técnicas oficiales en el Distrito Federal, sobre la forma de fortalecer el servicio que ofrecen los planteles en el turno vespertino. Subdirección de Planeación.
- DOF. (1980). Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia. Diario Oficial de la Federación del 02/04/1980. SEP. México.

- DOF. (1999). Acuerdo 260 por el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, Diario Oficial de la Federación 17 de agosto de 1999. SEP. México.
- DOF. (2000). Acuerdo 280 por el que se establecen los Lineamientos Generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. 21 de julio 2000. SEP. México.
- DOF. (2016). Acuerdo 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. Diario Oficial de la Federación del 11/05/16. SEP. México
- Domínguez Martínez, Sofía (2010). La Educación, cosa de dos: La escuela y la familia. *Federación de Enseñanza de CC.OO. de Andalucía*, No. 8, Mayo.
- Engelken-Jorge, Marcos. (2011).La sociedad civil como agente democratizador? Una aproximación desde la teoría política. *Nómadas*, Sin mes.
- Escobedo Carrillo, María Máyla; Perales Mejía, Felipe de Jesús; (2016). La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras y tradición educativa. *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*.
- Estrella, Juan. (2005). Ciudadanía y participación ciudadana en la Ciudad de México. *América Latina Hoy*, agosto, p. 143
- Fernández, Antoni (1996). *Las Políticas Públicas en Manual de Ciencia Política*. México: Tecnos.
- Fernández Santillán, José. (2009). Sociedad civil y capital social. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Enero-Abril.
- Flores, Misael; Espejel Mena, Jaime. (2006). Aproximaciones al concepto de sociedad civil en Hegel. *Espacios Públicos*.
- Gajardo Marcela, (2000), *Iniciativas de apoyo a la autonomía escolar*. Chile: PREAL.
- García Alcaraz, María Guadalupe (2002). La participación de los padres de familia en educación, siglos XIX y XX. En L. E. Galván (Coord.), Directorio de historia de la educación en México. México: CONACYT-CIESAS-UNAM.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Presidencia de la República, México, Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 (2013). México. p. 67.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Presidencia de la República, México Programa Sectorial de Educación 2012 – 2017. México. p. 3.
- Guerrero, Omar. (2004). *Gerencia Pública Una Aproximación Plural*. México: UNAM.
- Hamui Sutton, Mery. (2009). Observatorio Ciudadano de la Educación: un balance a diez años. *Revista mexicana de investigación educativa*.
- Ibarrola Nicolín, María. (2012). Los grandes problemas del sistema educativo mexicano. México: *Perfiles Educativos*, vol. XXXIV.
- INEGI. (2015). Cuéntame INEGI en Población, Educación. Recuperado el 27 de junio de 2016 de <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>
- Instituto Federal Electoral. (2014). *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: IFE.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2012). Estructura y Dimensión del Sistema Educativo Nacional. *Panorama Educativo de México 2012 Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica y Media Superior*, México.

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2013). Estructura y Dimensión del Sistema Educativo Nacional. *Panorama Educativo de México 2014 Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica y Media Superior*, México.
- Instituto Nacional Para La Evaluación De La Educación (2014). ¿Cuánto Gasta El Estado En La Educación Básica Y Media Superior Ar03a. *El Currículo Nacional? En Panorama Educativo De México 2014 Indicadores Del Sistema Educativo Nacional Educación Básica Y Media Superior*, México.
- Jellinek, George. (2004). *Teoría General del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Krichesky, Marcelo. (2006) Escuela y comunidad: desafíos para la inclusión educativa. - 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Lechner, Norbert. (1995). La problemática. innovación de la sociedad civil. *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre.
- Lenin. (2015) *Sobre El Estado*. Recuperado el 12 de octubre de 2015, de <https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1910s/11071919.htm>
- Liceo Polivalente. (2016). ¿Qué es el programa Liceo para todos? Recuperado el 5 de mayo de 2016, de <http://liceopvte.cl.tripod.com/lptquees.htm>
- Lowi, Theodore J. (1992). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. *La hechura de las Políticas*. México, p. 101
- Mayntz, R. (1985). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Lleixa, Joaquim y Cols (1999). *El Gobierno en Manual de Ciencia Política*. Madrid.
- Maquiavelo, N. (2015). *El Príncipe*. Recuperado el 12 de octubre de 2015, de [http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/El%20Principe-Nicol%C3%A1s\\_Maquiavelo%5B1%5D-libro.pdf](http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/El%20Principe-Nicol%C3%A1s_Maquiavelo%5B1%5D-libro.pdf)
- Martínez Bordon, Arcelia y cols. (2007) Los Consejos De Participación Social En La Educación Y El Programa Escuelas De Calidad: ¿Mecanismos Sociales Para La Rendición De Cuentas?. México: *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social*.
- Meschkat, Klaus. (2000). Una Crítica A La Ideología De La "Sociedad Civil". *Nómadas*, Sin mes.
- Meza Palma Floralma, (2015), La Gran Campaña Nacional Por la Educación, Investigaciones e Incidencias en políticas Publicas, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, El Salvador.
- Mora Nawrath, Héctor. (2012). Sociedad civil: problematizando su utilidad como categoría analítica. *Sociedad Hoy*.
- Moyado Estrada, Francisco. (2011). Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública. *Estudios Gerenciales*. Cali, Colombia: Universidad ICESI vol. 27, núm. 120, julio-septiembre.
- Murillo Torrecilla, F. Javier. (2008). Autonomía Y Gestión Participativa De Las Escuelas. *Una Mejor Educación Para Una Mejor Sociedad*, Federación Internacional De Fe Y Alegría. Madrid. p. 167.

- OAS. (2016). *Guatemala: Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo*. Recuperado el 5 de mayo de 2016, de <http://www.oas.org/udse/wesiteold/guatemala.html>
- OCDE. (2012). *Programa para la evaluación Internacional de Alumnos Pisa 2012-Resultados*, Recuperado el 5 de enero de 2016 de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf>
- OCDE. (2015). Nota país, *Panorama de la Educación: Indicadores de la OCDE*, Recuperado el 10 de enero del 2016, de <http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>.
- Olivera Campiran, Maricela (2005). Evolución histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999. UNAM. México. D.F. Disponible en [http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec\\_6.htm](http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_6.htm)
- Olivo Pérez, Miguel Ángel, Alaníz Hernández, Claudia, & Reyes García, Luis. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México. *Revista mexicana de investigación educativa*.
- Pasquino, Gianfranco. (2011). *Nuevo Curso de Ciencia Política*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 226
- Prats, J. (2005). Los Desafíos Que La Globalización Plantea A La Política Y La Gestión Pública. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Perales Mejía, Felipe de Jesús, & Escobedo Carrillo, María Máyla. (2016). La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras y tradición educativa. *Revista electrónica de investigación educativa*.
- Porrúa Pérez Francisco. (1999). *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa México.
- Real Academia Española. (2016). Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario. Recuperado el 15 de mayo de 2016, de <http://dle.rae.es/?id=S09ab8h>.
- Reparaz Charo, Naval Concepción. (2014). Bases conceptuales de la participación de las familias. *La Participación de las Familias en la educación escolar*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Subdirección General de Documentación y Publicaciones.
- Santizo Rodall Claudia (2011). Gobernanza y Participación Social en la Escuela Pública. *RMIE*, Vol. 16, núm. 50.
- Sanz, Ana. (1999). *La Administración Pública en Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Tinoco García, Bertha. (2013). De la Participación Social a una Mejor Educación. *Pensamiento Libre*.
- Tischler, Sergio; (2001). La ¿Sociedad Civil ¿Fetiché?, ¿Sujeto? Bajo el Volcán, segundo semestre.
- Torres, Rosa María, (2001). Participación Ciudadana Y Educación Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. *Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) de la OEA para su presentación en la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral*. Punta del Este, Uruguay: CIDI, p.14.

- Total Uni. (2016). *Unión de Empresarios por la Tecnología en la Educación*, Recuperado el 6 de mayo de 2016, en [http://www.totaluni.com/aliado/leer/unin\\_de\\_empresarios\\_para\\_la\\_tecnologa\\_en\\_la\\_educacin\\_a.c.\\_unete](http://www.totaluni.com/aliado/leer/unin_de_empresarios_para_la_tecnologa_en_la_educacin_a.c._unete)
- Touriñán López, José Manuel, (2010). Familia, escuela y sociedad civil. Agentes de educación intercultural, *Revista de Investigación en Educación*, no 7, 2010, pp. 7-36.
- UCP. (2016). *Lecciones Aprendidas de Escuela Viva I*. Recuperado el 5 de mayo de 2016, de <http://www.escuelaviva-mec.edu.py/contenido.php?id=53>
- UNAM. (2012). México, con mayor número de analfabetas que hace poco más de 10 años. En *Boletín UNAM-DGCS-500*. Recuperado el 27 de junio de 2016, de [http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012\\_550.html](http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_550.html)
- Vélez, Roberto; o Campos, Raymund; Enrique Huerta, Juan. (2013). *Informe de Movilidad Social*, México: CEEY.
- Verduzco María Isabel, Tapia Mónica; (2012). Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas. Alternativas y Capacidades, A.C.
- Zurbriggen, Cristina; (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, Julio-Diciembre.