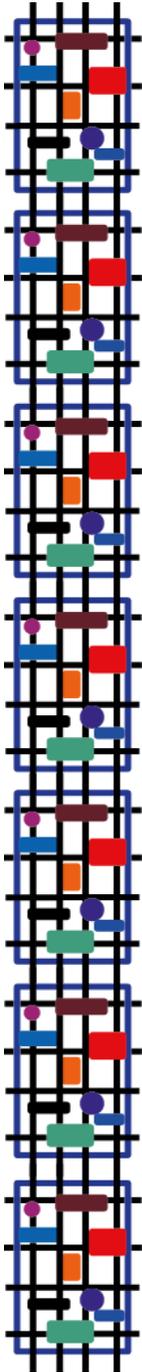




UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
DES CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
DOCTORADO EN ESTUDIOS REGIONALES



**LOS CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN
SOCIAL (CEPS), ¿ESTRATEGIA PARA LA AUTONOMÍA
EN LAS ESCUELAS PRIMARIAS INDÍGENAS Y
GENERALES DE LA REGIÓN V ALTOS TSOTSIL TSELTAL
DEL ESTADO DE CHIAPAS?**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS REGIONALES

PRESENTA
JORGE TEO MARTÍNEZ GÓMEZ

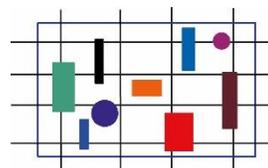
DIRECTORA DE TESIS
DRA. ELISA CRUZ RUEDA

TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS
FEBRERO DEL 2019



CONACYT

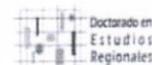
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



**Doctorado en
Estudios
Regionales**



DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
DES CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN ESTUDIOS REGIONALES
ÁREA DE TITULACIÓN
AUTORIZACIÓN/IMPRESIÓN DE TESIS



F-FHCIP-TD-016

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas
29 de enero de 2019
Oficio No. TDER/063/19

C. **Jorge Teo Martínez Gómez**

Promoción: **Octava**
Matrícula: **PS250**
Sede: **Tuxtla Gutiérrez**
Presente.

Por medio del presente, informo a Usted que una vez recibido los votos aprobatorios de los miembros del JURADO para el examen de grado del Programa de Doctorado en Estudios Regionales, para la defensa de la tesis intitulada:

Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) ¿Estrategia para la autonomía en las escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal del Estado de Chiapas?

Se le autoriza la impresión de seis ejemplares impresos y cuatro electrónicos (CDs), los cuales deberá entregar:

Un CD: Dirección de Desarrollo Bibliotecario de la Universidad Autónoma de Chiapas.
Un CD: Biblioteca de la Facultad de Humanidades C-VI.
Seis tesis y dos CD: Área de Titulación de la Coordinación de Investigación y Posgrado de la Facultad de Humanidades C-VI, para ser entregados a los Sinodales y a la Coordinación del Doctorado en Estudios Regionales.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente

"Por la Conciencia de la Necesidad de Servir"

Vo. Bo.


Mtro. Freddy Vázquez Pérez
Director de la Facultad de Humanidades Campus VI
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas


Dra. Luisa Aurora Hernández Jiménez
Coordinadora del Doctorado en Estudios Regionales

C.c.p. - Expediente/Minutario.
FVP/LAHJ/lrc*

La realización de esta investigación fue posible gracias a la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con número de **beca 597349**, durante mis estudios de Doctorado en Estudios Regionales en la Universidad Autónoma de Chiapas, (UNACH).

Te doy gracias, Señor, de todo corazón y proclamaré todas tus maravillas...porque tú defendiste mi derecho y mi causa, sentándote en el trono como justo Juez.

A mi madre por su amor y ternura

In memoriam a mi padre

A mis abuelitos Jesús y Trinidad (†)

A mi esposa Flor y mis hijos Linette Itzel, Jorge Mauricio y Dhara Jasaai por su apoyo incondicional y comprensión

A mis hermanos

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca otorgada en el programa de Doctorado en Estudios Regionales en la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). Período 2016-2018.

Mi infinita gratitud a la Universidad Autónoma de Chiapas por ser el pilar de mi formación profesional, tanto en la maestría como en el doctorado, por el camino recorrido...por las horas de lectura y trabajo...a la alegría y la esperanza.

A la Dra. Elisa Cruz Rueda por aceptar la dirección de esta tesis, por su acompañamiento, guía, comprensión y su gran profesionalismo.

A las Dras. María del Pilar Elizondo Zenteno y Verónica Concepción Castellanos León y los Dres. Lisandro Montesinos Salazar y Octavio Grajales Castillejos que como miembros del Comité Tutorial de la línea **Políticas públicas, derechos humanos y sustentabilidad**, aportaron valiosas recomendaciones y con ello fue posible terminar este trabajo.

Al Dr. Apolinar Oliva Velas por su apoyo y comprensión

A Cp. Odalis, Candita (†), Mtra. Magda y Cp. Leopoldo por su apoyo en los asuntos administrativos.

A mis compañeros de generación por su amistad y apoyo

Con gratitud, admiración y respeto al Prof. Billerman Cruz López Supervisor de la Zona Escolar 055 San Cristóbal de Las Casas, por su amistad y apoyo incondicional en este camino.

A los C. supervisores y directores de las escuelas primarias federales, indígenas y del sistema estatal que me permitieron llegar y realizar las entrevistas en un momento difícil para el magisterio, mis sinceros agradecimientos.

A todos mis amigos por su confianza y palabras de aliento

Y por supuesto al Creador, que me acompañó en el camino, en las carreteras y localidades indígenas de la Región V Altos Tsotsil Tseltal... Nunca fui solo...El Señor es mi pastor...Gracias por la fortaleza y tenacidad, la dedicación y el temple...nunca me di por vencido...a pesar de todos los obstáculos, tropiezos y barreras que con Tú ayuda logre superar.

Y a las personas que decían que no lo lograría...me hicieron más fuerte...Gracias

Índice

Introducción

Capítulo 1. La política pública en la educación

1.1. Concepto de política pública	2
1.1.1. Política pública de participación social en la educación.....	6
1.2. La política pública en la educación	8
1.3. La política educativa internacional y el imperativo de la calidad de la educación	11
1.3.1. El Banco Mundial y la calidad de la educación en México.....	14
1.4. El discurso oficial sobre la calidad de la educación y el federalismo educativo en México	16
1.4.1. La descentralización de la educación y la calidad de la educación.....	19
1.4.2. Estructura de la descentralización de la educación.....	22
1.4.3. La descentralización de la educación y el federalismo articulado.....	24
1.5. Discusión académica sobre la problemática de la calidad de la educación y el federalismo educativo	27

Capítulo 2. La participación social en la educación

2.1. La participación social en México	34
2.1.1. El concepto de participación social.....	36
2.1.2. La institucionalización de la Participación Social en la Educación.....	41
2.2. El debate sobre la Participación Social en la Educación en México	49
2.3. El Consejo Escolar de Participación Social y el Programa de la Reforma Educativa (PRE)	56
2.4. El Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) en la Región V Altos Tsotsil Tseltal	59

Capítulo 3. La Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas

3.1. La Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas	67
---	----

3.1.1. Criterios de definición de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, regionalización y región plan/administrativa.....	71
3.1.2. La Región V Altos frente al federalismo y la descentralización educativa.....	74
3.2. Región V Altos Tsotsil Tseltal: desarrollo social y educación.....	76
3.2.1. Ubicación geográfica: descripción de la región.....	77
3.2.2. Característica demográfica, étnica, política, religiosa, económica y educativa de la Región V Altos Tsotsil Tseltal.....	78
3.2.2.1. Característica de la población.....	81
3.2.2.2. Indicadores del rezago social: marginación, pobreza y necesidades básicas insatisfechas.....	83
3.3. Calidad de la educación básica en la Región V Altos Tsotsil Tseltal.....	87
3.3.1. Rezago educativo.....	88
3.3.1.1. Nivel de escolaridad.....	89
3.3.1.2. Población que asiste a la escuela por rango de edad.....	90
3.3.1.3. Analfabetismo.....	91
3.3.1.4. Índice de dispersión.....	91
3.3.2. Programas compensatorios: El Programa de la Reforma Educativa....	93
3.3.2.1. El Programa de la Reforma Educativa (PRE).....	96
3.3.2.2. Infraestructura educativa.....	98
3.3.3. Rendimiento escolar.....	100
Capítulo 4. Selección y acopio de la información	
4.1. Enfoque metodológico.....	103
4.2. Metodología de la investigación.....	106
4.3. Unidad de análisis y criterios de inclusión/exclusión.....	107
4.4. Población y muestra.....	109
4.5. Instrumentos de recolección de datos.....	112
4.5.1. Encuesta para el director, docente y padre de familia que conforman el CEPS.....	112
4.5.2. Entrevista a personas clave.....	115

4.6. Características de las escuelas primarias de la Región V Altos Tsotsil

Tseltal	119
4.6.1. Amatenango del Valle.....	120
4.6.1.1. Escuela primaria indígena “Francisco Villa”.....	120
4.6.2 Chamula.....	121
4.6.2.1. Escuela Primaria General “Constitución Del 57”.....	122
4.6.2.2. Escuela Primaria General “Niños Héroe”.....	123
4.6.2.3. Escuela Primaria Indígena “Miguel Hidalgo y Costilla”.....	123
4.6.2.4. Escuela Primaria Indígena “Emiliano Zapata”.....	124
4.6.2.5. Escuela Primaria Indígena “Belisario Domínguez Palencia”...	124
4.6.3. Chanal.....	125
4.6.3.1. Escuela Primaria Indígena “Adolfo López Mateos”.....	125
4.6.4. Chenalhó.....	126
4.6.4.1. Escuela Primaria General “Benito Juárez García”.....	126
4.6.5. Huixtán.....	127
4.6.5.1. Escuela Primaria Indígena “Juan Sabines Gutiérrez”.....	127
4.6.6. Larraínzar.....	127
4.6.6.1. Escuela Primaria Indígena “Alejandro Carrillo”.....	128
4.6.7. San Cristóbal de Las Casas.....	129
4.6.7.1. Escuela Primaria General “Dr. Belisario Domínguez Palencia”.....	129
4.6.7.2. Escuela Primaria General “Justo Sierra Méndez”.....	130
4.6.7.3. Escuela Primaria General “Mario Molina Castellanos”.....	131
4.6.7.4. Escuela Primaria General “31 de Marzo”.....	131
4.6.7.5. Escuela Primaria General “Paulo Freire”.....	132
4.6.7.6. Escuela Primaria General “Vicente Guerrero”.....	133
4.6.8. Santiago el Pinar.....	133
4.6.8.1. Escuela Primaria General “Jaime Torres Bodet”.....	133

4.6.9. Teopisca.....	134
4.6.9.1. Escuela Primaria Indígena “Hermenegildo Galeana”.....	134
4.6.9.2. Escuela Primaria Indígena “Ignacio José de Allende”.....	135
4.6.10. Zinacantán.....	136
4.6.10.1. Escuela Primaria General “José María Morelos”.....	136
4.6.10.2. Escuela Primaria General “Gustavo Ramos Aguilar”.....	137
4.6.10.3. Escuela Primaria General “Luis Espinosa”.....	138
4.6.10.4. Escuela Primaria General “Ángel Albino Corzo”.....	139
4.6.10.5. Escuela Primaria General “Rafael Ramírez Castañeda”.....	140
 Capítulo 5. Análisis de los resultados del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) como estrategia para la autonomía escolar	
5.1. Análisis cuantitativo y cualitativo de la información del CEPS y la autonomía escolar.....	142
5.1.1. Problemática en el trabajo de campo.....	143
5.2. Interpretación y análisis de datos cuantitativos y cualitativos.....	147
5.2.1. Resultados de la dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social.....	148
5.2.2. Resultados de la dimensión 2. Funcionamiento del Consejo Escolar de Participación Social.....	155
5.2.3. Dimensión 3. Resultados e informe de trabajo del Consejo Escolar de Participación Social	164
5.3. Resultado general por nivel de influencia del CEPS hacia la autonomía escolar.....	174
 Conclusiones	
 Sugerencias al sector de la política educativa de participación social	
 Referencias	
 Anexos	

Lista de siglas

AED	Administración Escolar Descentralizada
ANMEBN	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
AGE	Apoyo a la Gestión Escolar
APF	Asociación de Padres de Familia
BM	Banco Mundial
CEMABE	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial
CEPS	Consejo Escolar de Participación Social
CEPSE	Consejo Estatal de Participación Social en la Educación
CMPSE	Consejo Municipal de Participación Social en Educación
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPASE	Consejo Nacional de Participación Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CTE	Consejo Técnico Escolar
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GBE	Gestión Basada en la Escuela
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LEC	Líder Educativo Comunitario
LGSD	Ley General de Desarrollo Social
LGE	Ley General de Educación

PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PACAREIB	Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica
PAED	Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PREARE	Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo
PRE	Programa de la Reforma Educativa
PARE	Programa para Abatir el Rezago Educativo
PIB	Producto Interno Bruto
PAIRE	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo
PISA	Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos
PSE	Programa Sectorial de Educación
PAREIB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica
PAREB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRODEI	Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SECH	Servicios Educativos para Chiapas
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEE	Secretaría de Educación del Estado
SEP	Secretaría de Educación Pública
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Introducción

La *política educativa sobre* la calidad ha transformado los sistemas educativos en varios países, incluyendo México, llevándolos hacia una mayor descentralización y participación de la sociedad en la educación. Esto direccionado por organismos internacionales, como la UNESCO y el Banco Mundial, bajo el concepto de “asegurar la calidad de la educación” en todas las regiones del mundo.

Para llevar a cabo esta política de calidad de la educación se ha apostado por reestructurar los sistemas educativos a través de procesos administrativos que descentralicen pero como veremos ha sido un proceso de muchas tensiones caracterizado por el hecho de que lo descentralizado regresa a centralizarse y eso es un indicativo de desestabilidad de la política educativa.

En este sentido, el Banco Mundial tiene como proyectos centrales el de Gestión Basada en la Escuela (GBE) y el denominado Administración Escolar Descentralizada (AED), que inspiraron en México una reestructuración del Sistema Educativo Nacional que buscaba generar una mayor participación de la sociedad.

A este proceso de reestructuración del sistema educativo en México se le denominó “federalismo educativo”, y en él se insertan nuevos mecanismos de participación de la sociedad bajo el fundamento de un nuevo rol de colaboración de los actores que forma parte de lo que llamamos discurso oficial sobre educación.

Este proceso se ve fuertemente impregnado por el concepto de calidad de la educación que abre un espacio de discusión entre los que están a favor y los que lo cuestionan; entre el discurso proveniente, fundamentalmente, de funcionarios públicos vinculados al sector y a los planes y programas y el que exponen autores a partir de investigaciones especializadas producidas en la academia.

Para dar cuenta del proceso de reestructuración y descentralización del proceso educativo que se espera lleve a una mayor participación social en la educación, así como de la discusión entre la parte oficial y la académica, el primer capítulo se desarrolla, inicialmente, haciendo una conceptualización de la política pública para comprender la diferencia entre intención como política desde el enfoque teórico y la política educativa como práctica e intervención del Estado,

concebida para resolver una situación dada, y que considera la negociación con los diferentes sectores y actores sociales, y que constituye, sin lugar a dudas, una dimensión más profunda de análisis de la participación de la sociedad en la educación.

También se hace un recorrido sobre el concepto de la calidad de la educación y el federalismo educativo en México desde el discurso oficial y de la perspectiva académica, sus planteamientos, características, contradicciones y su dinámica en la política educativa del país durante las últimas décadas.

En el segundo apartado se hace una descripción del concepto de la participación de la sociedad en México y cómo este proceso desencadenó una institucionalización que, 20 años después, todavía continúa en construcción. En este capítulo también se describe el caso de las escuelas primarias del país, del estado de Chiapas y de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, ya que no concretizan la constitución del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) como una forma de participación de los actores escolares.

En el tercer capítulo se plantea la región de estudio y su regionalización como un proceso político-administrativo que ha dado origen a la Región V Altos Tsotsil Tseltal como una planeación concreta de delimitación del territorio en el que se suscitan procesos económicos, políticos, electorales, sociales y culturales que lo reconfiguran. Esta reconfiguración denominada remunicipalización, origina tensiones y conflictos por el control del territorio y de los recursos económicos que la federación envía a los municipios.

También se caracteriza el desarrollo social, interpretando datos como el índice de población, la natalidad, la marginación, la pobreza, la dispersión, la escolaridad y el alfabetismo para comprender el rendimiento escolar de los alumnos de las escuelas primarias indígenas y generales de la región. Asimismo, se analiza cómo el apoyo del gobierno federal se traduce en programas compensatorios que tienen un impacto poco visible y que en muchas ocasiones son contradictorios y por tanto cuestionados.

El cuarto capítulo describe la postura epistemológica de la investigación, desde la perspectiva positiva y fenomenológica con una metodología basada en el enfoque mixto —cuantitativo-cualitativo— que genera la necesidad de explicar y comprender cómo el Consejo Escolar de Participación Social están avanzando hacia el fortalecimiento de la autonomía escolar de las escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tzeltal.

Se da cuenta de los instrumentos de recolección de la información que se utilizaron: la encuesta y la entrevista de los actores educativos en las escuelas primarias indígenas y generales de la región: padres de familia, docentes y director. Con la finalidad de interpretar los datos cuantitativos pero también desde la percepción y el significado que le dan al CEPS como instancia encargada de fortalecer la autonomía escolar.

También en este capítulo se caracterizan las condiciones y ubicación de las escuelas primarias indígenas y generales que se incluyen en la muestra del estudio y que servirán como referente para comprender la participación de los actores educativos en las decisiones de las mismas escuelas y cómo esta política educativa trata de involucrar a los actores desde los programas sociales establecidos.

El quinto capítulo explica los resultados de la investigación que se obtuvieron al analizar e interpretar la información recabada durante el trabajo de campo. Primeramente se describe la problemática encontrada en las localidades y escuelas para implementar los instrumentos de recolección de información, con los actores educativos, derivada de la resistencia magisterial ante la reforma educativa.

Posteriormente se realiza el análisis y la interpretación de los datos cuantitativos y cualitativos desde tres dimensiones donde el CEPS abona a la autonomía de las escuelas primarias: constitución, funcionamiento e informe de resultados del CEPS.

También se hace la descripción del grado de autonomía escolar que se encontró al elaborar un índice por dimensión y de forma general, que demuestra cómo la participación de los actores en las escuelas primarias indígenas y generales de la región están generando condiciones autónomas en la toma de decisiones que

se amalgaman con el CEPS y que por tanto le dan validez y funcionalidad a pesar de ser instrumentada de forma jerárquica por la Secretaría de Educación Pública.

A la par del análisis cuantitativo y la descripción de las gráficas de caja y de pastel, se interpreta la percepción y significado que los actores educativos tienen del CEPS y de la autonomía escolar. Para ello se explica lo vivido por el investigador y los investigados y se recupera la información de las entrevistas realizadas a directores, docentes y padres de familia en las escuelas y se triangula la información con los datos duros de la encuesta.

Por último se presentan las conclusiones de la investigación después de un proceso de fundamentación teórico-metodológico en torno a la participación de los actores educativos en las escuelas primarias indígenas y generales dentro del Consejo Escolar de Participación Social como mecanismo del Programa de la Reforma Educativa para instrumentar la “autonomía escolar” y se sugiere al sector las recomendaciones que se consideran pertinentes para la mejor funcionalidad de esta política educativa en la región.

Capítulo 1. La política pública en educación

El propósito del capítulo es el de definir el concepto de política pública en la educación como eje central del trabajo de investigación para la elaboración de la tesis doctoral en Estudios Regionales. Para ello, primeramente se describe la política pública como una intensión del Estado para resolver un problema social.

Esta intención y decisión, la mayoría de veces es unidireccional o “desde arriba” lo generan tensiones y conflictos. En el caso de la educación, la instrumentación de la política pública debe centrarse en la negociación y consenso con los actores y también mediadas por el contexto político, económico, social y cultural como lo muestra la política de participación social.

En este escenario inicialmente se describe el concepto de política pública entendido como una decisión educativa, y que es objeto de intervención del Estado para resolver las demandas y retos del sistema educativo nacional influenciado por organismos externos o internacionales que condicionan a través de recomendaciones y financiamiento las decisiones en materia educativa, de acuerdo a las tendencias mundiales.

Caso concreto es el proyecto de política educativa de participación social inmerso en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal y la Ley General de la Educación como marco legal y normativo que originaron modelos de autonomía y gestión de los procesos administrativos que rigen la política encaminada hacia la calidad de la educación.

Asimismo se explica el papel del Banco Mundial (BM) desde estrategias y programas para determinar un modelo de educación de calidad que no se asemeja a lo que los actores educativos requieren, generando tensiones y resistencias al no existir una definición clara y precisa del concepto de calidad de la educación.

Por último se describe la influencia del federalismo como organización política en los procesos de descentralización y su operatividad en el ANMEB y como se ha traducido en lo política educativa de calidad.

1.1. Concepto de política pública

El concepto de política pública puede definirse como la acción de gobierno encaminada a resolver un problema de interés público que requiere de intervención estatal, sin embargo, es un concepto que tiene muchas acepciones. Para Parson (2013) el concepto de lo público se refiere a todos los aspectos de la vida social como son la salud, la educación, el bienestar social, la urbanización, entre otros, en los que el Estado tiene una intervención directa o regula a través de sus instituciones.

De esta forma hablar de política pública es referirnos de manera directa al análisis del poder a través del estudio de las acciones del Estado y su relación con la sociedad. Por ello Parson (2013) explica que, por ejemplo, el poder concibe la toma de decisiones como algo “moldeado y determinado por las estructuras del poder: clase, riqueza, arreglos burocráticos y políticos, grupos de presión y conocimientos técnicos o profesionales” (p. 276).

Entonces el poder se puede definir por cómo se concentra, cómo se distribuye, desde el conflicto de clases, desde el poder económico y de intereses organizados hasta el poder de los profesionales y de los expertos técnicos que influyen en la política pública. Así, de acuerdo con Adams (2007), estos intereses y conflictos constituirían el poder.

Para Adams (2007) el poder se entiende como “la capacidad que posee el objeto de razonamiento y las suficientes dotes humanas para percibir y conocer. Solo puede ejercerse poder cuando el objeto es capaz de decidir por sí mismo qué es lo que más le conviene” (p. 58). Por tanto, la política pública no es impuesta sino más bien es consensada por todos los actores sociales y por tanto el Estado negocia para poder intervenir en diferentes sectores.

Por ello, para Aguilar (1992), la política pública es la acción del Estado y su intervención en muchas cosas que no se encuentran en una forma deseable y deberían ser objeto de intervención estatal, aunque en los hechos no lo son, por lo que la política pública se estudia y diseña para resolver una situación que afecta a

todos desde las carencias objetivas de la población, ya sean estas de salud, educación u otras.

¿Qué es un problema *público*? Una situación recibirá la denominación de problema *público* cuando un determinado grupo, con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla o dejarla como está.

De ello se comprende que las motivaciones por las cuales el Estado muchas veces propugna una intervención en una situación pueden variar desde razones económicas, políticas, sociales, etc., a otras de dominio, que llevan a advertir la necesidad de intervenir, o hasta de distribución de poder. Sin embargo, Aguilar (1992) explica que “no todo es un asunto público, como para que todo sea política, ni todo asunto público tiene necesariamente el formato y la escala del gobierno nacional” (p. 20).

Esto nos da a entender que no todos los problemas públicos son importantes en la relación de Estado con la sociedad. En consecuencia:

Las políticas del gobierno relativas a asuntos específicos de intenso interés público de los grupos y las comunidades se han vuelto el lugar crítico del consenso y conflicto, porque ellas cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad y racionalidad de los gobiernos (p. 20).

Esta forma de intervención del Estado se debe a la evolución histórica de la política pública en la disciplina de las Ciencias Políticas, pero también es determinada por la administración pública que le da un carácter de ejecución de las acciones de Estado o gubernamentales (Aguilar, 1992). En otras palabras, la política pública se centra en la realización de una decisión y no considera el análisis de cómo se llegó a ella ni el porqué de su ejecución.

De ahí la dificultad para conceptualizar la política pública exclusivamente desde la administración pública. Por eso Aguilar (1992) agrega que para acercarse a una conceptualización amplia, esta tiene que estudiarse de dos formas: primero de una forma descriptiva, que centra su atención en el debate de si la política es o debe ser solamente una decisión gubernamental o implica otras cuestiones y,

segundo, de una forma teórica, donde la concepción se inscribe en la forma en la que se explica esa política, desde el contexto de aplicación y de las relaciones de poder; esto es lo que Parson (2013) describe como la “distribución o concentración de la toma de decisiones”.

El estudio descriptivo de la política pública incluye el estudio legal o normativo del aspecto institucional, es decir, la política pública como decisión se debe ajustar a un marco normativo:

La decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos” (Aguilar, 1992, p. 22).

Sin embargo, esta definición se enriquece cuando se incorporan aspectos políticos, administrativos, conductuales y las diversas formas de ver la política pública que modifican la visión institucionalista.

De esta manera la política pública es institucional cuando se elabora o se aplica por una autoridad formal legalmente constituida, que puede conocer o no a un conjunto de actores sociales, y que puede decidir los fines y medios en respuesta a problemas y necesidades. Sin olvidar que también implica un carácter comportamental, pudiéndose dar la acción o la inacción, hacer o no hacer nada por parte del Estado frente a una problemática (cfr. Aguilar, 1992).

Entonces, la política pública se entiende como el “comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual” (Aguilar, 1992, p. 24) en el que intervienen una serie de factores que determinan su curso, dándole sentido a las acciones que se diseñen, pero también en el que intervienen fuerzas políticas y sociales, así como las intenciones de los gobernantes.

De esta manera, esas intenciones de los gobernantes, en ocasiones, se ven frenadas por la participación de los demás actores políticos que limitan las decisiones de la cúspide del Estado, es decir, existe participación de la sociedad, sector privado y otras organizaciones que sirven de contrapeso en la implementación de la política pública, condicionando la decisión central que le da

forma para después ejecutarla, modificándose y transformándose de acuerdo a los resultados que pueden ser favorables o no. No obstante muchas veces esta transformación no se asemeja a las intenciones y planes originales, aun cuando exista una base legal, que en el caso de México viene determinada por el Plan Nacional de Desarrollo o el Plan Estatal de Desarrollo (Aguilar, 1992).

Coincidimos así con lo que dice Garza (2006) cuando señala que “las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales el Estado hace frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública” (p. 47). Por otro lado hay que agregar que las políticas públicas no son intervenciones neutras, pues surgen en un proceso político de juegos de poder y se deciden políticamente, y estas decisiones son más bien incrementales y responden a factores críticos de la contingencia política (Olavarría, 2007).

De esta manera, en relación a la idea inicial que planteamos sobre una política pública, podemos decir que no es solamente una intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual hay una idea de que las cosas no marchan como sería deseable; esto no es suficiente porque la política pública se da en un campo donde hay negociaciones, consensos y tensiones, donde las necesidades y lo político se van definiendo.

De acuerdo a lo anterior, un primer concepto que guía la investigación es el de la política pública vista en un doble curso de acción:

Es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido; no solo lo que el gobierno dice y quiere hacer, sino también lo que realmente hace y logra por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones (Aguilar, 1992, p. 25).

Sin embargo, es necesario considerar que el Estado, en muchas ocasiones, impone una política pública y constriñe su estructuración en programas y proyectos sociales que a su vez condicionan la manera como se diseñan, planean, ejecutan y evalúan las políticas públicas, siendo estas permeadas por la

formalidad/informalidad institucional, elementos de poder justamente dados por el tipo de régimen político de un país (Medellín, 2004).

Así, y de acuerdo con Medellín (2004), el origen, diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas son diferentes bajo el régimen político que gobierna un territorio y que determina la dimensión causal y comportamental de la política, que puede hacer caso omiso a la problemática o atenderla a medias bajo una orientación condicionada por el contexto social, económico y político e incluso por un marco legal o tratados bilaterales o multilaterales.

También es necesario considerar que las políticas públicas en su diseño y desarrollo no son un espacio jurídico y administrativo sino que implican otros ámbitos de problemáticas y negociaciones que involucran las fuerzas políticas y gubernamentales constituyéndose en verdaderas arenas de poder (Aguilar, 1992). Prueba de esto es la resistencia y reacciones a la reforma educativa en México, sobre todo en los estados del sur. Iniciada a partir de su publicación en el 2013, busca el control del magisterio dentro de la esfera política.

En este caso la política educativa puede ser vista de dos maneras: la primera, como decisión unilateral del gobierno o manifestación de su poder para concentrar las decisiones educativas; la segunda, como una política diseñada por recomendaciones y presiones externas (BM y UNESCO) que hacen ver al gobierno federal como débil o endeble (Medellín, 2004). Así, la política pública de participación social en la educación en México, si tenemos en cuenta su diseño, planeación, ejecución y evaluación, se percibe más como una intensión que como una posibilidad de participación social. En otras palabras, el Estado interviene en la institucionalización de esta política pública, pero deja vacíos, lagunas e inconsistencias al ejecutar la política educativa en general (Zurita, 2010).

1.1.1. Política pública de participación social en la educación

La política de participación social en la educación se inscribe en la política pública de forma distributiva que, de acuerdo con Aguilar (1992), es entendida como una forma de hacer política donde no existen grandes tensiones, tratándose más bien de una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales,

susceptibles de ser tratadas con recursos públicos (p. 32). Así, hasta hoy, la política educativa de participación social es un lugar de acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos y un espacio más bien de simulación, donde las necesidades educativas que exigen el consenso y participación quedan como una demanda suelta.

En sí no se ha visto beneficio alguno, sin embargo, tampoco se ve una exigencia de la política de participación social hacia los actores educativos, por lo que se puede llegar a la conclusión de que existe cierto beneficio en que todo se mantenga en su estado actual y se presente como algo posible pero no inmediato, con un desenlace armonioso.

Sin embargo, desde un análisis más profundo este estudio se centrará en el análisis regulatorio de una política pública de participación social donde no todo es armonioso, caracterizada por un escenario de conflicto, donde la negociación juega un rol muy importante entre los grupos de poder que quieren influir en esa misma política pública; “se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión” (Aguilar, 1992, p. 32) y que en un momento determinado puede favorecer a todos los involucrados.

También la política pública puede ser redistributiva que, en palabras de Aguilar (1992), la más audaz y radical; se trata, por tanto, de la arena más tensa y conflictiva debido a su naturaleza de cambio y de resistencia. Si esta política pública afecta a numerosos sectores de la población, entonces será una lucha por sus derechos y de ahí su radicalización. Esto último lo podemos ver en la política pública de participación social en la educación, donde los actores inmediatos, directores, docentes y padres de familia, se resisten a implementarla (Zurita, 2010).

Este análisis de la política pública redistributiva explica las luchas de poder, resistencia y tensiones que caracterizan la participación social en la educación en México bajo un modelo centralista jerárquico de imposición, y que tiene en las

escuelas de educación primaria de la región V Altos Tsotsil Tseltal una institucionalización limitada y no aceptada.

1.2. La política pública en la educación

La política pública en la educación se refiere a la toma de decisiones del Estado, que diseña, implementa y evalúa la agenda educativa desde el enfoque de la administración pública. En esta toma de decisiones se observan dos campos interconectados, la política y la educación, ambas estudiadas en un contexto social que intervienen para resolver problemáticas educativas no solo de una forma disciplinaria sino con un pensamiento y un acercamiento a la realidad de forma inter-poli-trans-disciplinar (Morín, 2010).

Esta perspectiva inter-poli-trans-disciplinar responde a la necesidad de pensar los problemas actuales en la política y la educación de manera integral, incorporando aspectos económicos, sociales, culturales y geográficos que marcan la actuación de las personas en contextos diversos, respondiendo a necesidades particulares pero sin dejar de observar y analizar la relación directa entre política pública y educación.

Podemos decir entonces que, al igual que las demás políticas públicas, la educativa, se analiza a partir de cuatro etapas distintas: su origen, diseño, instrumentación y evaluación. Su origen implica que todas las acciones del gobierno están encaminadas a entender o resolver un problema educativo de interés público (Garza, 2006); este interés puede ser señalado por instancias internacionales o nacionales e incluso por grupos locales.

Estas acciones definen la actuación del gobierno así como la de los actores del sector social y privado, los cuales son expresados a través de instituciones, programas, criterios, lineamientos y normas, y consultados a través de foros especializados y de participación ciudadana para orientar la dirección de la política educativa. Sin embargo, muchas veces dichos actores son manipulados a la conveniencia institucional (Coll, 2014) y son sometidos a la presión de grandes organismos internacionales o grupos locales.

La política pública educativa se diseña de forma particular para que el gobierno decida y ejecute. Sin embargo, las acciones para implementar la política varían de país en país dependiendo de su sistema político, es decir, en una nación de economía liberal y abierta, las orientaciones y recomendaciones de los organismos internacionales influirán en el diseño y alcance (Coraggio, 1996).

En el caso de México, la política educativa desde las reformas impulsadas por el gobierno federal tiene una aceptación débil y endeble, debido a la institucionalización incompleta y presenta fisuras y baja contextualización, por la homogenización que los organismos internacionales le impregnan con sus recomendaciones y financiamiento (Medellín, 2004). Asimismo en las últimas décadas la política educativa en México ha estado guiada por diferentes acuerdos y alianzas comerciales que han rediseñado la política educativa (Aboites, 2008), como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En México muchas de las reformas en la política educativa no solo se dan por las presiones externas, sino que tienden a continuarse, compensar e instrumentarse por motivaciones e intereses de las autoridades nacionales, quienes pueden ceder o cambiar la implementación de la política educativa recomendada por los organismos internacionales (Coraggio, 1995), y parte de este vaivén es lo que mostraremos en este trabajo doctoral.

Es típico, según Coraggio (1995), que el alto mando gubernamental haga tratos en la cúspide con las agencias internacionales, o con representantes de los gobiernos centrales, con el fin de realizar un trabajo especial para legitimar *ex post facto* aquellos arreglos e imponerlos. Tal es el caso de la reforma educativa del 2013 que se dio en un marco de alianza entre los principales partidos y líderes políticos del país.

Sin embargo esto puede tener una utilidad: legitimar la idea de que los aspectos socialmente negativos de las políticas públicas son impuestos desde afuera, minimizando la responsabilidad de sus agentes nacionales o quitándoles a estos su responsabilidad. Así el “FMI y el BM se han convertido en el enemigo para los sectores más afectados por las reformas económicas” (Coraggio, 1995, p. 8) y

se les ve como los responsables de las reformas y del impulso de la política educativa internacional y nacional, cuando en realidad es más una negociación que una imposición.

Ante esta explicación podemos decir que el diseño, planeación, ejecución y evaluación de la política educativa está constreñida por la influencia externa que determina las líneas a seguir en los procesos de reforma educativa. En el caso de México, los organismos internacionales (principalmente el Banco Mundial) juegan un papel preponderante en las decisiones gubernamentales y en la planeación de los proyectos nacionales y, por otra parte, el régimen político del país puede simular fracturas o poca autonomía gubernamental para deformar el uso del financiamiento en los proyectos de asistencia social, si así concierne a su conveniencia e interés.

De lo anterior se desprende que, si bien la política educativa está permeada por condiciones políticas, económicas, sociales, internacionales y nacionales, también debe considerar a los actores locales para diseñar, desde la integración de la visión macro y micro social, aquellas acciones del gobierno que respondan a un problema de interés público y que estén ancladas en bases democráticas.

Se entiende como política educativa, según el concepto de Pedraza (2010), el “entramado social donde se tejen intereses, valores, aspiraciones, mecanismos, acciones y opiniones donde, en su apretada textura, al mismo tiempo la develan y la ocultan” (p. 50). Este entramado se compone de procesos y discursos educativos en la aplicación de las políticas educativas, desde el contexto social globalizado que prioriza los modos de producción, mercantilizando la educación (Coraggio, 1995) y los actores sociales que se involucran y negocian la operatividad de las mismas.

Por lo que a partir del concepto de política educativa señalado, se contextualiza, desde la parte de macro política, el proyecto modernizador de la educación planteado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) de 1992 y en la Ley General de Educación (LGE) de 1993 que enmarcan la política educativa nacional y rigen el proyecto de Reforma Educativa y en los que se exponen los elementos centrales del discurso oficial sobre calidad educativa y participación social.

El ANMEBN es un acuerdo que rige la política educativa de México en la educación básica hasta el día de hoy bajo el concepto del federalismo articulado (Diario Oficial de la Federación, 2013) enfocándose en consolidar la cobertura universal de los servicios educativos y aumentar la calidad de la educación con equidad de oportunidades a todos los habitantes del país, principalmente a las poblaciones vulnerables y marginadas así como a las regiones con mayores rezagos educativos que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja.

1.3. La política educativa internacional y el imperativo de la calidad de la educación

Desde hace varias décadas los organismos internacionales promueven el derecho a la matriculación y al acceso a la educación a través del concepto de universalización. Los gobiernos, atendiendo a estos principios, han diseñado políticas educativas para expandir su cobertura, mejorar su calidad y generar la equidad e inclusión a lo largo de la vida escolar; estas políticas son los ejes centrales para mejorar el servicio educativo a nivel global.

Es por ello que la educación se ha concebido como un derecho fundamental, “donde todo individuo tiene derecho a recibir educación sin importar su condición económica, étnica o social” (ONU, 1948, p. 1), que promueve la libertad, la autonomía personal y que es considerada como base y guía de una sociedad justa y democrática. Desde esta visión, los organismos internacionales y los gobiernos nacionales han enfatizado la importancia de la educación asignándole un papel preponderante en el desarrollo de las naciones.

Esta premisa lleva a los organismos internacionales a redirigir la política educativa sobre la calidad de la educación como eje fundamental e imperativo en la sociedad actual. Por ello la Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera la educación como “la mejor inversión que los países pueden hacer para construir sociedades prósperas, sanas y equitativas; permite que las personas realicen plenamente sus posibilidades y mejora sus medios de sustento y los de las generaciones futuras” (Ban, 2012, p. 4).

Esta concepción ha sido criticada por diversos especialistas, entre ellos Coraggio, (1995) que explica que en el concepto de educación ve términos economicistas y mercantilistas de inversión que la convierten en un referente de desarrollo que determina la política educativa a escala global reduciendo su función socializadora a un proceso de costo-beneficio.

Sin embargo, la UNESCO, como organismo especializado y encargado de orientar la educación en el mundo desde un enfoque más humanista, entiende que la educación debe llegar a todos, con una cobertura universal, pero también debe garantizar que niños, jóvenes y adultos adquieran las competencias necesarias para mejorar su vida; este modelo de vida les permitirá ser ciudadanos de sociedades justas y pacíficas en las que ellos mismos podrán participar para su construcción; este es el imperativo para la sociedad (UNESCO, 2015).

Entonces, en este contexto encontramos que no existe una definición clara de la calidad de la educación y no se puede definir en términos absolutos. Por ello, la UNESCO (2005) explica que existen discrepancias al tratar de conceptualizar la calidad de la educación y solo existen criterios e indicadores para poder definirla, pero no un concepto en sí. Por ello, constituye un dilema el cómo aspirar a una educación de calidad si no sabemos qué es.

La UNESCO (2015) contempla la adquisición de aptitudes para la vida cotidiana como un factor hacia la calidad de los contenidos, del trabajo docente y de las instituciones escolares. Si bien reconoce que la definición del concepto de calidad genera controversias y es un terreno escabroso, sí plantea que existen bases para conceptualizar la calidad de la educación en todos los contextos.

Por eso la UNESCO (2015) explica que la calidad de la educación es una finalidad y que se da a través del desarrollo cognitivo de los educandos y de la estimulación de un desarrollo creativo y afectivo que permita adquirir valores y actitudes para ser ciudadanos responsables. La calidad de la educación también consiste en ser equitativo, es decir, el sistema educativo debe generar las condiciones para evitar la discriminación tanto a grupos como a individuos.

Asimismo afirma que para llegar a la calidad de la educación se debe pasar de aspectos cuantitativos a cualitativos (UNESCO, 2005), tomando en consideración al alumno cuya diversidad es preciso tomar en cuenta, no solo la edad o nacionalidad, sino también cómo aprenden y la rapidez con que lo hacen, es decir, existe una relación directa entre la aptitud y la experiencia de cada estudiante.

El contexto socioeconómico nacional también influye en la construcción de una aproximación a la calidad de la educación y se refiere a los vínculos entre educación y sociedad. Una sociedad próspera tendrá mejores resultados educativos; en cambio, una sociedad con mayores índices de pobreza obtendrá menores resultados.

Estos resultados también dependen del financiamiento que el Estado destina a la educación, por ello la importancia de aumentar el porcentaje de Producto Interno Bruto (PIB) para este sector. Según datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2018) aunque México destina el 5.4%, 0.2 puntos porcentuales por arriba de la media de la OCDE que es de 5.2%, está por debajo de países como EUA (6.2%), Corea (6.3 %) y Finlandia (5.7 %).

En el caso de América Latina y el Caribe, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) ha definido a la educación de calidad como el cumplimiento de un derecho de la sociedad, desde las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia. Esta instancia ha establecido la calidad de la educación como una preocupación para el aseguramiento de las condiciones mínimas para un buen aprendizaje y se pretende lograr a través de la mejora del logro académico medido a través de la evaluación.

La calidad de la educación entonces se puede medir a través de evaluaciones estandarizadas, generando crítica a este modelo de medición que se reduce a un instrumento. Se mide la calidad desde un test que no da cuenta real de las capacidades, habilidades, actitudes de los estudiantes dejando en una incógnita si realmente esto es calidad de la educación (OREALC/UNESCO, 2016).

Esta forma de medir la calidad de la educación desde los resultados académicos ha propiciado diferentes reacciones en la región. En México, por

ejemplo, entidades como Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán, donde la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la educación (CNTE) tiene presencia y aglutina a una cantidad importante de docentes que han impedido estas evaluaciones estandarizadas argumentando su carácter instrumental y descontextualizado.

Por todo lo anterior, la calidad de la educación es considerada un imperativo en la sociedad actual y un tema prioritario de los organismos internacionales. Sin embargo, existe una crítica de cómo este imperativo se traduce en una forma mercantilista (Hirtt, 2001) que dirige la política educativa a solo producir resultados académicos desde las pruebas estandarizadas que a su vez generen, en un plazo determinado, resultados económicos.

1.3.1. El Banco Mundial y la calidad de la educación en México

El Banco Mundial (BM) ubica la calidad de la educación desde un enfoque mercantilista (Coraggio, 1995), bajo el concepto de “aprendizaje para todos”. En este concepto, prioriza el aprendizaje efectivo, no solamente la escolarización, sino también el recorrido que el estudiante hace en el sistema escolar formal para ser útil en el campo laboral y productivo (BM, 2011), es decir, su formación académica, principalmente de la educación primaria básica, y de la relación de esta con el campo laboral.

Así, el imperativo de la calidad de la educación ha llevado al BM a jugar un papel preponderante al recomendar y dirigir los procesos de modernización educativa en los países de América Latina y el Caribe, bajo principios de federalismo y descentralización de los servicios educativos que buscan la ampliación de la cobertura de la educación básica, la inclusión y la equidad. Estas líneas de política educativa han generado reformas modernizadoras de los sistemas educativos nacionales. No siempre culturalmente pertinentes y acorde a las dinámicas territoriales.

En el proyecto educativo 2020, el BM prioriza la inversión en la educación para un crecimiento económico y un desarrollo rápido y sostenible, y también aboga por que las personas estén mejor preparadas y se incorporen al campo laboral con

mayor productividad. Esta tendencia de reformar los sistemas educativos, está orientada hacia una política educativa sujeta a estrategias económicas (Coraggio, 1995).

Para el BM la calidad de la educación está delimitada por los conocimientos y las capacidades que adquiere una persona en su educación formal e informal. Estas habilidades están definidas de acuerdo a su productividad y a la capacidad de adaptación hacia un nuevo rol social. La evaluación estandarizada es un referente para medir el desempeño escolar, el cual se predice en el crecimiento económico de un país.

Este es el imperativo de la calidad de la educación para el BM; en este caso el sistema educativo mexicano se enfoca en llevar la educación a todos e invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas, desde una concepción donde la educación es fundamental para el desarrollo y el crecimiento del país ya que constituye también una inversión estratégica en todos los sectores (BM, 2011). Es decir, la educación es una buena inversión en tanto se refleje en ganancias económicas para un país dejando de lado los atributos sociales y culturales que son igual o más importantes en el desarrollo integral de una persona.

Por todo ello, el BM influye en la política educativa de México por su alta participación en el financiamiento de la educación básica para todos, como un derecho de los ciudadanos a favor del crecimiento económico, y concibe a la educación como “agente fundamental del desarrollo económico social, situándola en un lugar prioritario en el gasto público” (Ascolani, 2008, p. 142).

Bajo esta política educativa internacional, en México se concretó el proceso de descentralización de los servicios educativos en 1992 a través de la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), descrito más adelante, en donde además de atender el derecho a la educación y la cobertura universal de la enseñanza primaria, también se enfoca en la calidad como un imperativo social.

Actualmente esta normatividad continúa vigente a través del federalismo articulado en la educación, que con lleva a que se garantice una educación de

calidad que sirva de motor para impulsar el desarrollo de la nación y de las regiones. Vista así, la educación sería el eje central para poder resolver los problemas sociales y de desarrollo (UNESCO, 2015) bajo el objetivo de asegurar una educación de calidad, equitativa e inclusiva así como un aprendizaje durante toda la vida para todos.

Por ello la política educativa nacional, que se ha elaborado bajo la hechura de la priorización del modo de producción liberal mercantilista más que social y humanista, define de la misma manera la calidad educativa, llevando esto al máximo normativo de legitimidad, que es justamente el rango constitucional, y provocando que en los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se movilizaran cientos de docentes, sociedad civil, activistas y población en general para modificar las leyes originadas desde este planteamiento enfocado a mejorar la calidad de la educación desde una perspectiva más materialista que humana.

1.4. El discurso oficial sobre la calidad de la educación y el federalismo educativo en México

Como lo hemos reiterado, el discurso oficial sobre la calidad de la educación y la política educativa en México se derivan de una serie de estudios y políticas de diferentes organismos internacionales que muchas veces se concretizan en instrumentos jurídicos. A partir de esto se han iniciado reformas legales y educativas en las últimas décadas.

Este discurso tiene como eje central, el imperativo de calidad de la educación que México retoma como una meta nacional. En exposición de motivos de la Reforma Educativa del 2013 el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que es mandato constitucional el que el Estado garantice a todo individuo el derecho a recibir educación de calidad, gratuita y obligatoria (DOF, 2013).

En este sentido, para garantizar la calidad en la educación obligatoria, la instancia correspondiente, en este caso la Secretaría de Educación Pública (SEP), debe aplicar el marco normativo y adecuar los materiales y métodos educativos para mejorar la organización escolar y la infraestructura física de las escuelas y evaluar

la idoneidad de los docentes y directivos para garantizar el máximo logro en el aprendizaje de los estudiantes.

Como parte del marco normativo esta la Ley General de Educación (DOF, 1993), que en su capítulo III, sobre equidad en la educación, señala que las autoridades competentes generarán condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, mayor equidad educativa y el logro de la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en los servicios educativos.

Esta condición ha sido el eje rector de la política educativa nacional hacia las regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja, esto para favorecer a los grupos vulnerables que se ubican en zonas rurales y urbano-marginales, para brindar oportunidades educativas y garantizar su derecho a la educación, según mandato constitucional y también como eje de los Planes Nacionales de Desarrollo desde hace más de veinte años.

Por tanto, el imperativo de la educación de calidad parte de la política internacional que se impregna en la normativa del país y dirige la política educativa nacional bajo conceptos como calidad, pertinencia, relevancia, eficiencia, equidad e inclusión, por lo que la educación, más que un concepto único y cerrado en el Sistema Educativo Nacional (SEN), es condicionado por factores exógenos y endógenos.

Alineado al proceso de reforma educativa emprendida en el año 2013, el PND plantea como meta nacional un México con educación de calidad y establece objetivos y estrategias para ello, como modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos, disminuir las tasas de abandono escolar y mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo, así como garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo Nacional (DOF, 2013).

Para este fin, se crean programas como Escuelas al Cien y se transforman otros diseñados en sexenios anteriores, como el Programa Escuelas de Calidad (PEC), aplicado entre 2001 y 2016, el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PREARE), vigente entre 2013 y 2014, o el de la Reforma Educativa, en vigor desde el 2014.

Por su parte, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 alineado al PND, tiene como primer objetivo “asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población” (DOF, 2013, p. 43) y las estrategias para alcanzar los objetivos se dirigen hacia el fortalecimiento de la autonomía en la gestión de las escuelas para el logro de los aprendizajes.

Esto en concordancia con los demás objetivos para disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre uno y otro nivel. También el objetivo 3.2 va paralelo a esta política educativa ya que uno de los pilares fundamentales del PND 2013-2018 es el de garantizar la inclusión y la equidad en el SEN.

Un concepto fundamental en esta política educativa es el fortalecimiento de las capacidades de autonomía y gestión en las escuelas en un contexto encaminado al logro de los aprendizajes. Las líneas de acción para ello tienen que ver con el fortalecimiento del liderazgo de directores y supervisores, así como el compromiso del equipo docente para cumplir con la normalidad escolar mínima desde un sentido operativo de desarrollo de estándares de gestión escolar que sirvan de referente para la actuación, evaluación y mejora continua de las escuelas.

En el mismo sentido, el Plan Estatal de Desarrollo, Chiapas 2013-2018, en el tema 2.3 plantea los principios sobre calidad de la educación:

Deberá abocarse a desarrollar todas las capacidades humanas de las personas y hacer valer su derecho a recibir una educación integral, mediante el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural, lingüística, social y económica que caracteriza a los distintos grupos de chiapanecos (p. 106).

También alineado a la política educativa nacional, se privilegia la inclusión con equidad y calidad, fundamentado desde las reformas al Artículo 3° constitucional y la *Ley General de Educación*, por lo que la calidad de la educación y la responsabilidad ambiental representan el eje fundamental para enfrentar los rezagos del sistema educativo chiapaneco en este sexenio.

1.4.1. La descentralización de la educación y la calidad de la educación

La política educativa en México desde la década de los noventa se situó en torno a la calidad de la educación y a partir de entonces se han diseñado estrategias para dar estabilidad, fiabilidad, cumplimiento y compromiso a lo planeado a través de los sexenios, como políticas de Estado en la educación básica del país (Latapí, 2004).

Una de ellas es la calidad de la educación que propició reformas en la educación básica, como la descentralización de los servicios educativos. Este modelo había comenzado a orientarse desde la década de los ochenta, pero fue hasta los 90 del siglo pasado, bajo la influencia de organismos internacionales, que fue dirigida la descentralización como un proceso de modernización de la educación.

Este proceso de modernización trajo consigo nuevas teorías y modelos que van desde aspectos curriculares, de actualización, evaluación y profesionalización hasta otros administrativos y de gestión escolar. Estos últimos dieron forma a la reestructuración del sistema educativo, es decir, la descentralización de los servicios educativos.

La descentralización de la educación es una tendencia en los países de América Latina y el Caribe y se desprende del modelo de Gestión Basada en la Escuela (GBE) y de la administración escolar descentralizada (AED), ambos impulsados y financiados por el BM.

La GBE es un concepto centrado en la transferencia de facultades de las autoridades educativas centrales y estatales a las escuelas mismas. Se plantea como una intervención que busca dar mayores facultades a los beneficiarios para “aumentar la autoridad de las escuelas hacia una forma innovadora de gestión escolar que responda a las necesidades de los estudiantes, padres de familia y comunidades locales” (BM, 2006).

La AED hace énfasis en el establecimiento de una unidad escolar que tome decisiones, representada por consejos en donde se integren directores, maestros, padres, estudiantes y otros actores de la comunidad escolar, tal es el caso de los Consejos Escolares de Participación Social en México, que fungen como la principal

autoridad en la toma de decisiones para el mejoramiento de la educación (Barrera-Osorio, Fasih y Patrinos, 2010).

La AED se enfoca a la descentralización de la autoridad del gobierno central hacia el nivel escolar, al igual que la GBE también incluye alguna clase de transferencia de facultades, responsabilidad y toma de decisiones a los directores, maestros, padres y otros integrantes de la comunidad escolar. También propone que la comunidad local participe de una forma significativa, tomando decisiones referentes a la escuela. Según los documentos y autores citados, estos proyectos tienen como propósito, aumentar la rapidez y pertinencia de la toma de decisiones a nivel escolar.

Los proyectos de AED, como ya se mencionó, proponen que funcionen los consejos escolares o un comité de administración escolar que pueden tener muchas funciones: monitorear el desempeño de la escuela, obtener fondos para dotación de insumos y, en ocasiones y de acuerdo a la política educativa del país, incluso estos consejos pueden nombrar, suspender, despedir y remover a maestros y directivos (Barrera-Osorio, Fasih y Patrinos, 2010).

Resultado de estos modelos del BM, México en 1992 firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) bajo el concepto de “modernización educativa” (DOF, 1993, p. 4), que pretendía dar paso a un modelo descentralizado para transferir y trasladar de forma gradual los asuntos educativos del gobierno central al nivel estatal, municipal y escolar, otorgando más autonomía a las escuelas, que aún no se ha completado y del cual existen diversas críticas y opiniones (Zorrilla, 2002).

Esto aterrizó en un acuerdo entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a este modelo de descentralización de los servicios educativos se le denominó “federalización educativa” (Arnaut, 1998, p. 313) y delegó a los estados, municipios y escuelas responsabilidades administrativas y organizativas con el fin de mejorar la calidad de la educación básica y fortalecer el desarrollo equilibrado de la Nación a través de procesos de

corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional y que en el PND quedó expresado así:

Se fortalecerá la concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se avanzará gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades. (Gobierno de la República, 1989, p. 63).

Esta política educativa facultó al gobierno central para transferir al gobierno estatal la dirección y administración de los establecimientos educativos en todas sus modalidades y tipos, modificando el funcionamiento de los procesos internos del sistema y de las escuelas mismas para el mejoramiento y la calidad de los servicios educativos que aun hoy todavía no se concreta en muchas entidades del país (Zorrilla, 2002). Sin embargo, según reporta el BM (2006), existen avances sustanciales en Colima, Nuevo León y Aguascalientes, que han aprovechado la descentralización para promover diferentes programas encaminados a mejorar los resultados y el desempeño educativo en sus estudiantes.

Otro ejemplo es el estado de Chiapas, que atendiendo a la descentralización de la educación desde el concepto de “federalismo educativo”, en el sexenio actual 2013-2018, desarrolla el modelo llamado “La Nueva Escuela Chiapaneca” (Gobierno del Estado de Chiapas, 2013), educando con responsabilidad ambiental, que tiene como finalidad mejorar la calidad de la educación y está alineado al Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2013-2018.

Finalmente, según Verger y Norman (2015), la descentralización de la educación fomentó el diseño de programas, estrategias y acciones desde los conceptos de autonomía y gestión escolar, conceptos importados por la tendencia del Banco Mundial y por la Nueva Gestión Pública al aplicar conocimientos e instrumentos de la gestión empresarial con la finalidad de mejorar la eficiencia, la eficacia y el rendimiento general de los servicios públicos y por tanto de la educación.

1.4.2. Estructura de la descentralización de la educación

La descentralización de los servicios educativos, como política educativa nacional, partió de los retos fundamentales que el ANMEBN contemplaba y que el SEN no había consolidado en décadas anteriores: cobertura de la educación básica a todo el país, fortalecimiento de los programas de alfabetización hacia toda la población y mejora del servicio educativo dirigido hacia la calidad de la educación (DOF, 1993).

La descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad. La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el Federalismo y se estimulará el desarrollo regional. (DOF, 1983).

De esta manera el ANMEBN (1993) pretendió reformular la organización de las escuelas de educación básica y reformar el sistema educativo bajo líneas de estrategia con la finalidad de impartir una educación de calidad y mantener la cobertura, es decir, en dicho acuerdo se plantea:

1. La reorganización del sistema educativo.

Significa una transferencia de los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles hacia los gobiernos estatales para que ellos administraran y tomaran las decisiones correspondientes a su contexto. Cabe resaltar que la administración central no dejó en manos de los estados toda la responsabilidad de dirigir el sistema educativo, lo que Arnaut (1998) define como una “*descentralización centralizada*”.

Esta reorganización consideró la participación de la sociedad en la política educativa y en los procesos de mejora en las escuelas de educación básica, que pretendía lograr una colaboración más dinámica y comprometida de los municipios sobre la escuela, para aumentar la calidad de la educación y responder a sus necesidades, y de la sociedad para demandar mejores servicios educativos.

Esta tendencia de integrar a la sociedad en la educación se deriva de las propuestas y recomendaciones del BM para establecer una nueva forma de administrar y gestionar los centros educativos y que se asumen en México en los modelos de GBE y AED, que pretenden dar relevancia a la toma de decisiones de todos los actores educativos, directivos, docentes, padres de familia y autoridades locales.

2. Hacia la reformulación de contenidos y materiales educativos.

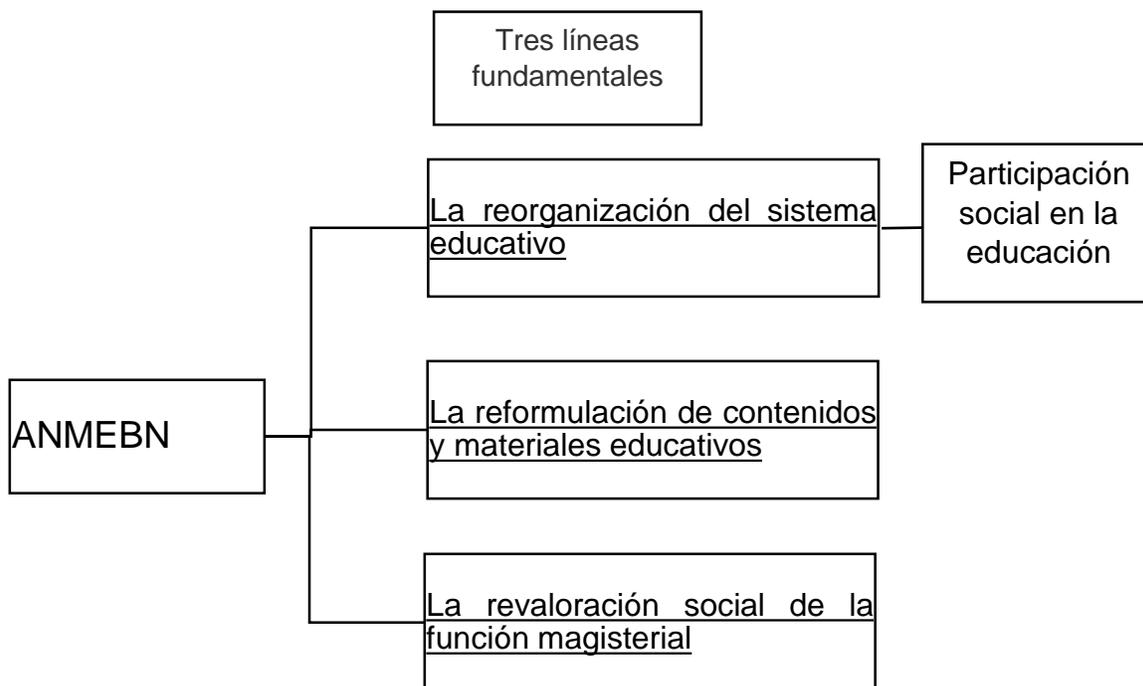
Esto implicó el diseño y renovación de un nuevo plan y programa de estudio y libros de texto gratuitos, con la intención de priorizar los contenidos relevantes de acuerdo a las necesidades sociales que se requerían en su momento. Así, los contenidos y materiales educativos deberían estar acordes a las necesidades de los educandos.

3. Hacia la revaloración social de la función magisterial.

La revaloración de la función magisterial comprendía seis aspectos principales, la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

A partir de este acuerdo el sistema educativo pretendía reorganizar el funcionamiento de las escuelas de educación básica dirigido hacia un federalismo acorde a la realidad social. Esta realidad exigía nuevas formas de participación social en la educación que según el ANMEB tomó en cuenta y a partir de ello dio inicio a su institucionalización. Sin embargo, según Zurita (2010) y otros especialistas (Zorrilla, 2002, 2008) señalan que su avance ha quedado en el discurso oficial, el modelo está incompleto y su operatividad es cuestionable.

Diagrama 1. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN).



Fuente: Diario Oficial de la Federación (1992). Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

1.4.3. La descentralización de la educación y el federalismo articulado

Hasta hoy el ANMEB es un acuerdo que rige la política educativa de México en la educación básica y que se ha actualizado a través del compromiso social por la calidad de la educación 2002, la Alianza por la Calidad de la Educación 2008 y por el Pacto por México 2012 que se maneja con el concepto de federalismo articulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013.

Como proceso de reorganización del sistema educativo se enfoca en consolidar la cobertura universal de los servicios educativos y aumentar la calidad de la educación con equidad de oportunidades a todos los habitantes del país, principalmente a las poblaciones vulnerables y marginadas así como a las regiones con mayores rezagos educativos que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja.

Uno de los retos de la descentralización de la educación, según Senén González (1994) y después de varios años tratándose de consolidar en el sistema educativo mexicano, es la terminología que se le da y se usa en cada sexenio gubernamental para implementar esta reorganización. Así, en el gobierno actual se habla de federalismo articulado y el PND 2013-2018 enuncia que “es un imperativo avanzar hacia un federalismo articulado en el que todos los órdenes de gobierno asuman corresponsablemente sus funciones, sin que nadie sea marginado de participar en alcanzar los grandes objetivos nacionales” (p. 30).

La estrategia 1.1.3 del PND 2013-2018 explica que es necesario impulsar un federalismo articulado mediante la coordinación eficaz y corresponsable de los tres órdenes de gobierno; para ello se diseñan e implementan programas a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales, como lo es el Programa de la Reforma Educativa.

Desde el discurso oficial, el federalismo articulado debe esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno en los temas educativos, profundizando en la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios para tal fin. Es así como las políticas públicas deben implementarse de una manera común y concurrente. El federalismo articulado tiende a promover iniciativas que permiten culminar procesos de descentralización inconclusos y revisar los que requieran esfuerzos regionales (DOF, 2013).

Esto llevó nuevamente a un proceso de reforma educativa que tiene como meta nacional un México con educación de calidad y para ello se enuncian estrategias como modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos, disminución de las tasas de abandono escolar y la mejora de la eficiencia terminal en cada nivel educativo, así como el de garantizar la calidad, inclusión y equidad en el sistema educativo.

Bajo este esquema de reforma educativa el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, alineado al PND, en el capítulo III explica que tiene como primer objetivo “asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la

formación integral de todos los grupos de la población” (DOF, 2013, p. 43) y una de las estrategias para alcanzar los objetivos se dirige precisamente hacia el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar a través de la participación de los padres de familia en el seno escolar.

A partir del 2014, la descentralización o el federalismo articulado también se vio como una estrategia para otorgarle mayor autonomía a las escuelas en la toma de decisiones y consolidar una forma diferente de gestionar los procesos encaminados hacia la mejora del servicio educativo y se publica el acuerdo 716 para poder normar los programas de autonomía desde las escuelas de educación básica (DOF, 2014).

El concepto de fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar en la educación básica está presente desde el ANMEBN hasta el PND actual encaminado hacia el logro de los aprendizajes. Las líneas de acción para ello son el funcionamiento correcto y articulado de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) y el fortalecimiento del liderazgo de supervisores, directores y docentes agrupados en los Consejos Técnicos Escolares (CTE) bajo un modelo de gestión transformativo que sirva de referente para la actuación, mejora y evaluación continua de las escuelas.

En este marco, el federalismo articulado, como se le conoce hoy a este proceso de descentralización, implementa la autonomía de la gestión escolar encaminada hacia la participación y toma de decisiones de agentes externos a la escuela, en este caso padres de familia y comunidad, seguido de la instrumentación de nuevas formas de administración y gestión escolar que involucran la participación de los agentes internos, director y docentes, con el fin de mejorar las condiciones de aprendizaje de los alumnos (DOF, 2013).

Bajo esta concepción los diferentes niveles de gobierno tienen la responsabilidad de coordinarse y convenir hacia un fin común como lo son los esfuerzos educativos, fijándose condiciones para una participación social en la educación más dinámica y comprometida de la federación, estados, municipios y escuelas articulando las acciones tendientes a favorecer la calidad de la educación

y responder consensualmente a los problemas y necesidades inmediatos de la escuela ya que, hasta el momento y según la literatura especializada, esta forma de participación en la educación no ha funcionado (Zurita, 2016).

El ANMEBN o federalismo articulado ha diseñado esta relación directa entre federación, estado, municipio y escuela en las tareas educativas, creando instancias de participación social en la educación en cada uno de los niveles que van desde lo macro a micro y viceversa, con el fin de que exista una instancia que apoye y fomente de manera eficaz la educación en cada escuela. Sin embargo, en la realidad vemos que existe una centralización en las decisiones y por parte de la federación y de los estados y las escuelas quedan con un margen reducido de autonomía y gestión escolar.

1.5. Discusión académica sobre la problemática de la calidad de la educación y el federalismo educativo

Como lo hemos señalado, en las últimas décadas la literatura especializada en política educativa (Maldonado, 2000; Zorrilla, 2002; Latapí, 2004) ha enfatizado que la calidad de la educación es una necesidad y un imperativo en las sociedades modernas, esto derivado de la tendencia mundial sobre eficiencia y eficacia escolar desde una perspectiva mercantilista de la educación (Hirtt, 2001).

Como hemos señalado, México no está exento de esta política educativa y retoma el concepto de calidad de la educación como un derecho que el Estado garantiza. Para ello desde la década de los noventa se reorganizó el sistema educativo nacional a través de la descentralización de la educación, que en su momento se presentó como una panacea (De Mattos, 1989) para enfrentar la problemática educativa que se presenta en las regiones más marginadas y vulnerables del país, relacionada sobre todo con la cobertura del servicio y con la calidad del mismo.

Sin embargo, ¿qué es calidad de la educación? y ¿por qué la descentralización de la educación es una reforma política administrativa hacia la búsqueda de la calidad de la educación? Primeramente decimos que es complejo conceptualizar la calidad de la educación; no existe una definición consensada entre

los especialistas como tampoco entre los organismos internacionales; por ejemplo la UNESCO (2005) explica que la calidad de la educación se define de acuerdo a las corrientes educativas en las que los sistemas educativos están insertos, por lo que no existe una definición exacta. Y en muchas ocasiones hasta presenta ambigüedad (Edwards, 1991).

Ante esta falta de consenso, los especialistas presentan definiciones y significados sobre lo que debe entenderse por calidad de la educación tomando como base enfoques y perspectivas de sus disciplinas y de los organismos internacionales.

Por ejemplo, la UNESCO (2005) explica que no hay una definición única de la calidad de la educación, las tentativas de definirla se caracterizan por dos principios: a) una parte de la fase de que el objetivo explícito principal de todos los sistemas educativos es el desarrollo cognitivo de los educandos y, por lo tanto, estima que un indicador de la calidad de esos sistemas es el éxito que obtengan en la consecución de dicha meta; b) el otro hace referencia a la función de la educación como promotora de los valores compartidos en común y del desarrollo creativo y afectivo de los educandos.

Para Edwards (1991) la calidad es el valor que se le atribuye a un proceso o a un producto educativo y que ese valor compromete a un juicio determinado por distintos elementos de contexto: valores socio-culturales, condiciones específicas de una sociedad determinada, etc. Es decir, la calidad es un valor que requiere definirse en cada situación y no puede entenderse como un valor absoluto. Los significados que se le atribuyan a la calidad de la educación dependerán de la perspectiva social desde la que se hace, de los sujetos que la enuncian (profesores, padres de familia, instituciones gubernamentales, etc.) y desde el lugar en el que se hace, por lo que no es un concepto neutro.

Aguerrondo (1993) explica que el concepto de calidad de la educación es complejo y totalizante en todas las esferas de la sociedad, es decir, abarca todos los elementos y es multidimensional, social e históricamente determinado; tiene que ver con una realidad específica que se da en un país y en un momento concreto,

por lo que generalizar su conceptualización sería peligroso y nosotros, coincidiendo con esta autora, agregamos, que es incorrecto.

Por su parte Schmelkes (1994) menciona que la calidad debe entenderse como:

La capacidad de proporcionar a los alumnos el dominio de los códigos culturales básicos, las capacidades para la participación democrática y ciudadana, el desarrollo de la capacidad para resolver problemas y seguir aprendiendo, y el desarrollo de valores y actitudes acordes con una sociedad que desea una vida de calidad para todos sus habitantes (p. 4).

De todos estos acercamientos a la conceptualización de la calidad de la educación, podemos hacer un resumen y subrayar que el carácter sociohistórico, cultural y contextual determina lo que debe considerarse como calidad de la educación. Desde este análisis entendemos que este proceso es integral, complejo, social, cultural e históricamente determinado, por lo que no es lo mismo en todos los contextos.

Además entendemos que la calidad no puede definirse o medirse de forma homogénea sino que debe particularizarse a cada situación y no entenderse como un valor absoluto, por lo que el significado del concepto de calidad de la educación desde una perspectiva social de equidad se refiere más a una necesidad social que a una inversión mercantilista.

El concepto de calidad de la educación debe adaptarse al contexto real del sujeto, del espacio donde vive y al modo en que se relaciona con los demás (Edwards, 1991).

Por lo tanto, la educación es de calidad cuando es pertinente, pero también es personal y social, varía en el tiempo y el espacio, así que pensar en un concepto único y acabado, como lo hace el Estado, es cuestionable —no responde a las situaciones, necesidades, intereses, y convicciones de los diferentes grupos y personas—, es decir, “una educación de calidad es aquella que permite que todos aprendan lo que necesitan aprender, en el momento oportuno de su vida y de sus sociedades” (Braslavsky, 2006).

En cuanto al segundo cuestionamiento, ¿por qué la descentralización de la educación es una reforma política administrativa hacia la búsqueda de la calidad de la educación?, la respuesta no es fácil pero De Mattos (1989) da una primera explicación: ante la modernización de los sistemas educativos es necesario una nueva forma de reorganizar las estructuras educativas por lo que ante nuevos escenarios, la descentralización es una fórmula para redirigir el proceso educativo hacia la calidad, como un modelo de efectividad para alcanzar los logros educativos que se esperan en la sociedad del siglo XXI.

Sin embargo también señala que los procesos de descentralización pueden tener resultados favorables pero enfocados a los intereses de ciertos grupos para contribuir a mejorar la gestión pública más que los procesos educativos. De Mattos (1989) indica que la descentralización como una reforma de carácter político-administrativo no puede modificar los factores sociales y por tanto la educación, ni su calidad.

Por su parte Zorrilla (2002) explica que la descentralización de la educación básica en México provocó que los estados asumieran su responsabilidad de diversas maneras, como lo explica el BM (2006) citando a Colima, Nuevo León y Aguascalientes. Esta diversificación de entender la descentralización ha producido nuevos problemas, rechazos, expectativas no logradas, incertidumbres y pocas experiencias gratificantes así como se hacen evidentes nuevas dificultades y obstáculos.

Esta incertidumbre, dificultades y obstáculos pueden verse en los bajos resultados en los exámenes nacionales de aprovechamiento donde por ejemplo: Chiapas ha obtenido los últimos lugares. Así también, en el medio indígena, los rechazos de esta política se dejan ver constantemente al no seguir las recomendaciones de la SEP ante diversos programas compensatorios o los bajos resultados de estos.

Existen más dudas e incertidumbres que certezas, como en el caso del federalismo educativo en Chiapas. En este sexenio 2013-2018 el gobierno estatal implementó el programa “La Nueva Escuela Chiapaneca”, todavía en proceso de

ejecución, por lo que su evaluación es todavía incierta y el desafío de la calidad está muy lejano.

Sin embargo, existen avances significativos en la cobertura y asistencia de la matrícula de educación básica, así como la expansión de educación media superior, por lo que Zorrilla y Barba (2008) dicen que la mejoría se expresa más en un crecimiento cuantitativo del sistema educativo nacional, con ritmos distintos según el tipo, el nivel y la entidad federativa de que se trate y de acuerdo al contexto donde se desarrolle. Sin embargo no existen los mismos avances en términos de calidad y equidad ni en lo cuantitativo y tampoco en lo cualitativo.

Por ello, se considera que, si bien la reestructuración del sistema educativo para mejorar la calidad de la educación abrió camino hacia la participación de nuevos actores sociales, en este caso organizaciones civiles y del sector privado, padres de familia, maestros y directivos escolares y por supuesto el estudiante, también ha generado diversos problemas que van desde resistencias, rechazos, incertidumbres hasta la omisión de la política educativa y la continuación de viejas prácticas organizativas, administrativas, pedagógicas y de participación social (Zorrilla y Barba, 2008).

Entonces la descentralización de la educación ha propiciado la participación de la sociedad en la educación a través de los consejos, esto en el ámbito escolar, municipal, estatal y nacional, con la finalidad de elevar la calidad de la educación, pero también con fines de autonomía y de gestión escolar que se dan a ritmos diversos en la mayoría de los estados o donde su constitución representa un desafío, a pesar del financiamiento que los organismos internacionales otorgan a México desde diversos programas compensatorios.

Por ello, desde un punto de vista personal, es necesario conocer el estado actual de la participación social en el país, pero de forma particular en las regiones que adolecen de una educación de calidad y conocer si estos mecanismos tienen como fin el avanzar hacia la mejora de la educación y fortalecer la relación entre los actores escolares en beneficio de las escuelas de educación primaria.

Por último, la política pública en la educación se ha planificado desde el Estado bajo una necesidad de mejorar la calidad de la educación, si bien este planteamiento es una tendencia a nivel mundial impulsada por los organismos internacionales, principalmente el BM y la UNESCO, que recomiendan estrategias y programas para lograr una mejora en la educación de los niños y jóvenes. Esta política en educación no siempre es percibida por los actores sociales como la solución a las problemáticas y genera resistencias, desafíos y retos.

En cuanto a la política de descentralizar los servicios educativos, que en México se ha denominado “federalizar”, poco se ha visto. La SEP, como instancia superior o central, determina los programas en la educación que se aplican a todas las regiones del país y deja muy poco margen a las entidades y municipios para intervenir en las decisiones educativas; esto genera una inconsistencia en la política educativa.

Asimismo, a pesar de que la intención de elevar la calidad de la educación desde la concepción de la SEP, del BM y la UNESCO se perciba como buena, desde la concepción de la SEP y del BM, UNESCO, también se ha convertido en un proceso burocrático-administrativo que no llega a los actores educativos, cuando en realidad estos demandan una buena educación y se organizan y participan desde sus espacios, comunidades y localidades en las decisiones de las escuelas primarias del país.

Capítulo 2. La participación social en la educación

El propósito de este capítulo es describir cómo la participación social en México ha generado en los últimos años que la sociedad tenga posibilidades de intervención en las decisiones de la política pública del Estado, permitiendo la opinión y participación de los actores sociales en temas de interés colectivo, como es en el caso de la educación.

De esta manera, la participación se convierte en una necesidad en las sociedades democráticas, existiendo diferentes formas de involucramiento. De acuerdo con Villareal (2010), que a su vez cita a Cunill (1991) esta participación se puede dividir, según su naturaleza, en social, comunitaria, política y ciudadana.

1. Participación social: se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.

2. Participación comunitaria: es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.

3. Participación política: tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político, como son partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.

4. Participación ciudadana: es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

Este capítulo se sitúa en la participación social como órgano de interlocución con las instituciones sociales. Un ejemplo de esto sería la escuela como primer

enlace y la Secretaría de Educación Pública (SEP) como la institución central que implementa la política pública de participación social en la educación.

En México la participación social se ha institucionalizado a través de instancias y va desde lo nacional hasta el nivel escolar. Sin embargo, esta institucionalización, que lleva más de dos décadas, aún no se concretiza por completo en las escuelas de educación básica y esto a su vez genera incógnitas en cuanto a si esta forma de participación originada en el sector educativo es viable para la sociedad o no.

También a la participación social en la educación, en los últimos años, se le ha dado un tinte de autonomía escolar, sin embargo, esto es cuestionable ya que también desde cómo se plantea en los documentos oficiales, se percibe que esta participación se enfoca a vigilar y ejercer de contraloría social sobre los recursos que las escuelas reciben a través de programas en la reforma educativa.

Esto genera que el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) se limite a vigilar, cuando los mismos lineamientos y acuerdos secretariales le facultan para crear comités en varias áreas educativas en las escuelas de educación básica.

Asimismo, la constitución, funcionamiento e informe del consejo escolar tiene diferentes matices en la diversidad de contextos a nivel nacional y en el estado de Chiapas. Específicamente en la Región V Altos Tsotsil Tseltal presenta irregularidades y en algunos municipios y escuelas no se lleva a cabo, por ello la necesidad de investigar y describir los avances que existen en la región en las escuelas de educación básica.

2.1. La participación social en México

La participación social en la educación es una estrategia de política educativa que se formuló en México en 1993 bajo el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN) y posteriormente legalizada en la Ley General de Educación (LGE) en donde se plantean los derechos que tienen los padres de familia o tutores de los estudiantes de educación básica para la colaboración, participación e integración de la Asociación de Padres de Familia (APF) y del Consejo Escolar de Participación Social CEPS (DOF, 1993).

Históricamente ha existido la APF en las escuelas de educación básica del país, según el Artículo 67 de la LGE; su función y participación es la de representar a los padres familia, con hijos inscritos en las escuelas, para tratar asuntos en materia educativa, así como colaborar en el mejoramiento de las condiciones educativas de los planteles a través de cooperaciones voluntarias; sin embargo, su función quedó restringida y se limita a temas como: la realización de eventos sociales, la aportación de cuotas, el cuidado y gestión de la infraestructura escolar.

La misma LGE en el Artículo 67 numeral V, restringe a la APF, cuando explica que la participación de los padres de familia no tiene ninguna injerencia en asuntos laborales ni aspectos pedagógicos, quedando en manos de la autoridad federal la relación entre la APF y la escuela o establecimiento escolar.

Con ello se observa que esta asociación no tiene en sí una autonomía y que su organización y funcionamiento está condicionada por las disposiciones de la autoridad educativa federal desde un sentido centralista, jerárquico y vertical, y más bien esta forma de participación se asemeja a una forma de contraloría instrumentalista, que actúa para informar a las autoridades educativas y escolares sobre irregularidades por parte de los maestros y directivos.

En este sentido lo novedoso del ANMEB es la constitución de otra instancia de participación, el CEPS, como una forma innovadora y con nuevas funciones (DOF, 1993). Esta nueva concepción tiene sus orígenes en la supuesta democratización del sistema educativo, donde la participación social en la educación se centra en la exigencia y control social de una educación de calidad (Arnaut, 1998).

Desde esta perspectiva, se valora la capacidad de los padres de familia para tomar decisiones sobre la formación de sus hijos. Esta forma de participación se vería como novedosa al reconocer el papel activo de los actores educativos en las escuelas de forma horizontal con una capacidad de organización y de participación más efectiva que la misma APF.

De esta manera, el Gobierno Federal a través de la SEP, y tomando como punto de partida el ANMEBN elaboró un modelo de participación social en la educación que está orientado jerárquicamente por una instancia nacional hacia las

entidades federativas, municipios y escuelas, percibiéndose un modelo centralista de toma de decisiones, que se contrapone a los principios del mismo ANMEBN en materia de descentralización, no sólo en lo referente a los servicios educativos, sino también en lo que tiene que ver con las decisiones al interior de las escuelas y la participación de todos los actores educativos.

Ante esta condición centralista del CEPS, la instancia oficial ha hecho lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere su consejo, integrado por padres de familia, docentes, directivos de la escuela y demás miembros de la comunidad; por lo que en el papel, la participación de la APF quedó limitada a la función de representación y supeditada al CEPS. Sin embargo, en las escuelas primarias este consejo es la forma más usual de organización de los padres de familia, que participan para velar por un funcionamiento adecuado de las escuelas.

Al igual que la APF, el CEPS no tienen ninguna injerencia en asuntos laborales, por lo que no debería afectar en ningún aspecto los asuntos internos entre docentes, directivos y padres de familia (DOF, 2013); sin embargo, esta cuestión queda superada al retomar aspectos administrativos, desde el seguimiento de las acciones realizadas para coadyuvar con el cumplimiento de la ruta de mejora y de la normalidad mínima.

En cuanto a la función del CEPS, la LGE explica que tienen un alcance complejo y en diferentes dimensiones; éstas van desde opinar sobre el calendario escolar, conocer las metas educativas y el avance de las actividades escolares, hasta dar seguimiento de las acciones que realicen los docentes y autoridades educativas, entre otras, que por mucho se sobreponen y superan el alcance de la APF.

2.1.1. Concepto de participación social

Como se señaló anteriormente, el CEPS fue concebido como espacio de participación de los padres de familia y demás agentes externos en las escuelas de educación básica; sin embargo, esto no se ha dado de la forma en que se diseñó.

Una de las razones por las que ha sido “letra muerta” (Zurita, 2006) es que no se ha entendido el concepto de “participación social”.

Ante esta problemática, es importante considerar que existen indefiniciones conceptuales para precisar qué es la participación social en la educación “siendo la participación evidentemente necesaria para mejorar el carácter democrático de la toma de decisiones de política educativa y en última instancia la calidad del servicio educativo, su avance como proceso sociopolítico y organizativo se ve frenado por esas indefiniciones” (Latapí, 2004, p. 8). Esto significa que el concepto mismo es polisémico y cada actor le otorga significaciones diferentes.

Hoy día, actores políticos y sociales reclaman una mayor necesidad de participación en la educación. Sin embargo, ¿todos participan en la educación? Y, ¿qué significa participar en la educación? En cuanto al cuestionamiento sobre quiénes participan se refiere a aspectos muy variados; se podría decir que participan quienes protestan por las violaciones a su derecho a la educación (docentes, padres de familia y alumnos), pero también participa quien colabora con programas del Estado (funcionarios públicos, autoridades locales y municipales) y asimismo, quien exige rendición de cuentas (sociedad civil, ONG) (Latapí, 2004).

Esto nos lleva a deducir que uno de los factores para que los actores políticos y sociales se interesen en participar en la educación es la democratización de los regímenes políticos, que permite la participación de la sociedad en los procesos sociales y educativos, entendida ya sea como “una forma de legitimar el régimen y su actuación en el acto de gobernar” (Aguilar, 2007, p. 3) o bien como la dirección eficiente de los procesos administrativos de las naciones en beneficio de la población.

En esta línea, México influenciado por el proyecto neoliberal, concibe su modelo de participación ciudadana como un instrumento o mecanismo que permite la eficiencia de la acción del gobierno (Olvera, 2007), es decir, se pretende mejorar administrativamente los procesos de la política educativa, donde la participación en la educación permite que la ejecución sea administrada por entes privados.

Esta democratización responsabiliza a la sociedad, al participar en la educación, pero también deja sin obligaciones al Estado de generar acciones para mejorar la educación de la población como derecho humano, lo cual origina malestar entre los actores educativos desde el anuncio y ejecución de la reforma educativa en este sexenio 2012-2018 por el gobierno mexicano.

Este discurso neoliberal de la participación social en la educación ha ganado terreno en los últimos años gracias a políticas educativas fomentadas por el Banco Mundial (BM) que diseñó modelos como la Gestión Basada en la Escuela o la Administración Escolar Descentralizada, creando polémica, resistencia e incertidumbre en la prestación del servicio educativo donde se cuestiona si realmente el Estado garantiza o transfiere a terceros la ejecución de la educación.

Sin embargo, si se siguen las nuevas tendencias de democratización de la sociedad, diferentes a las del modelo neoliberal, se conceptualiza la participación social en la educación, desde un proyecto político democrático-participativo, donde la participación es vista como una forma nueva de concebir la política educativa que “permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten sino que se deciden y vigilan las políticas y acciones de los diferentes niveles de gobierno” (Olvera, 2007).

Esta vertiente de la participación social en la educación da a los actores educativos una presencia en la toma de decisiones y en la autonomía escolar realmente importante y de trascendencia, que no se genera en instituciones gubernamentales sino desde las organizaciones sociales y movimientos de resistencia.

Entonces, y como señala Latapí (2004), ante estas tendencias no existe un concepto de participación en la educación consensuado, si bien existen esfuerzos para definirlo, desde los sectores sociales, y asimilarlo a la participación ciudadana. Así, al elaborar precisiones conceptuales (Olvera, 2007), se ha concluido que el término es polisémico y ambivalente, por lo que en el sector educativo todavía no se cuenta con un concepto claro y preciso, prueba de ello es que el Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE) no lo define.

Por lo que de acuerdo con Olvera (2007) el concepto de participación puede ser definido como:

La intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales que puedan o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana (p. 5).

Esta conceptualización de participación social se refiere al “involucramiento de los individuos en el compromiso, la cooperación, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes” (Hernández, 2013, p. 171). Esta forma organizada, activa, comprometida y corresponsable de los actores de la sociedad tiene como finalidad alcanzar beneficios comunes como un medio fundamental para el desarrollo sistemático de la democracia y de la implementación de la política pública y, en este caso, la educativa.

De esta manera consideramos que un elemento importante en la participación social es la organización de los actores en la construcción de una situación deseada para resolver asuntos en su beneficio y a la vez como un derecho de intervención en las políticas, programas y acciones del desarrollo social que llevan a nuevas iniciativas y donde las personas toman parte consciente en un espacio político social, posicionándose y sumándose a ciertos grupos para llevar a cabo determinadas causas como la seguridad en barrios y colonias, la administración de los servicios básicos: luz, agua, drenaje, y paulatinamente su intervención en procesos más complejos como la salud y la educación.

Este involucramiento de la sociedad en la administración de los servicios públicos depende de la orientación política del grupo social para hacerlo efectivo, es decir, del manejo del poder por parte de las estructuras sociales. Si entendemos la participación social “como una posibilidad de configuración de espacios de inclusión de los actores en los movimientos sociales, en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales o como la presencia en la esfera pública

para reclamar situaciones o demandar cambios” (Aguilar, 2007), es necesario que el Estado propicie condiciones para establecer instancias que hagan efectiva esta participación.

Por ejemplo, en México la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de las comunidades ha modificado la estructura de programas sociales y su implementación. En algunas regiones del país la participación social es una forma de vida con un sentido de pertenencia social de las comunidades y localidades, por lo que la participación social se concibe como un legítimo derecho de los ciudadanos más que como una concesión de las instituciones (Aguilar, 2007).

Para que la participación social, desde una “democratización”, se consolide, en México se ha elaborado un marco legal que propicia las condiciones para que las comunidades organizadas hagan llegar su voz y sus propuestas a todos los niveles de gobierno. Es así como se creó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004 para normar las condiciones y acciones encaminadas hacia la implementación de programas sociales y también para regular la forma de participación de la sociedad civil en el manejo, transparencia y rendición de cuentas.

El artículo 3º de la LGDS enumera principios básicos e indica que la libertad se considera como la capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social. Este mismo artículo se refiere además a la participación social como un “derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social” (DOF, 2004, p. 2).

De esta manera, la participación social como un derecho obliga a la sociedad a organizarse e intervenir de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión, no sólo de la política social, sino también de los programas que aterrizan estos beneficios en las localidades del país.

La participación social se ha adentrado en todas las esferas del desarrollo social y en la educación adquiere una forma específica y peculiar por los agentes y actores sociales que intervienen en el proceso educativo y que van desde las autoridades federales, las estatales y las locales hasta llegar a un nivel micro que son las escuelas mismas y que constituyen una forma innovadora de toma de decisiones y de corresponsabilidad.

El concepto de participación precisa de una intervención organizada en alguna de las partes del ciclo de las políticas públicas, como espacios dialógicos que permitan la crítica y el debate y a su vez impacten en las decisiones. Por todo ello, entendemos que la participación social es indispensable cuando se concibe bajo la lógica de tomar un papel más activo en el diagnóstico del diseño de las políticas públicas, pero también en su ejecución y evaluación como una forma de democratización y de interacción entre el gobierno y los actores sociales.

Esta nueva forma de ver la participación de la sociedad en la educación supera el viejo sistema de mando y control del gobierno en la toma de decisiones de la política educativa y se dirige hacia una participación democrática necesaria para el funcionamiento de las estrategias, acciones y programas que operan en las escuelas de educación básica.

2.1.2. Institucionalización de la participación social en la educación

La participación social en la educación debe ser entendida como un modelo de colaboración sistemático y organizado de los actores sociales. Como actores se puede mencionar de forma general a las autoridades educativas, padres de familia, organizaciones sociales, asociaciones no gubernamentales y de forma particular a docentes y representantes sindicales, directivos escolares, alumnos, exalumnos y miembros de la comunidad interesados en el mejoramiento del centro escolar y de la calidad de los aprendizajes (Fabri, 2011).

Dentro de esta participación, los actores educativos se deben enfocar en intervenir en las tareas educativas —las instalaciones de la escuela, mobiliario, el material didáctico de que disponen los docentes y el cumplimiento de los planes y programas de estudio para reducir los índices de reprobación y deserción— que

cotidianamente se dan en las escuelas. Este proceso implica la participación de todos los actores educativos en actividades que van desde la participación en la planeación del proyecto escolar o ruta de mejora, el seguimiento de los objetivos, metas y actividades de la escuela y de los maestros, hasta la valoración de las acciones educativas en común con los padres de familia y alumnos (Fabri, 2011).

Otra función que se le da a esta forma de participación es la de encaminarse hacia la transparencia en la información y la rendición de cuentas sobre los programas educativos, así como en la mejora de la infraestructura física de las escuelas, la adquisición de materiales didácticos, formación docente y organización escolar.

Como mencionamos anteriormente, el ANMEBN es el punto de partida de la reorganización del sistema educativo como eje indispensable de la participación de los agentes externos e internos en la escuela (Fabri, 2011) y describe la participación social en la educación como una forma de eliminación de intermediación burocrática entre los actores del proceso educativo, así como la comunicación directa entre alumno, maestro, escuela y comunidad.

Según esta normatividad, desde el Acuerdo, una de las funciones de la participación social en la educación es la de prestar mayor atención al buen funcionamiento de las escuelas; para ello, la participación de los padres de familia consistiría, entre otras cosas, en velar por la mejora de las instalaciones, el material didáctico y el cumplimiento del plan y programas.

La estructura del sistema educativo, según el Acuerdo, parte de la escuela como espacio interactivo de alumnos, maestros y padres de familia hacia el municipio y luego a la Federación, es decir, de abajo hacia arriba, a través de la creación de consejos de participación social en todas las instancias, dándoles legalidad y legitimidad a éstas a través de la Ley General de Educación (LGE).

Esta legalidad y legitimidad se expresa en el artículo 68 de la LGE bajo la explicación de la necesidad de una vinculación más estrecha entre los padres de familia, las autoridades educativas y las comunidades para construir una nueva

cultura de colaboración y organización hacia una educación con mayor pertinencia y calidad (DOF, 1993).

De lo expresado en el párrafo anterior se desprende el Acuerdo Secretarial 260 decretado en 1999 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el cual estableció los lineamientos generales para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) como institución rectora de esta estructura jerárquica y a la cual se tiene que rendir informes sobre la constitución, organización y funcionamiento de todas las demás instancias.

Si bien el CONAPASE se estableció como la instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, para participar en actividades y elevar la calidad de la educación básica, actualmente se espera que se articule con los consejos estatales, municipales y escolares para fortalecer la constitución, funcionamiento y operación de los centros educativos desde una nueva participación de la sociedad y de los sectores interesados en la educación.

En el año 2000 se expide el Acuerdo Secretarial número 280 en el que se establecen los lineamientos generales de constitución y funcionamiento de los Consejos Estatales de Participación Social en la Educación (CEPSE), los Consejos Municipales de Participación Social en Educación (CMPSE) y el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), institucionalizando de este modo la estructura de participación social en la educación.

Esta estructura del sistema de participación social, según la SEP, permitiría construir una nueva cultura de colaboración y vinculación entre la escuela y las comunidades con las instancias de los tres órdenes de gobierno y promover así la colaboración de padres de familia, maestros y autoridades educativas en las tareas cotidianas del plantel escolar (DOF, 2000).

Con la creación del Programa de Escuelas de Calidad en el 2001, el funcionamiento y la participación del CEPS creció con la participación, validación, inscripción de las escuelas al programa, inserción en la planeación y además en el manejo de los recursos a través de procesos de transparencia de rendición de cuentas enfocados hacia la mejora de la educación pero también hacia los

resultados de las evaluaciones externas con la finalidad de que el CEPS apoyaría en el aprendizaje de los alumnos con una mayor participación de los agentes externos.

También la participación social en educación se acentuó a través del documento Compromiso Social por la Calidad de la Educación en el 2002 en el que se garantizaban, desde el marco normativo de la Ley General de Educación, los mecanismos de participación social para mejorar la calidad educativa en todos los niveles, con especial énfasis en la orientación a los padres de familia (Arias y Bazdresch, 2003), a través del impulso de la organización escolar para construir una comunidad educativa en torno a cada escuela.

Estos esfuerzos por institucionalizar la participación social en la educación han estado marcados en un sentido de opacidad (Zurita, 2010) por lo que en este período hubo una falta de CEPS en las escuelas de educación básica, de consejos municipales e incluso de entidades que actualmente no han constituido su Consejo Estatal de Participación Social. Aun y con esta problemática, en el 2008 con la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación nuevamente se aclara que es necesario fomentar mecanismos participativos de gestión escolar a través del CEPS para colocar a la comunidad escolar en el centro de atención de las políticas educativas.

Este período está marcado por la carencia del CEPS en todas las escuelas de educación básica, por lo que uno de los objetivos fue consolidar su creación y constitución en las escuelas, aumentando así su cobertura.

En el 2010 se hacen cambios en la estructura de la participación social en educación bajo el Acuerdo Secretarial 535 en el que se emiten lineamientos generales para la operación del CEPS y se redefine la colaboración de directivos, docentes, representantes sindicales, exalumnos, madres y padres de familia que permitan el mejoramiento de las instalaciones escolares, velar por los resultados de las evaluaciones estandarizadas, conocer las metas educativas y apoyar actividades extraescolares, pretendiendo dar un papel protagónico del CEPS en el proceso educativo (Fabri, 2011).

También en el Programa de Escuelas de Calidad, el CEPS se centró en vigilar la transparencia y la rendición de cuentas, como la instancia responsable de dar a

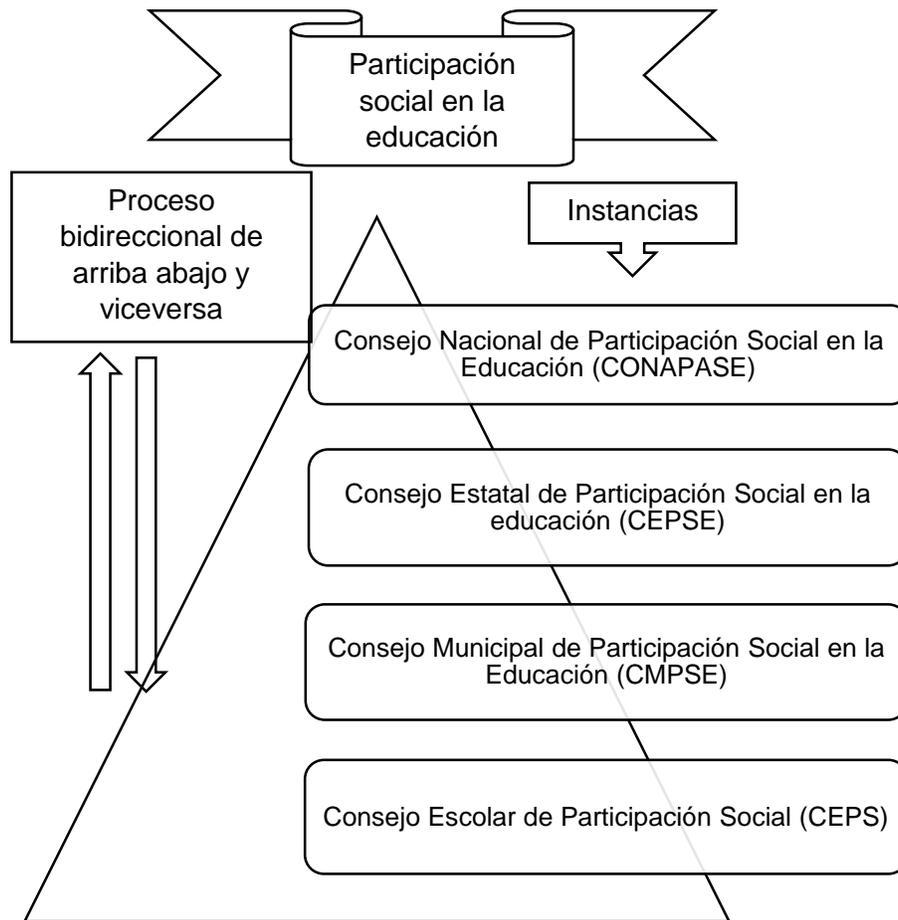
conocer a los padres de familia el monto de los recursos que recibían las escuelas a través de programas federales, estatales o municipales. Si bien esta función era prioritaria, no era la única, pues también se le dio la responsabilidad de velar por la protección civil, la seguridad en las escuelas y el impulso de la activación física, entre otras actividades (Fabri, 2011).

En el 2014, la participación social toma un nuevo impulso y se rige por el Acuerdo Secretarial 716 que tiene como finalidad el establecer un nuevo marco normativo para los lineamientos de constitución, organización y funcionamiento del CEPS; sin embargo, este acuerdo no ha sido estático y se ha actualizado en tres ocasiones, en octubre de 2014, mayo de 2016 y agosto de 2017, con el argumento de favorecer y simplificar la actuación del CEPS.

De esta manera, a más de veinte años de creación, la participación social en la educación se institucionaliza en una estructura de cuatro instancias:

1. Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE).
2. Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE).
3. Consejo Municipal de Participación Social en la Educación (CMPSE).
4. Consejo Escolar de Participación Social en la Educación (CEPS).

Diagrama 1. Estructura de la institucionalización de la participación social en la educación en México



Fuente: Elaboración propia. Basado de <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE>

1. Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE)

Es la instancia nacional encargada de dirigir y supervisar el funcionamiento de la participación social en la educación a nivel nacional, también analiza los resultados de las evaluaciones en el desempeño de los alumnos como primer indicador, la cobertura, la equidad y la calidad de la educación. Puede opinar en asuntos pedagógicos, en la formulación de planes y programas de estudio y temas relacionados con el Sistema Educativo Nacional, así como sugerir estrategias que favorezcan la organización y la autonomía de la gestión escolar (DOF, 2017).

Otra función que tiene es la de realizar consultas ciudadanas para conocer opiniones y sugerencias de la sociedad, diseñar propuestas que fortalezcan la participación y el compromiso familiar y social en la mejora del logro educativo

mediante la orientación y capacitación a madres, padres de familia y tutores. Su funcionamiento está condicionado por la Secretaría de Educación Pública siendo el Secretario de Educación quien elige al personal, los consejeros y al secretario técnico que generalmente son funcionarios públicos de dicha instancia.

2. Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE)

Se considera al Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE), en las entidades federativas, como estructura intermedia de institucionalización. Dentro de sus funciones se encuentra, entre otras, conocer las demandas y necesidades de los Consejos Municipales y Escolares, e integrar los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes los apoyos para su atención (DOF, 2017).

Coordinarse con el Consejo Nacional, Municipal y Escolar de cada entidad para el logro de los objetivos e intercambiar información relativa a las actividades y difundirla a la sociedad para impulsar la constitución, registro y operación de los respectivos consejos municipales y escolares. También puede formular propuestas que tiendan a fortalecer y alentar el debido funcionamiento y operación de las escuelas desde la autonomía de gestión escolar como estrategia para mejorar la calidad de la educación.

3. Consejo Municipal de Participación Social en la Educación (CMPSE)

El Consejo Municipal de Participación Social en la Educación (CMPSE) es la instancia local que tiene relación directa con la escuela de educación básica. Le corresponde gestionar ante la autoridad educativa del municipio y de la entidad el mejoramiento de los servicios educativos, que van desde la construcción y ampliación de las escuelas hasta el seguimiento de la normativa y del funcionamiento.

En esta instancia el municipio puede contribuir a la formulación de contenidos locales, en las propuestas que se realicen para el plan y programas de estudio, y también opinar sobre asuntos pedagógicos. Debe procurar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento y para proveer de equipo básico a las escuelas públicas con la finalidad de fortalecer la educación en su localidad (DOF, 2017).

4. Consejo Escolar de Participación Social en la Educación (CEPS)

El Consejo Escolar de Participación Social en la Educación (CEPS) es la instancia donde participan agentes externos e internos de la escuela y tiene como componente el fortalecer la autonomía de la gestión escolar bajo una nueva forma de organización de los centros escolares (DOF, 2017). Dentro de sus funciones pedagógicas, administrativas, organizativas y de participación, se encuentran:

- 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 docente a su mejor realización;
- Conocer de las acciones educativas y de prevención que realicen las autoridades para que los estudiantes conozcan y detecten la posible comisión de actos que pongan en riesgo la seguridad e integridad de ellos o sus compañeros.
- 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 estudiante.
- Opinar sobre asuntos pedagógicos, conocer la Ruta de Mejora Escolar y coadyuvar a que se cumpla con los objetivos propuestos apoyando la organización y promoviendo la autonomía de gestión de la escuela.
- Promover acciones que contribuyan a disminuir los factores que influyen en el abandono escolar.
- Colaborar con la autoridad escolar y con el Consejo Técnico Escolar en el seguimiento de la normalidad mínima escolar.
- Elaborar y presentar a la comunidad educativa un informe de las actividades realizadas al término del ciclo escolar vigente incluyendo la rendición de cuentas sobre los ingresos que hubiera obtenido —considerando con especial atención los recursos obtenidos de programas federales— y su aplicación, así como, en su caso, el reporte que rinda la cooperativa escolar o equivalente. Lo anterior debe contribuir a fortalecer la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

El CEPS abre espacio a la voz y participación de la ciudadanía en los asuntos educativos y alrededor de la articulación de los actores de manera horizontal, padres

de familia y sus representantes, docentes y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, alumnos, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad, de manera vertical a través de la articulación con las instancias, que va desde lo local hasta lo nacional.

2.2. El debate sobre la participación social en la educación en México

La investigación en torno a la participación social en la educación ha ocupado a diversos autores y especialistas para su análisis, por ejemplo, Canales (2006) describe cómo después de varios años de la firma del ANMEB todavía no se ha consolidado el modelo de participación social planteado. A pesar de estar normado desde la LGE (1993; 2013) no se opera en el terreno real y su concretización en las escuelas de educación básica es incierto.

El mismo autor explica que la institucionalización del CEPS por parte del Gobierno Federal en las escuelas resultó ser difícil, es decir, “el hecho de contar con un dispositivo normativo que estableciera las condiciones de la participación social no era ninguna garantía de que se diera la participación y tampoco un indicador de que hubiera funcionado” (Canales, 2006, p. 73).

Asimismo afirmaba que el CEPS, en ciertos programas como el Programa Escuelas de Calidad (PEC), sólo fue un intento de reactivación que quedó en discurso retórico, pues no se pueden crear nuevos actores desde la teoría e imponerlos en las escuelas de educación básica como tampoco se puede esperar que las instancias funcionen de forma correcta con el solo hecho de crearlas y cumplir con una recomendación internacional (Canales, 2006).

En este mismo sentido, Zurita (2006) analizó en la investigación sobre la evaluación de la participación social en la educación básica en México, en el periodo 2000-2006, que las estrategias, lineamientos y mecanismos de estimulación y promoción de la participación social en la educación básica adoptados por la SEP en esos años estaban incompletos y el estudio de su impacto en la participación social no había cumplido con las expectativas que se tenían previstas.

Dentro de este estudio de la evaluación de la participación social en la educación básica se examinó cómo los cambios introducidos en el sistema

educativo, partiendo de la descentralización de los servicios educativos y de la reforma educativa, sí habían promovido la participación social pero no en todas las escuelas, sólo en las que participaban en el PEC, por lo que el centro de atención fue la escuela como espacio donde se fomenta o no la participación social.

En este sentido Zurita (2006) explica que algunos actores involucrados en la labor educativa, como especialistas y activistas, conciben la participación social como algo positivo que debe ser fomentado en las escuelas; sin embargo, falta una profundización en los procesos por parte de quienes son los actores reales, tanto en las modalidades como en las valoraciones, expectativas y sugerencias respecto a la participación social.

Para los funcionarios públicos, poner en la mesa el tema de la participación social y la creación de instancias, se vio como una respuesta del Estado ante una sociedad que demanda y exige participar en la educación. Sin embargo, otros actores educativos identificaron al CEPS negativamente y la participación social fue vista como un requisito para que la escuela reciba beneficios, que los padres aporten sus cuotas o como aquella que sirve de parche para cubrir lo que no alcanza a hacer la SEP.

Entonces a partir de lo encontrado por Zurita (2006), los directores comentaron que preferían mantener alejados a los padres de familia de la escuela porque generaban mucho conflicto, así también argumentaban que el CEPS es un medio de control en vez de un apoyo y simplemente es un requisito con el que se tiene que cumplir.

En cuanto a la constitución del CEPS, la investigación arrojó datos sobre el aumento de éste en las escuelas de los tres niveles educativos —preescolar, primaria y secundaria—, es decir, se ha ampliado la cobertura de escuelas con consejo. En el momento en el que se realizó la investigación un 60% de escuelas del nivel preescolar y el 70% de las escuelas primarias y secundarias tenían instalado su consejo.

El estudio también reveló que uno de los motivos por los que no se constituyeron los CEPS fue que las autoridades educativas no habían dado

instrucciones a los directores para crearlos, así como la apatía entre los miembros de la comunidad para conformarlos. Así la problemática no sólo era la constitución del CEPS, que por medio de la coerción paulatinamente aumentaba en cobertura, sino que realmente había una resistencia de las escuelas a este proceso, argumentando una desarticulación con las autoridades educativas en lo concerniente a la capacitación e información del funcionamiento de los consejos.

Asimismo, uno de los resultados del trabajo de Zurita (2006), relevante por ser uno de los antecedentes de esta investigación, alude a que predominantemente el CEPS se enfoca al mejoramiento de la infraestructura que se refiere a la construcción, reparación, acondicionamiento de aulas, así como al mantenimiento de los espacios físicos, dejando a un lado las demás tareas educativas. Sin embargo, tampoco estas tareas las realiza como está diseñado, como veremos más adelante.

Años más tarde, Zurita (2010) de igual manera hará estas observaciones en la investigación sobre la partición social en las escuelas primarias de Iztapalapa en el Distrito Federal y explicará que a pesar del tiempo transcurrido, el funcionamiento del CEPS había sido irregular a tal grado que después de dos décadas del ANMEBN en ninguna entidad se había podido instalar el CEPS al 100% y en los lugares donde se había instalado existía la duda de que hubieran funcionado realmente tal y como lo estipula la normatividad.

Lo mismo aplica para las demás instancias municipales y escolares, donde encontró que en algunas habían estado operando sin interrupciones en la última década y otras simplemente no tenían constituido su consejo. Entonces Zurita (2010) dice que sí hay participación social pero de una manera heterogénea, dependiendo de los contextos y que incluso existen modelos de participación de los padres de familia en la educación diferentes a los planteados en los modelos oficiales, hasta el punto de quedar el CEPS rezagado ante estas formas alternativas de participación.

Por su parte Martínez, Bracho y Martínez (2007) explicaron que el CEPS en las escuelas parecía ser letra muerta y que, si bien el Programa Escuelas de Calidad

trajo al consejo nuevas esperanzas, sólo se limitó a la constitución y participación en la validación y firma de los proyectos, así como a la supervisión del manejo de los recursos, pero sin fomentar una relación directa de participación de los padres de familia en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Las investigadoras encontraron que el CEPS se enfocaba en la entrega de documentos, pero no funcionaba, por lo que la constitución de dichos consejos era un acto meramente protocolario, es decir, tanto maestros como directivos lo consideraban como un trámite administrativo.

La falta de funcionalidad, de acuerdo al estudio, va aunado a que existe la idea de que los padres de familia no deben inmiscuirse en los asuntos de la escuela y si lo hacen debe ser de acuerdo a los lineamientos y reglamento escolar pero de ninguna manera interferir en decisiones de los docentes y directivos.

En el estado de Puebla, Delgado (2008), a través de un estudio de caso en una comunidad náhuatl, encontró que existe la noción entre los habitantes de que es necesario hacer a un lado a las instituciones educativas para encontrar sus propias soluciones. En las asambleas, los miembros de la comunidad participan, buscan escuchar la voz de todos, expresan su desacuerdo cuando no se consideran todas las voces y se inconforman con las decisiones que afectan a los acuerdos de la asamblea.

El punto de vista de las instituciones, —en este caso representadas por la SEP, supervisiones y el mismo director—, sólo en algunos casos puede ser benéfica y no siempre es considerada por los miembros de la comunidad como algo positivo, debido a las formas autoritarias que pretenden imponer programas o decisiones al interior de las localidades y de las escuelas (Delgado, 2008).

Esta misma idea también la observó Estrada (2008) pero, en esta ocasión en el estado de Chiapas, donde la participación social en la educación se ubica en la idea de que la organización comunitaria debe posibilitar la atención de situaciones básicas para la escuela. Los padres de familia consideran que una buena comunicación con los docentes y directivos puede resolver parte de los problemas educativos que enfrentan y ven en la ausencia de ésta la fuente de los problemas.

En el mismo contexto, Estrada (2010) también estudió la instancia de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (CMPSE), donde la participación queda reducida a gestionar el aspecto material entre los comités comunitarios y el municipio en beneficio de la escuela y para mejorar las condiciones físicas y de infraestructura, aspecto prioritario en el contexto de las comunidades de los municipios del estado de Chiapas. Sin embargo se observó cómo en las cuestiones escolares de enseñanza y de aprendizaje casi no tienen injerencia estos consejos y dejan estos temas bajo la responsabilidad de los maestros y del director como algo que ellos están obligados a resolver.

También Santizo (2010) describe cómo la política de participación social ha propiciado la creación de consejos en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) y en las escuelas. Sin embargo, la participación e inclusión de nuevos actores en la toma de decisiones desde un sentido real no funcionó como se tenía previsto a pesar de la creación de consensos para fomentar la colaboración, la reciprocidad y la confianza entre sus integrantes desde un marco de trabajo colaborativo y de horizontalidad.

Asimismo, Santizo (2011) coincide con los argumentos anteriores y explica que los estudios en cuanto a la participación social desde el CEPS muestran el tipo de problemas encontrados para su integración y funcionamiento, entre otros: la 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 que tienen los actores acerca de los problemas en las escuelas.

Esto fue confirmado por Alanís (2013) quien explica que en la mayoría de las escuelas no hay coincidencia sobre las prioridades señaladas por los tres actores considerados —director, maestros y padres de familia—, por lo que es necesario mejorar los canales de comunicación desde el CEPS como un mecanismo de interacción e integración para señalar las necesidades escolares y de infraestructura.

Otro rasgo importante que señala Alanís (2013) es la integración del CEPS únicamente como estadística, para cumplir con el trámite administrativo y que se

percibe como una carga sólo para el llenado de formularios que quita tiempo a docentes y directivos y que no logra reconocimiento ni aceptación social. Lo que lleva a ver negativamente al CEPS, es decir, más que verlo como una instancia de mejora se ve como una actividad sin relevancia, como una imposición con resultados inciertos.

En cuanto a Muñoz (2015), en el estudio sobre condiciones y prácticas de la participación social, señala que los supervisores expresan que la información oficial en algunas ocasiones no llega a los padres de familia y alumnos, sin embargo, estos tienen que formar el consejo y crear su propia perspectiva al respecto, lo que origina que los integrantes del CEPS no tengan una visión clara de cómo, a partir de la participación, se espera que la calidad de la educación se eleve o que se mejore la infraestructura escolar.

También encontró que los actores perciben que esta instancia no está funcionando adecuadamente porque no se le ha dado la importancia necesaria y ciertamente en algunos contextos sí han tenido mejoras como la construcción y ampliación de edificios, pero no es precisamente porque el consejo realizara alguna gestión, sino porque más bien el director fue quien directamente realizó las solicitudes correspondientes.

Por su parte Zurita (2016) en *Diálogos: La Reforma Educativa 2012-2013*, hace un recorrido sobre el CEPS y explica cómo estos no se construyen ni se consolidan de una vez y para siempre, tal y como lo muestra la actual reforma educativa en México, que confirma la tendencia presidencialista y centralista que ha distinguido a la participación social y que de forma jerárquica impone el modelo de participación desde ciertos programas como el de Escuelas de Tiempo Completo o del Programa de la Reforma Educativa con la característica de enviar recursos económicos para que las escuelas se inscriban y constituyan su consejo más parecido a una contraloría social que sirva para vigilar el manejo de los recursos.

Este carácter centralista se observa en tres instrumentos: la Ley General de Educación, la Ley del Servicio Profesional Docente y el Acuerdo Secretarial 717, donde el actor protagónico de la autonomía escolar y de la participación social es el

director, pues bajo el concepto de gestión y bajo su liderazgo es que se debe centrar la administración de los recursos para mejorar la infraestructura y comprar los materiales educativos. Esta directriz tiende a centralizar las decisiones, la solución de problemas y el impulso de condiciones de participación de alumnos, maestros y padres de familia, así como la verdadera participación.

Este nuevo y renovado marco normativo deja al descubierto que la idea de “autonomía en el espacio escolar” parece acercarse más a un medio para impulsar el control, la fiscalización, la verticalidad, la coerción y el autoritarismo (Zurita, 2016) y no a un mejoramiento de la educación. Otra debilidad de la política pública que enmarca el funcionamiento del CEPS es la concepción del liderazgo directivo de carácter burocrático, vertical, rígido y autoritario, es decir, el director es la figura a la que se le concede y reconoce el conocimiento y experiencia para conducir la “autonomía” a través de la gestión escolar sin una participación activa de los demás actores educativos.

Por lo anterior, Zurita (2016) cuestiona las propuestas de la “autonomía escolar”, condicionadas por la gestión, dentro del modelo de participación, como una serie de procesos jerárquicos, verticales, centralizados donde uno, el director, es quien sabe y los otros ignoran. Éste es uno de los factores que ocasiona que el CEPS no funcione satisfactoriamente y que se vea la participación de los padres de familia como poco relevante en las escuelas de educación básica.

Y por último, Perales y Escobedo (2016) ven que la participación social en la educación se sitúa entre la tradición y la innovación, así, la participación social constituye al mismo tiempo y de forma paradójica, una ruptura y una continuidad con la sobre-posición de la Asociación de Padres de Familia (APF) y el CEPS, ambas instancias presentes en las escuelas.

Esta sobre posición se alimenta de los procesos culturales de los agentes educativos enraizados en la tradición, donde las Asociaciones de Padres de Familia y otros órganos de representación escolar son los que definen las acciones en las escuelas y toman las decisiones, y donde el CEPS sólo existe administrativamente

sin ninguna función específica más que la de entregar los reportes para cumplir con el requisito, como ya habían señalado otros especialistas.

Esta discusión generada sobre la participación social, indica que la problemática del CEPS está presente desde su constitución, funcionamiento, hasta su consolidación en las escuelas de educación básica del país y está condicionada por factores contextuales, sociales, políticos, administrativos y de capacitación por lo que en algunas regiones tiene un funcionamiento aceptable y en otras sufre mutaciones o está sobrepuesto en modelos alternativos de participación de los padres de familia en la educación.

Frente a este contexto, las escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal que están incorporadas al Programa de la Reforma Educativa (PRE) están condicionadas por los procesos económicos, políticos, electorales, sociales y religiosos que esta región históricamente ha sufrido y que a su vez ha generado formas alternas a lo establecido y normado por el Estado dentro de la constitución, así como al funcionamiento del CEPS.

2.3. El Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) y el Programa de la Reforma Educativa (PRE)

En el marco de la reforma educativa impulsada en el año 2012 por el Gobierno Federal, la participación de los actores educativos se retoma como un elemento para fortalecer la autonomía y la gestión escolar, que se establece como estrategia de política educativa en la meta del PND 2013-2018 (DOF, 2016): México con Educación de Calidad y así garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo Nacional especialmente de los niños indígenas, así como la ampliación del apoyo a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.

Para este fin se impulsa la autonomía escolar, como medio para concretizar que los padres de familia participen en la toma de decisiones en los centros escolares. Sin embargo, esta participación se percibe, desde los estudios especializados, como una forma de contraloría social para vigilar cómo se ejecutan los recursos que reciben las escuelas a través de programas federales, estatales o municipales (SEP, 2016).

De esta manera, esta forma de autonomía escolar parte como una iniciativa de las instancias centrales de gobierno en el contexto de la reforma educativa, que definen “nuevas formas de regulación y gobierno del sistema, de sus instituciones y de los docentes, instalando un nuevo discurso sobre la gestión” (Feldfeber, 2008, p. 2). Esta propuesta otorga mayores márgenes de libertad a las localidades, a las instituciones y a los actores como una forma de traspaso de responsabilidad.

Una consecuencia de este traspaso de responsabilidad es la dirección de la autonomía escolar como propuesta gubernamental más que de la sociedad civil, segmentando la participación social a sólo vigilar el manejo de recursos y dejando a un lado el aprendizaje de los alumnos. De esta manera, este modelo de “autonomía escolar” queda reducido a una visión neoliberal que traslada responsabilidades sin la garantía para que ésta pueda ser colectivamente construida (Feldfeber, 2008) y como consecuencia trae que la participación de la comunidad se limite a que cada uno se las arregle como pueda con los recursos desiguales con los que cuenta.

Desde esta perspectiva Neubauer y Trigo de Silveira (2009) coinciden que, vista de esta manera, la autonomía escolar es más una transferencia de responsabilidad administrativa en la que la escuela recibe recursos financieros y que se basa en reglas de aplicación con un grado de restricción, como es el caso del Programa Escuelas de Calidad y de la Reforma Educativa en México. Así esta supuesta “autonomía” se orienta a captar y aplicar recursos complementarios, que van desde utilizar el dinero para contratar recursos humanos y pagar su salario, hasta invertir en la infraestructura física y en la adquisición de material pedagógico.

En este contexto, en el año 2014 se creó el Programa de la Reforma Educativa (PRE) con la finalidad de fortalecer la autonomía y la gestión escolar, es decir, unir dos procesos que desde la perspectiva de (Saforcada, 2008) constituyen la última etapa de concreción de la descentralización de la educación, bajo una participación responsable de los actores educativos en el manejo y ejecución de los recursos económicos que la escuela recibe.

El PRE, según las reglas de operación —como discurso oficial—, se enfoca en que las escuelas de educación básica administren de forma transparente y eficiente los recursos que reciben para mejorar el servicio educativo y puedan propiciar condiciones de participación para que los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta (DOF, 2016).

En estas reglas de operación se señala que el fortalecimiento de la autonomía y de la gestión escolar se reglamenta por el Acuerdo Secretarial 717 que explica que para que se concrete es necesario el liderazgo del director; el trabajo en conjunto del colectivo docente, la supervisión permanente de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, así como el involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en general, para que de manera colaborativa participen en la toma de decisiones y se corresponsabilicen de los logros educativos (DOF, 2014).

En este sentido, según el discurso oficial, la participación social en la educación es un instrumento para la autonomía escolar, que en la práctica, en muchas escuelas, se reduce a vigilar la aplicación de los recursos y se contradice con lo normativo del Acuerdo Secretaria 716 donde explica las funciones amplias del CEPS (DOF, 2014), lo que implica una serie de comités de mejoramiento de la infraestructura educativa, de protección civil y de seguridad, de alimentación saludable, etcétera, y no sólo como contraloría social, es decir, el discurso oficial es contradictorio.

En este escenario, el PRE beneficia a escuelas de educación básica en condiciones de rezago y de carencias en infraestructura, y de acuerdo con la información arrojada por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) realizado en el año 2013, el programa otorga a la comunidad escolar recursos económicos determinados por la matrícula de la escuela y así se podrían consolidar los procesos de autonomía, la gestión escolar, fomentar la participación social y mejorar la infraestructura educativa (INEGI, 2013).

Según los datos oficiales, a nivel nacional el PRE beneficia a 32,615 escuelas de educación básica —preescolar, primaria y secundaria—, en el estado de Chiapas

son 3,657 las escuelas subvencionadas y es, junto con Veracruz, Guerrero y Oaxaca, uno de los estados con más escuelas incorporadas al programa, esto de acuerdo a la base de datos del PRE 2014-2015.

De estas 3,657 escuelas de educación básica en Chiapas, 950 son preescolares, 2,315 primarias y 392 secundarias, repartidas en las XV regiones socioeconómicas del estado. El nivel con mayor número de escuelas beneficiarias y participantes en el PRE es el de primaria, con 63.3% del total.

Como mencionamos anteriormente, uno de los objetivos del PRE, según la instancia oficial, es el de fortalecer la autonomía y la gestión escolar; esto se puede definir como el proceso donde los actores educativos o agentes participan, consensan, toman decisiones y planean el uso de los recursos económicos para la mejora y construcción de infraestructura física de las escuelas, además de responsabilizarse en la adquisición de mobiliario y materiales bajo la directriz del director de la escuela.

Ante esto, la constitución del CEPS en la Región V Altos Tsotsil Tseltal, desde los informes oficiales, es un medio para fomentar la transparencia y rendición de cuentas, por lo que las escuelas que participan en el programa tienen que constituir su CEPS y estos vigilar que el recurso económico se ejecute correctamente en las acciones y trabajos que se consensan.

2.4. El Consejo Escolar de Participación Social en la Región V Altos Tsotsil Tseltal

Como ya se ha señalado, la LGE —como parte del discurso oficial— prepondera el CEPS como una forma innovadora frente a otras instancias existentes de participación como la Asociación de Padres de Familia (APF) y los Comités de Educación, siendo esta última la forma de organización hegemónica en la Región V Altos Tsotsil Tseltal. Esto ha derivado en que la institucionalización del CEPS por parte de la SEP en estas escuelas primarias resulte ser difícil y hasta cuestionada (Zurita, 2010).

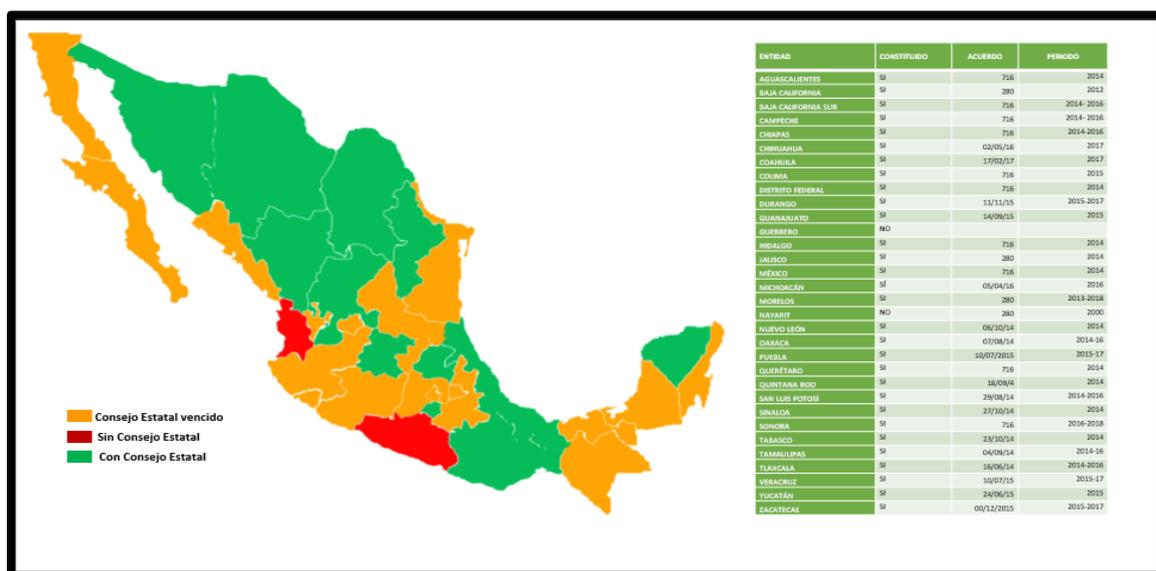
A pesar de los cambios introducidos por la descentralización de los servicios educativos y de reforma educativa, aún no se ha promovido de forma pertinente y

culturalmente apropiada la participación social, como es el caso de las escuelas primarias en el estado de Chiapas (Estrada, 2008; 2010). En este contexto, algunos actores educativos conciben la participación social, desde el CPES, como algo positivo que debe ser fomentado, pero otros lo identifican negativamente como un requisito para recibir beneficios, que los padres aporten sus cuotas o que hagan lo que no hace la SEP.

Esto trae como consecuencia que, a más de 20 años del inicio de su institucionalización, el funcionamiento de la participación social ha sido irregular y no se opera como está diseñado, lo cual no es exclusivo de la región o del estado de Chiapas, sino de otras entidades del país, en las que tampoco se ha podido instalar completamente (Zurita, 2010, 2013, 2016), y donde las escuelas quedan rebasadas por otras formas de participación como los Comités de Educación.

Actualmente el Consejo Nacional de Participación Social de la Educación (CONAPASE) señala que 29 estados han constituido su consejo escolar, de estos 17 aún no actualizan su información en el ciclo escolar 2017-2018; además dos entidades federativas, Guerrero y Nayarit, no tienen consejo estatal (SEP, 2017).

Gráfica 1. Instalación del Consejo Estatal de Participación Social



Fuente: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/mvc/graficas/reportegraficas.jsp#>

En Chiapas existe el consejo estatal pero su información no ha sido actualizada, según datos del CONAPASE. Asimismo, a nivel municipal, sólo 72 municipios de la entidad tienen consejo, de los 122, lo que indica que este modelo de participación social en la educación no ha funcionado de la manera planeada.

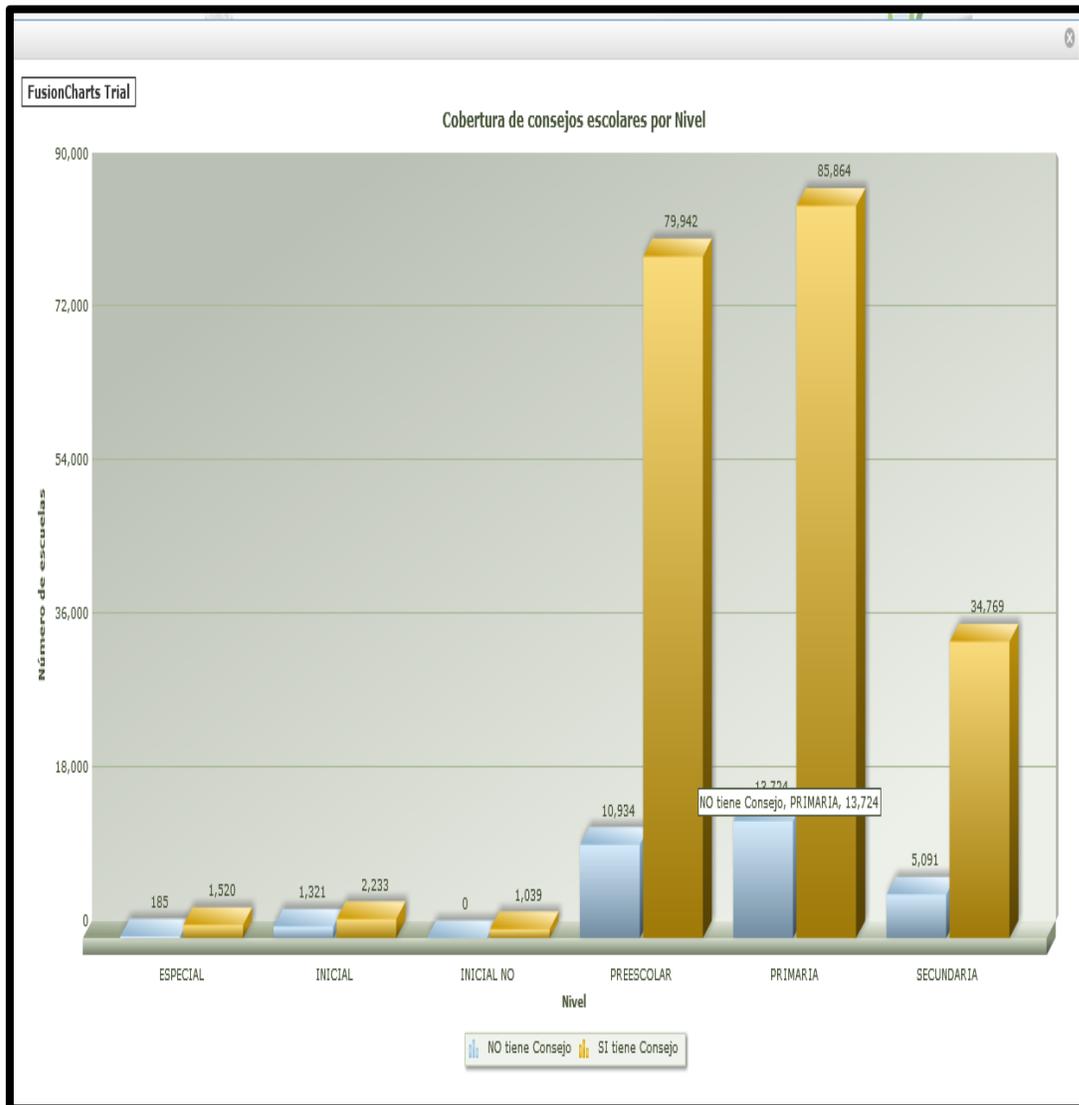
Gráfica 2. Instalación de los Consejos Municipales de Participación Social

N°	Entidad Federativa	Total de municipios	Consejos Municipales de Participación Social en la Educación constituidos	
			Con consejo	Sin consejo
1	AGUASCALIENTES	11	11	
2	BAJA CALIFORNIA	5	5	
3	BAJA CALIFORNIA SUR	5	5	
4	CAMPECHE	11	11	
5	COAHUILA	38	38	
6	COLIMA	10	3	7
7	CHIAPAS	122	72	50
8	CHIHUAHUA	67	65	2
9	CIUDAD DE MÉXICO	16		16
10	DURANGO	39	25	14
11	GUANAJUATO	46	46	
12	GUERRERO	81	77	4
13	HIDALGO	84	77	7
14	JALISCO	125	115	10
15	MÉXICO	125	1	124
16	MICHOACÁN	113	92	21
17	MORELOS	33	33	
18	NAYARIT	20	20	
19	NUevo LEÓN	51	51	
20	OAXACA	570		570
21	PUEBLA	217	217	
22	QUERÉTARO	18	14	4
23	QUINTANA ROO	11	10	1
24	SAN LUIS POTOSÍ	58	58	
25	SINALOA	18	18	
26	SONORA	72	71	1
27	TABASCO	17	17	
28	TAMAULIPAS	43	42	1
29	TLAXCALA	60	60	
30	VERACRUZ	212	212	
31	YUCATÁN	106	105	1
32	ZACATECAS	58	58	
	TOTAL	2,462	1,629	833

Fuente: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/mvc/graficas/reporteograficas.jsp#>

A nivel escuela, la SEP reportó que para el ciclo escolar 2014-2015, sólo el 79.9% de escuelas de preescolar, el 85.8% de primarias y el 34.7% de escuelas secundarias tienen registrado su CEPS a nivel nacional (SEP, 2016), es decir, a más de 25 años de la formulación de esta política educativa, aún persisten serios problemas para su concretización.

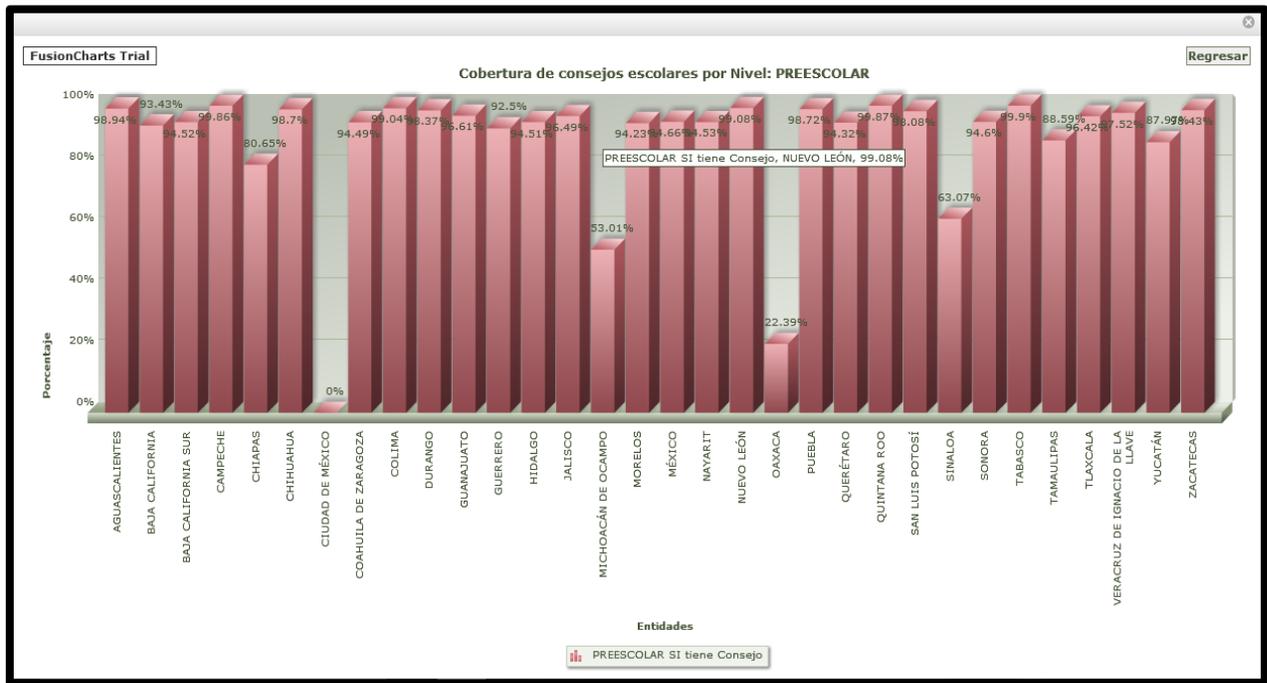
Gráfica 3. Avance de Instalación del CEPS por nivel educativo



Fuente: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/mvc/graficas/reportegraficas.jsp#>

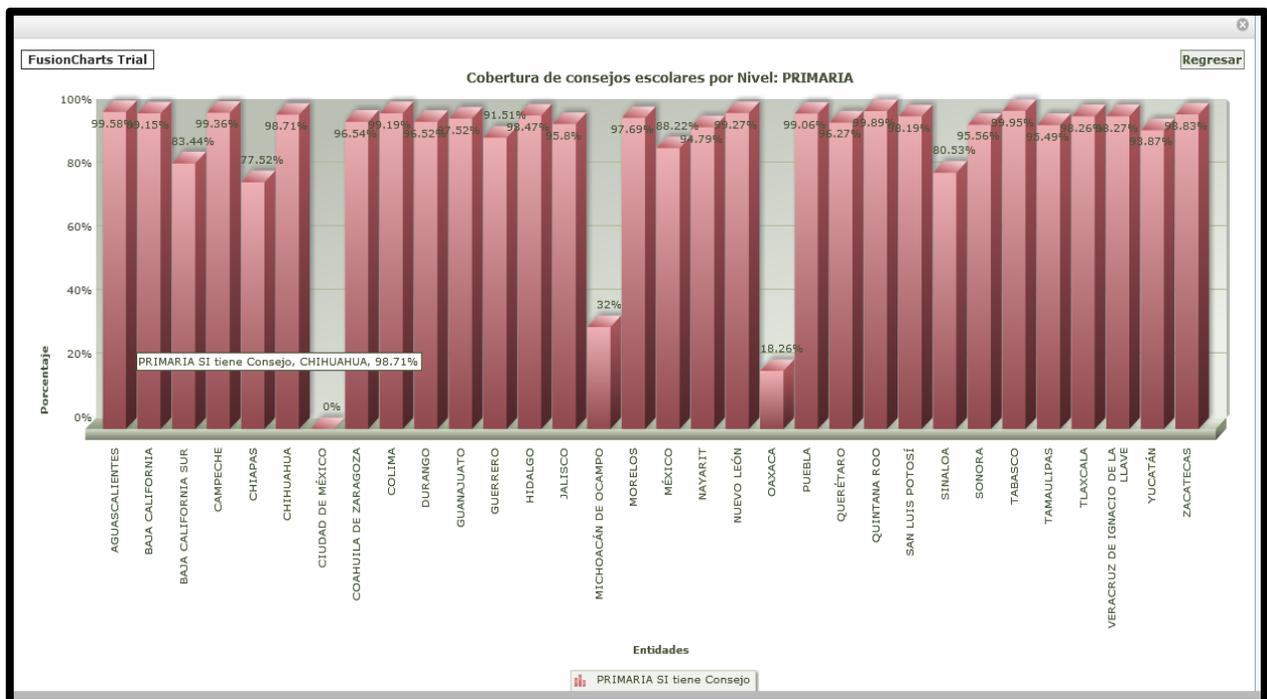
Esta tendencia también se observa en Chiapas, aún no se constituye el CEPS en las escuelas de educación básica al 100%, por ejemplo en preescolar se ha alcanzado el 80.65%, en primaria el 77.52% y en secundaria el 91.35% por lo que la problemática se centra en las escuelas primarias que se resisten a constituir su CEPS o simplemente la instancia oficial, en este caso el consejo estatal, hace caso omiso de esta problemática.

Gráfica 4. Número de escuelas de preescolar con CEPS constituidos



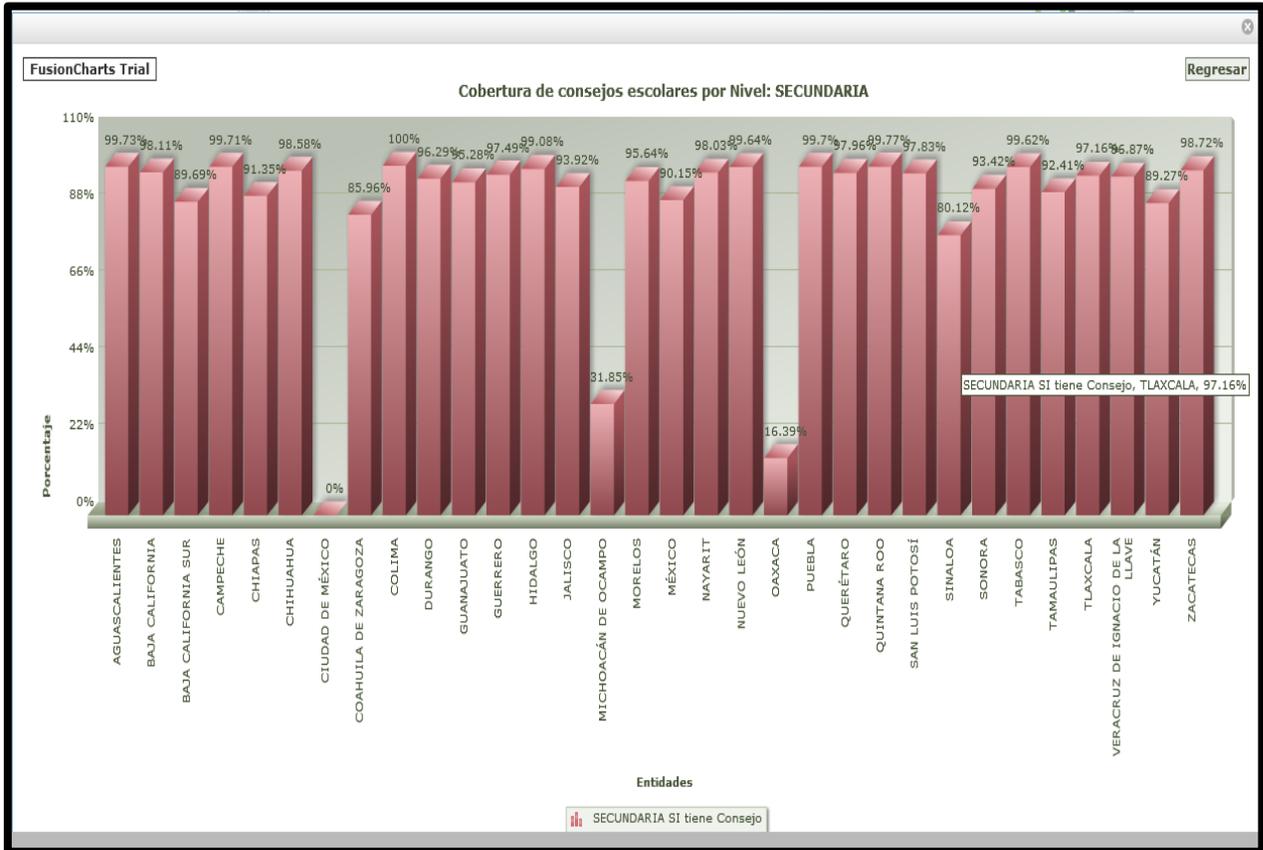
Fuente: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/mvc/graficas/reportegraficas.jsp#>

Gráfica 5. Número de escuelas primarias con CEPS constituidos



Fuente: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/mvc/graficas/reportegraficas.jsp#>

Gráfica 6. Número de escuelas secundarias con CEPS constituidos



Fuente: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/mvc/graficas/reportegraficas.jsp>

En la Región V Altos Tsotsil Tzeltal del estado de Chiapas, otra problemática que se enfrenta es la institucionalización de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (CMPSE), donde de los 17 municipios que integran esta región sólo dos constituyeron su consejo escolar en los ciclos 2016-2017 y 2017-2018, catorce reportan tenerlo pero sin registro ante la instancia estatal y uno no lo constituyó ni lo registró, por lo que no hay certeza en la información que arroja la instancia nacional.

Tabla 1. Municipios de la Región V Altos Tsotsil Tseltal con Consejo Municipal de Participación Social en la Educación

Municipio	Consejo Municipal de Participación Social en la Educación.	Acta Constitutiva ante el REPACE
Aldama	Existe	No existe registro
Amatenango del Valle	Existe	No existe registro
Chalchihuitán	Existe	No existe registro
Chamula	Existe	No existe registro
Chanal	No existe	No existe registro
Chenalhó	Existe	No existe registro
Huixtán	Existe	No existe registro
Larráinzar	Existe	Existe registro del acta constitutiva
Mitontic	Existe	No existe registro
Oxchuc	Existe	No existe registro
Pantelhó	Existe	No existe registro
San Cristóbal de Las Casas	Existe	Existe registro del acta constitutiva
San Juan Cancuc	Existe	No existe registro
Santiago El Pinar	Existe	No existe registro
Tenejapa	Existe	No existe registro
Teopisca	Existe	No existe registro
Zinacantán	Existe	No existe registro

Fuente: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/mvc/graficas/movimientoMunicipal.jsp>

Ante este panorama, las escuelas primarias de las localidades indígenas de esta región tienen que constituir su CEPS de forma obligatoria, sin que ello implique que sea una participación que funcione o que los actores educativos se interesen

por su quehacer en el consejo. Además, paralelo a esta instancia existen formas alternativas de organización de los padres de familia, propias de la región, como son los Comités de Educación que tienen mayor relevancia.

Por todo lo anterior, es necesario conocer el estado actual del CEPS en las escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, que debido a la falta de investigaciones en el campo y a la no certeza de los datos oficiales no existe información fiable y eficiente sobre los avances, tensiones, rechazos, asimetrías, contradicciones y desafíos del CEPS.

En las escuelas de educación primaria indígenas y generales de las localidades indígenas de la región, el CEPS y el Comité de Educación funcionan a la par y duplican actividades, lo cual plantea inconsistencia en la manera en que se opera o cómo se debería hacer, pues se espera desde el discurso oficial que los consejos sean un espacio de participación de los padres de familia y no solamente una instancia que se centre en vigilar el recurso ejecutado.

También es necesario conocer si el CEPS es el mecanismo de consenso, de toma de decisiones, transparencia y de rendición de cuentas en las escuelas primarias de la Región V Altos Tsotsil Tseltal para fortalecer la autonomía escolar o si éste es superado por el Comité de Educación y sea realmente esta forma de organización alterna a lo oficial, quien impulsa que los padres de familia y comunidad se integren al CEPS y desde acá se retome la autonomía escolar previamente construida por los actores comunitarios.

Capítulo 3. La Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas

El propósito del capítulo es describir la región de estudio que va desde su regionalización político/administrativa hasta los procesos sociales y económicos que se dan en los municipios que conforman la región, esto para comprender los resultados educativos en las escuelas primarias indígenas y generales de la región.

Primeramente se explica el proceso de regionalización del territorio, las condiciones económicas, sociales y político-electorales que caracterizan a la región, que lejos de ser estática es cambiante y se transforma. Como resultado de este contexto, surgen nuevos municipios y existen intentos de las localidades para reunir los requisitos que les permitan ganar su estatus municipal. También existen municipios autónomos nacidos de los movimientos de resistencia que justifican la rebelión en la región.

En un segundo momento, se hace una descripción de la región plan como unidad de análisis y se delimita el objeto de estudio desde el fundamento del Programa Regional de Desarrollo 2013-2018, Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas, que establece administrativamente, de acuerdo a características históricas, económicas, sociales y culturales, los municipios que conforman la región.

Asimismo, se explica cómo se implementó el federalismo y la descentralización educativa en la región desde programas federales destinados a combatir el rezago y deserción escolar.

Y por último se caracteriza la Región V Altos Tsotsil Tseltal desde su ubicación geográfica, demografía, su condición étnica, religiosa, política y económica para comprender los procesos sociales de marginación, pobreza y rezago social y educativo y los programas compensatorios que se han implementado en torno a la calidad de la educación.

3.1. La Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas

El estado de Chiapas está dividido en quince regiones socioeconómicas, conformadas en el 2011 como parte de una política de desarrollo regional, que

implica, de acuerdo con Álvarez (s/f), incrementar la integración nacional, alcanzar un desarrollo económico, la descentralización político-administrativa del país y la transferencia de competencias desde la administración central a otras administraciones de ámbito estatal y municipal.

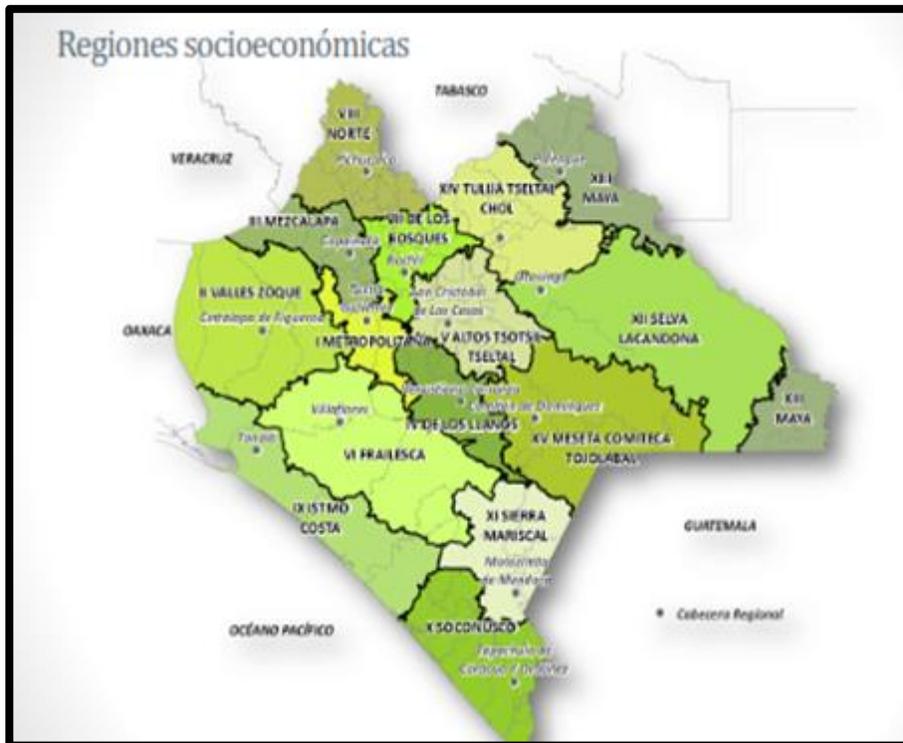
Si bien la territorialidad es un *sine qua non* de las regiones y no pueden existir sin tener realidad física, su existencia geográfica no es naturalmente constituida sino que la región se hace y rehace, y su frontera así se decide a través de una lucha política e ideológica tanto del Estado como de los actores sociales (Anderson, 1993). Tal es el caso de la regionalización en Chiapas; para delimitarla administrativamente, el gobierno fija condiciones que no son inmutables sino una cuestión de negociación política (Grugel y Hout, en Alzugaray, 2009).

De esta manera la entidad se divide en regiones socioeconómicas, construidas a partir de la comprensión de un conjunto de fenómenos, entre los que destacan los procesos culturales, políticos, sociales, económicos, urbanos y fisiográficos, que juntos le dan forma y estructura a las diferentes regiones (Ramírez, 2007). Las quince regiones se particularizan bajo ciertos espacios y aspectos comunes que condicionan los procesos sociales que se vuelven relevantes al describir, valorar o al aproximarse a las interacciones de los actores. Estas regiones son:

- Región I - Metropolitana
- Región II - Valles Zoque
- Región III - Mezcalapa
- Región IV - De los Llanos
- Región V - Altos Tsotsil Tseltal
- Región VI - La Frailesca
- Región VII - De los Bosques
- Región VIII - Norte
- Región IX - Istmo Costa
- Región X - Soconusco
- Región XI - Sierra Mariscal

- Región XII - Selva Lacandona
- Región XIII - Maya
- Región XIV - Tulijá Tzeltal Ch'ol
- Región XV - Meseta Comiteca Tojolabal

Mapa 1. Regiones socioeconómicas de Chiapas



Fuente: www.ceieg.chiapas.gob.mx

La delimitación de las regiones socioeconómicas de Chiapas es una “construcción mental, es lo que la gente cree que es, no simplemente un recorte en el mapa, no sólo una estructura geográfica o económica singular” (Boisier, 2007, p. 44), es decir, esta delimitación se da por la conciencia de sus habitantes que tienen sentido de pertenencia a una región; es el caso concreto de la Región V Altos Tsotsil Tzeltal, caso que se explicará más adelante.

Estas quince regiones están divididas en 122 municipios bajo los principios del federalismo, donde los tres órdenes de gobierno, tienen que “asumir corresponsablemente sus funciones, sin que nadie sea marginado de participar en alcanzar los grandes objetivos nacionales” (DOF, 2013, p. 30). De esta manera, el

federalismo, como organización política, articula esfuerzos y aclara el ámbito de competencia de cada orden de gobierno, distribuyendo responsabilidades a las entidades y municipios, donde las regiones tienen aspectos socioeconómicos propios, que se deben fortalecer para su desarrollo desde la transversalidad de las políticas públicas nacionales.

En este caso, el gobierno federal 2012-2018 plantea en su discurso tres estrategias para llevar el desarrollo a las regiones: 1.- democratizar la productividad; 2.- consolidar un gobierno cercano y moderno, que articule las políticas públicas y centre su atención a las áreas más vulnerables del país; e 3.- incorporar la perspectiva de género para una participación de la sociedad en su conjunto con el objetivo de impulsar políticas en favor de un desarrollo más equitativo de las regiones, entidades y municipios del país.

Esta regionalización en Chiapas, también se impulsó bajo el fundamento de promover el desarrollo equilibrado de las partes que integran la nación (PND, 2012-2018) y como parte de la descentralización inconclusa de facultades, recursos y decisiones entre los tres órdenes de gobierno, importantes para disminuir los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios.

Asimismo, tal regionalización pretende atender las particularidades propias o especificidades de las regiones desde su dimensión social, histórica, cultural, económica, política, administrativa y educativa, a través de la responsabilidad y la redistribución de facultades para favorecer su desarrollo. También la regionalización en Chiapas obedece a la inclusión de la preservación de estructuras tradicionales y modifica, dentro de la generalidad, el cambio social (Ramírez, 2007).

Sin embargo, esta regionalización es unilateral y determinada por la distribución político territorial, que ha generado tensión con los municipios que han proclamado su autonomía desde la década de los noventa —algunos no reconocen las instituciones oficiales o han impulsado sus propias formas de gobierno tradicional autónomo—, lo que se contrapone con el modelo de la política pública nacional que aterriza en la entidad, en forma de programas asistenciales y compensatorios.

Esta tensión se manifiesta en resistencia hacia las políticas neoliberales y la remunicipalización unilateral. Por ejemplo: los municipios autónomos zapatistas discuten la realidad del estado, caracterizado por desigualdades, desequilibrios e inequidades, que se reflejan en altos niveles de pobreza y marginación y que afectan de manera directa al desarrollo de la región en materia de salud, bienestar social, competitividad, empleo y agricultura, entre otros.

Esta resistencia a la instrumentalización de las políticas públicas se origina por el impacto poco visible para la sociedad, en contraste con el discurso del gobierno federal donde asegura que toda implementación de la política pública debe tener claridad frente a la ciudadanía y de acuerdo a las responsabilidades de cada orden de gobierno (PND, 2012-2018), lo cual no se refleja en muchas regiones del estado y menos en la Región V Altos Tsotsil Tseltal.

En sí la regionalización en Chiapas es una forma de planeación de desarrollo que se promueve a partir de la descentralización de las tareas de gobierno y tiene la intención de acercar al ciudadano y sus autoridades, que no se refleja en la realidad por la excesiva concentración de funciones en la capital del estado, que centraliza lo descentralizado y que rompe con los principios del mismo federalismo homogenizando las regiones y dejando de lado las particularidades regionales.

En cuanto a la Región V Altos Tsotsil Tseltal, es importante definir cuáles son los elementos constitutivos que la hacen única y que permiten verla como un referente en el que se reconocen procesos caóticos, heterogéneos y segmentados que obligan a repensar que existen costumbres, tradiciones y enigmas que conciben a la región como “una síntesis de procesos evocados por las conectividades, declives y rupturas de los movimientos sociales, cuyo reconocimiento deriva de la experiencia del hacer, de la significación y de la afección” (Rozga, 2010, p. 598).

3.1.1. Criterios de definición de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, regionalización y región plan/administrativa

Históricamente, para delimitar la región, se realiza un recorte del territorio para encontrar características comunes que posea en su interior, todos o gran parte de los factores causales del desarrollo de los municipios, así como la interacción social

en este espacio, sin dejar de lado el aspecto geográfico, económico, jurisdiccional institucional o gubernamental y las características sociales o culturales (Van Langenhove, citado en Alzugayar, 2009).

Entonces, por regionalización entendemos la idea de una región como una unidad geográfica, delimitada por barreras físicas naturales, por el entorno en común, características culturales, económicas, sociales, religiosas y educativas semejantes o que comparten muchos rasgos comunes. La regionalización parte de una región como sociedad con una misma forma de comunicación social y valores, que lleva a una existencia de una tradición cultural compartida que evoluciona y se refleja en la realidad (Hurrell, 1995).

Es en esta conceptualización que situamos a la región V Altos Tsotsil Tseltal que ha sufrido una serie de ordenamientos políticos territoriales, prácticamente desde tiempos de la conquista española, y ha sido escenario de conflictos y tensiones por esta demarcación territorial. Esta división y ordenamiento del territorio de los municipios ha sido dinámica y provocó la desaparición de unos y la aparición de otros por fines político electorales (Rus y Collier, 2002).

El nombre actual de la Región V Altos Tsotsil Tseltal se instituyó en la regionalización del año 2011, obedeciendo a la remunicipalización del gobierno del estado y federal desde la década de los ochenta y noventa; sin embargo, esta regionalización es parte de demandas históricas sobre el control político territorial para captar recursos a las localidades y mantener su sistema tradicional de autoridad.

También esta regionalización y remunicipalización toma fuerza en la búsqueda de paz, control y contrainsurgencia del gobierno federal y estatal frente a la reorganización municipal autónoma zapatista. Al remunicipalizar pueblos y elevar agencias a rango de municipios dentro del territorio dominado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), como San Juan Cancúc en 1989; Santiago el Pinar y Aldama en 1998, de una u otra manera, el Estado pretendía desarticular las bases zapatistas, socavar la lucha autonómica, debilitar a los municipios rebeldes y tomar el control de la región (Leyva y Burguete, 2007).

Por todo ello coincidimos, que si bien la regionalización es un proyecto político en el que intervienen actores para poder ejecutarla, también es un proceso de negociación y de conveniencia de cierta élite regional, que en el caso de la Región V Altos Tsotsil Tseltal se inició, de acuerdo con Leyva y Burguete (2007), con la restitución de poderes municipales a antiguos pueblos que habían gozado de ese rango durante el siglo XIX y que por motivos políticos los colocó en el status de agencias municipales perdiendo los beneficios de ser municipios.

Esta regionalización demarca la Región V Altos Tsotsil Tseltal, con una población en su gran mayoría indígena, conformada por 17 municipios: Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larráinzar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, San Cristóbal de Las Casas, San Juan Cancúc, Santiago el Pinar, Tenejapa, Teopisca y Zinacantán.

Entonces, se concibe a la región como el ámbito para abordar los cambios en el territorio y en los rasgos internos de aquellos espacios homogeneizados a partir de referentes administrativos, políticos, territoriales, económicos, etcétera, que según Boudeville (1968) se puede estudiar como una esfera económica que le da forma a la regionalización desde una región plan, que se considera como resultante de la voluntad humana, una vez que el espacio es sometido a decisiones.

De esta manera, de acuerdo con Palacios (1983) la región plan o programa “se define en función de criterios y objetivos específicos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias” y que ha llevado al gobierno del estado de Chiapas a elaborar e implementar planes regionales para lograr el desarrollo particular de los territorios.

En el caso de la Región V Altos Tsotsil Tseltal esta regionalización plan-administrativa podemos observarla en el Programa Regional de Desarrollo 2013-2018 del estado de Chiapas, específicamente para la Región V Altos Tsotsil Tseltal, como una forma de identificación de necesidades y problemas que enfrenta la población desde una intervención deliberada de los actores sociales e institucionales para generar las condiciones de cambio que detonen el desarrollo de la misma.

3.1.2. La Región V Altos Tsotsil Tseltal frente al federalismo y la descentralización educativa

Como apuntábamos anteriormente la Región V Altos Tsotsil Tseltal es resultado de la remunicipalización en Chiapas, desde un enfoque federalista, que permite la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales para su desarrollo social y económico.

Estas políticas nacionales no se acotan al plano político territorial o administrativo sino también a las políticas sociales que se instrumentan en la región y que sirven para captar recursos en la salud, vivienda, desarrollo social y educación para equilibrar y elevar la calidad de vida de los habitantes, por un lado, y por otro superar las desventajas en materia de marginación, pobreza y rezago social.

Tal es el caso de la política de desarrollo social, principalmente en la educación, a partir de la descentralización de los servicios educativos. En la región se han invertido recursos para la creación de escuelas en todos los niveles de educación, expandiendo principalmente la educación básica bajo la modalidad de escuelas generales, bilingües y del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Asimismo, la descentralización de los servicios educativos en la región contempló la asignación de recursos extraordinarios a las escuelas con mayor grado de rezago educativo, instrumentando el Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), el Programa de Escuelas de Calidad (PEC), Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PREARE), Escuelas de Tiempo Completo (ETC) y actualmente el Programa de la Reforma Educativa (PRE) para mejorar las condiciones físicas de los inmuebles y para elevar los resultados educativos.

Estas acciones se implementan como parte de la llamada “federalización educativa” (Arnaut, 1994), que contempla una nueva forma de organización al interior de las escuelas, de transferencia de responsabilidades y que se concibe como el medio para promover el desarrollo regional donde la educación es el mecanismo para lograr este fin (Pons, 2010).

Esta estrategia político administrativa permitió que la Federación celebrara, con los estados y los municipios, convenios para coordinar o unificar servicios educativos. Así, la Federación delega a estados y municipios dichos servicios, y Bataillon (1993) denomina a esto diferentes niveles de administración.

Este proceso de descentralización de la educación, como en todas las demás entidades, comenzó en Chiapas en 1992, con la transferencia de la administración del personal, inmuebles, bienes muebles y nómina; la reformulación de los planes y programas de estudio de la enseñanza básica; la renovación de los libros de texto gratuito en donde se incorporaron contenidos regionales, que dio origen a la asignatura de Historia de Chiapas, donde se incluyeron contenidos geográficos, fisiográficos e históricos de la entidad y sus municipios.

Además de los puntos anteriores, se creó también el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) que era un financiamiento mediante el cual se pagaban las plazas federalizadas, es decir, el personal que estaba en manos del Gobierno federal, y que se transfirió al estado; también la creación de los Servicios Educativos para Chiapas (SECH) que tenían como función la dirección y administración técnica de los establecimientos transferidos al estado a fin de dirigirlos y administrarlos.

Esta reorganización del Sistema Educativo Nacional pretendió descargar las responsabilidades, antes mencionadas, de la autoridad central a los gobiernos estatales y locales, proceso administrativo que transitó con muchas dificultades, manifestaciones y resistencias por parte la Sección 7 y 40 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, quienes argumentaban que con esta decisión se atentaba contra la educación pública en México y se iniciaba la privatización de la misma.

Frente a este proceso de descentralización, el gobierno del estado de Chiapas, simuló el control del número de escuelas, maestros, administrativos y bienes inmuebles que existían en la entidad, viendo en qué condiciones se encontraban los inmuebles estatales y las escuelas que se habían transferido desde la federación. Sin embargo éste fue un proceso fallido del gobierno estatal en

contubernio con el sindicato, pues inflaron el número de maestros y escuelas para recibir mayores recursos (Animal Político, 2014).

Esta problemática desencadenó en nuevos tintes de centralización en el 2004, cuando el gobierno del estado decretó la disolución del organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos para Chiapas (SECH) que se volvió a centralizar en la Secretaría de Educación del Estado (SEE) para tener un mejor control de las escuelas estatales y federalizadas o transferidas del gobierno federal.

Esta etapa de centralización culminó con la Reforma Educativa en 2013 cuando nuevamente el gobierno federal, bajo el discurso de “retomar la rectoría de la educación” centralizó nuevamente lo descentralizado en 1992, es decir, el personal y la nómina de los maestros federalizados pasó a manos del gobierno federal, sustituyendo en 2013 el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE) en el que centraliza los recursos administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y establece la eliminación de las transferencias monetarias a las entidades federativas para la administración del FONE.

También como parte de centralizar lo descentralizado, el gobierno federal, a través del INEGI, realizó el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) para llevar un registro riguroso que no se había logrado anteriormente, de las escuelas y sus condiciones físicas, así como de los docentes y directivos.

3.2. Región V Altos Tsotsil Tseltal: desarrollo social y educación

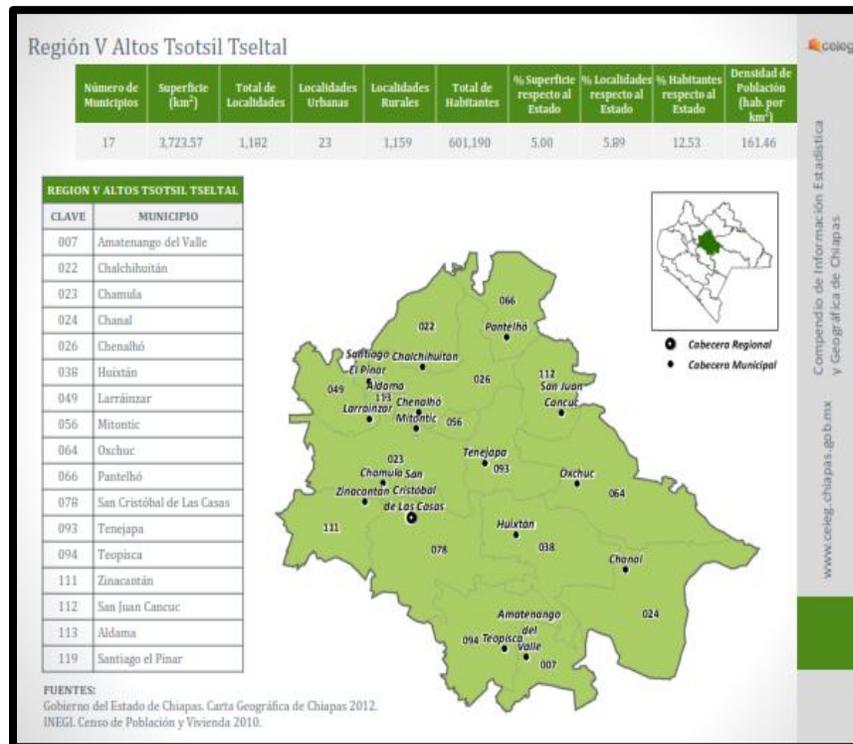
El índice de desarrollo social en la región V Altos Tsotsil Tseltal es uno de los más bajos a nivel nacional y es detonante del rezago educativo y del bajo rendimiento escolar que históricamente han afectado a la población. Asimismo, ha generado grandes problemas de cobertura, equidad y calidad de la educación en las poblaciones indígenas que viven en localidades aisladas o dispersas.

Si bien la ubicación geográfica no es un elemento determinante para el bajo desarrollo social de la región, sí ha contribuido a que las localidades estén poco desarrolladas en infraestructura y servicios y a la dispersión de las mismas, hecho que genera complejidad para llevar a todas las localidades menores de 2,500 habitantes los servicios educativos.

3.2.1. Ubicación geográfica: descripción de la región

La región V Altos Tsotsil Tseltal, según el Marco Geoestadístico 2010 del INEGI tiene una superficie de 3,723.58 km² y está integrada por 17 municipios localizados en la parte central del estado. Colinda al norte con la región VII De Los Bosques, al este con la XIV Tulijá Tseltal Ch'ol y XII Selva Lacandona, al sur con las regiones XV Meseta Comiteca Tojolabal y IV De Los Llanos y al oeste nuevamente con la VII De Los Bosques y con la I Metropolitana. Tiene como cabecera regional a la ciudad de San Cristóbal de Las Casas y se ubica dentro de las provincias fisiográficas que se reconocen como Altos de Chiapas.

Mapa 2. Región V Altos Tsotsil Tseltal



Fuente: www.ceieg.chiapas.gob.mx

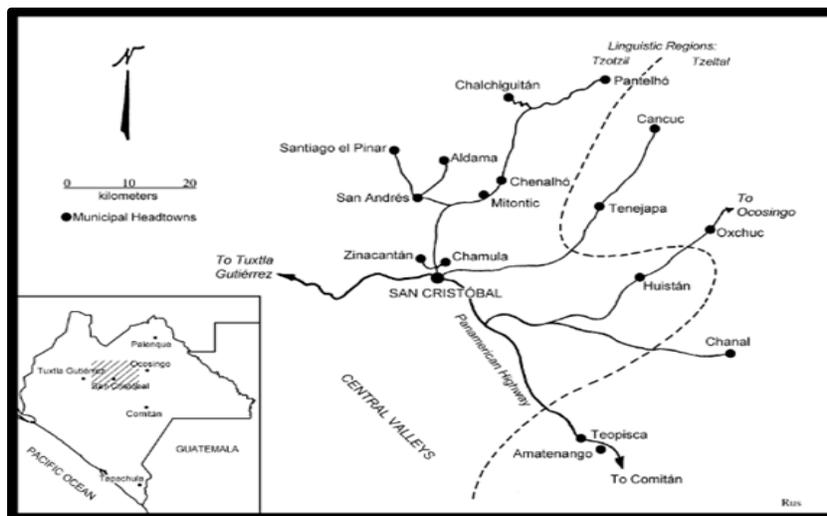
3.2.2. Característica demográfica, étnica, política, religiosa, económica y educativa de la Región V Altos Tsotsil Tzeltal

La Región Altos Tsotsil Tzeltal está conformada por 17 municipios, Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larráinzar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, San Cristóbal de Las Casas, San Juan Cancúc, Santiago el Pinar, Tenejapa, Teopisca y Zinacantán. Su población es diversa, predominando los grupos étnicos tsotsiles y tseltales asentados en todos los municipios, haciendo que la dinámica social sea única y llena de manifestaciones políticas, religiosas, culturales y educativas.

Los tsotsiles y los tseltales son dos grupos mayenses que habitan la región y algunos municipios del área colindante. Los tsotsiles se llaman a sí mismos *batsil winik'otik*, "hombres verdaderos" y los tseltales se refieren a sí mismos como *winik atel*, "hombres trabajadores"; ambos hablan el batsil k'op, o lengua verdadera o legítima. El vocablo tsotsil deriva de sots'il winik, que significa "hombre murciélago".

La población tsotsil se encuentra al noroeste y suroeste de la ciudad de San Cristóbal, mientras que los tseltales se concentran al noreste y sureste. La región se caracteriza por presentar un terreno accidentado, con numerosas cumbres, barrancas, cañadas y lomeríos que hacen difícil su acceso.

Mapa 3. Comunidades Tsotsiles y Tseltales



Fuente: tomado de Tierra, libertad y autonomía: Impactos regionales del zapatismo, S.L. Mattiace, R.A. Hernández y J. Rus (editores). México D.F.: CIESAS.

El clima predominante es templado con lluvias abundantes de junio a noviembre. La vegetación característica de las partes altas está formada por bosques de pino y roble, en tanto que en las zonas menos altas predominan los bosques de pino, intercalados con bosques caducifolios y sabanas.

La agricultura es la principal actividad económica de la región, destacando: los cultivos de maíz, frijol, papas, hortalizas y frutales. Debido a la baja productividad de las tierras y la alta densidad poblacional de municipios como Chamula y Zinacantán, algunos habitantes rentan o compran tierras en las partes bajas del estado de Chiapas, o bien migran temporal o definitivamente en busca de empleo a otros estados del país.

Este hecho no es nuevo pues tradicionalmente un considerable número de habitantes de la región ha salido al Soconusco, Tuxtla Gutiérrez y otras ciudades del estado y del país para aumentar sus ingresos. Asimismo, las mujeres participan en la economía familiar vendiendo sus productos artesanales, especialmente prendas de lana a turistas nacionales y extranjeros que visitan la entidad.

En las últimas dos décadas la región se ha transformado en su delimitación territorial por cuestiones políticas administrativas, apareciendo nuevos municipios como Aldama y Santiago el Pinar en respuesta a las necesidades de desarrollo que se presentaron a nivel microrregión y también como una respuesta contrainsurgente frente al Movimiento Zapatista de Liberación Nacional que tiene una presencia muy fuerte en la zona (Leyva y Burguete, 2007).

En el caso de los procesos culturales por la llegada de extranjeros y migración nacional e interregional, se han originado nuevos asentamientos en el municipio de San Cristóbal, generando un crisol de expresiones culturales; pero también la cultura tsotsil y tseltal ha impactado en la música, la moda, literatura y demás expresiones, a nivel nacional e internacional.

Un fenómeno digno de mencionar es la presencia de bases de apoyo de los partidos políticos hegemónicos en toda la región y, en algunos casos radicales, donde la lucha por el poder político electoral es muy fuerte; esto ha originado división de comunidades, localidades y grupos dentro de un mismo municipio,

ocasionando enfrentamientos entre los mismos habitantes, sin importar su hermanamiento étnico.

Cabe recalcar que existe una intensa participación de las localidades, representadas por las autoridades institucionales o de gobierno, así como una participación activa de las autoridades locales o tradicionales que es trascendental en la gestión y aceptación de los programas sociales, a través del voto, y es precisamente con el consenso en las asambleas comunitarias donde intereses locales y de partidos políticos juegan un rol preponderante en los apoyos y programas sociales que se implementan.

La religión es un detonante en la región; desde la década de los 70 existen desplazamientos de la población por expulsiones a profesantes del cristianismo que forman asentamientos en la periferia de San Cristóbal de Las Casas, donde se observa gran cantidad de colonias regulares e irregulares formadas por expulsados de otros municipios. También en la carretera que va de San Cristóbal a Comitán, se observa este fenómeno, en las diferentes localidades que están establecidas en el municipio de Teopisca.

En los últimos años también en la región se han formado grupos islámicos y judíos que se han expandido en algunos municipios de la entidad, pero principalmente en San Cristóbal de Las Casas. Este fenómeno se debe al carácter cosmopolita de la ciudad, por lo cual diferentes grupos religiosos de otras regiones del mundo se asientan en esta localidad y forman grupos religiosos como los mencionados.

A pesar de esta multidiversidad en lo étnico, social, político, económico y religioso, la Región V Altos Tsotsil Tseltal se caracteriza por el respeto a sus usos y costumbres como una forma de preservación y conservación de tradiciones ancestrales y que influye en la organización social, modos de participación en cargos de servicio a la comunidad, trabajos y encomiendas que condicionan el modo de vida de los habitantes.

3.2.2.1. Características de la población

La población en los 17 municipios de la Región V Altos Tsotsil Tseltal es diversa y dinámica, conformada y clasificada en diferentes rangos de edad. De acuerdo a los resultados del conteo de población y vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la región tiene una población total de 601,190 habitantes de los cuales 290,416 son hombres —que equivale al 48.12%—, 310,774 son mujeres —que representa el 51.88%— y a nivel estatal es el 12.53% de la población general¹.

Tabla 1. Habitantes por municipio

Municipio	Hombres	Mujeres	Total	Idioma
Aldama	2,438	2,634	5,072	Tsotsil
Amatenango del Valle	4,183	4,545	8,728	Tseltal
Chalchihuitán	6,919	7,108	14,027	Tsotsil
Chamula	35,555	41,386	76,941	Tsotsil
Chanal	5,376	5,441	10,817	Tseltal
Chenalhó	17,820	18,291	36,111	Tsotsil
Huixtán	10,599	10,908	21,507	Tsotsil
Larráinzar	10,035	10,314	20,349	Tsotsil
Mitontic	5,497	5,660	11,157	Tsotsil
Oxchuc	21,844	21,506	43,350	Tseltal
Pantelhó	10,226	10,363	20,589	Tsotsil
San Cristóbal de Las Casas	88,996	96,921	185,917	Español
Santiago el Pinar	1,607	1,638	3,245	Tsotsil
San Juan Cancúc	14,154	14,862	29,016	Tseltal
Tenejapa	19,761	20,507	40,268	Tseltal
Teopisca	18,230	19,377	37,607	Español
Zinacantán	17,176	19,313	36,489	Tsotsil

¹ La población del estado de Chiapas asciende a 4,796,580 habitantes.

Totales	290,416	310,774	601,190	
Porcentaje	48.12%	51.88%	100%	

Fuente: Programa Regional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno del estado de Chiapas.

La población de la región V Altos Tsotsil Tseltal, en su mayoría indígenas, se ubica en los municipios de Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larráinzar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, San Juan Cancúc, Santiago el Pinar, Tenejapa, y Zinacantán con un total de 377,666 personas que hablan los idiomas tsotsil o tseltal y representan el 63% de la población regional.

En los municipios de San Cristóbal de Las Casas y Teopisca se concentran 223,524 habitantes —que equivale al 37% de la población— y es el área mestiza de gran influencia política, económica y social, que mantiene una presencia relevante en el comercio entre mestizos e indígenas.

La población de la región se distribuye de la siguiente manera, de 0 a 14 años 239,797 habitantes —que corresponde al 39.88%—; en este rango de edad se encuentran los alumnos de educación básica, es decir, estudiantes inscritos en preescolar, primaria y secundaria en escuelas oficiales en el subsistema federal, indígena, estatal y del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) así como los de escuelas privadas.

En el grupo de 15 a 59 años existen 330,455 habitantes que representa el grueso de la población con un 54.97%, un porcentaje de esta población estudia en escuelas secundarias generales, técnicas, de trabajadores, telesecundarias y comunitarias, así como en educación media superior en todas sus modalidades y en universidades públicas y privadas; la población en el rango de edad de 60 y más son 21,463, el 3.57% del total.

En los dos primeros grupos se concentra la mayor población que demanda servicios educativos, por ello el gobierno federal y el del estado de Chiapas han diseñado e implementado programas para la cobertura universal de la educación básica y para ampliar la educación media superior y superior en todas las modalidades.

Este dinamismo de la Región V Altos Tsotsil Tseltal se refleja en el crecimiento a ritmo acelerado de la población, lo que proyecta su aumento en los próximos años, originando que la cobertura en educación se generalice y se expanda a todas las comunidades tanto urbanas como rurales. Esta universalización del servicio educativo, demanda de infraestructura, docentes y materiales educativos que, de acuerdo a la condición actual de los centros educativos, son insuficientes.

La proyección del crecimiento demográfico en la Región V Altos Tsotsil Tseltal depende en gran medida de la tasa de natalidad que, según los datos del INEGI (2010), tiene un índice alto, esto se debe a una cultura tradicional que existe en las comunidades indígenas, en las que se procrea un número considerable de hijos.

3.2.2.2. Indicadores del rezago social: marginación, pobreza y necesidades básicas insatisfechas

La desigualdad social es una de las características históricas de la sociedad mexicana que se acentúa en algunos estados como Chiapas. La marginación, pobreza y las necesidades básicas insatisfechas son indicadores sociales, económicos y demográficos que impactan directamente en el rezago social, el cual persiste en ciertos grupos poblacionales y ciertas regiones del país, como lo podemos apreciar en el caso concreto de la región V Altos Tsotsil Tseltal, y que son la base para el diseño de los programas de desarrollo económico y social que se formulan dentro del sector gubernamental.

a) Marginación

La marginación es un fenómeno que se origina por la desigual distribución de la riqueza y la exclusión de diversos grupos sociales que no obtienen los beneficios del desarrollo, acrecentándose la vulnerabilidad de estos grupos. Por marginación se entiende al conjunto de problemas —desventajas— sociales de una comunidad o localidad y hace referencia a grupos de personas y familias (CONAPO, 2012).

Chiapas es una de las entidades con un grado de marginación muy alto en 4,024 de sus localidades, que representan 17.9% del total del país y a poco más de 530 mil personas; así como a 6,466 localidades con alto grado de marginación,

10.4% a nivel nacional y alrededor de 2.6 millones, como lo demuestra la siguiente gráfica.

En Chiapas, históricamente la Región V Altos Tsotsil Tseltal ha sido una de las zonas más marginadas del país y actualmente, aun con la implementación de los programas asistenciales, el grado de marginación es muy alto en 15 de los 17 municipios, solamente Teopisca se clasifica en alta marginación y San Cristóbal de Las Casas en índice medio; sin embargo, en estos municipios también sus localidades tienen marginación alta.

Tabla 2. Grado de marginación

NP	Municipio	Grado de marginación
1	Aldama	Muy alto
2	Amatenango del Valle	Muy alto
3	Chalchihuitán	Muy alto
4	Chamula	Muy alto
5	Chanal	Muy alto
6	Chenalhó	Muy alto
7	Huixtán	Muy alto
8	Larráinzar	Muy alto
9	Mitontic	Muy alto
10	Oxchuc	Muy alto
11	Pantelhó	Muy alto
12	San Cristóbal de Las Casas	Medio
13	Santiago el Pinar	Muy alto
14	San Juan Cancúc	Muy alto
15	Tenejapa	Muy alto
16	Teopisca	Alto
17	Zinacantán	Muy alto

Fuente: Programa Regional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno del estado de Chiapas.

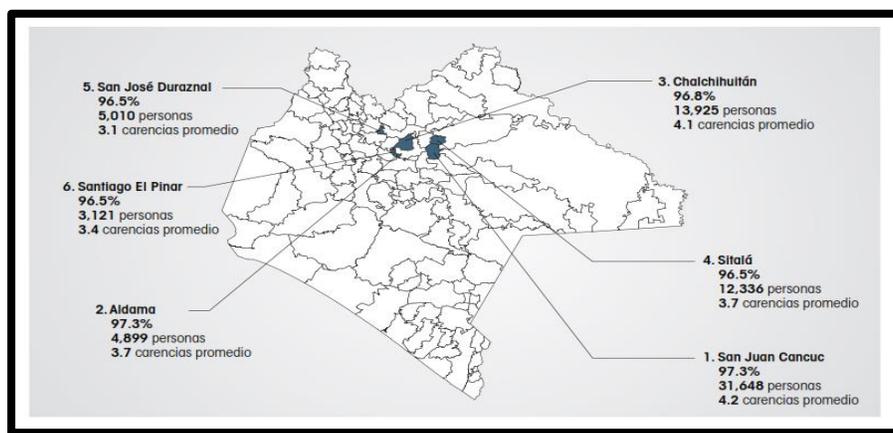
b) Pobreza y necesidades básicas

La pobreza y las necesidades básicas insatisfechas, al igual que el índice de marginación, son detonantes del rezago social y se calculan de acuerdo al ingreso que perciben los habitantes y determinan el grado de pobreza en el que se encuentran. La capacidad de adquisición alimentaria, patrimonial, la calidad y cantidad de la vivienda, los servicios, el patrimonio básico y el rezago educativo entre otras, hacen que tenga un carácter de multidimensionalidad.

Entonces de acuerdo al CONEVAL (2013) una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades, y en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales.

De esta manera el estado de Chiapas, con respecto a las 31 entidades, es la de mayor porcentaje de población tanto en pobreza como en pobreza extrema. En 2012, del total de la población, 74.7% estaba en situación de pobreza, lo que equivale aproximadamente a 3.8 millones de personas, asimismo, 32.2% de la población del estado se encontraba en situación de pobreza extrema —1.6 millones de personas aproximadamente—, lo que hace que ocupe el primer lugar en pobreza extrema, llevando consigo problemas serios en el acceso a los servicios de salud, seguridad social, servicios básicos como vivienda, acceso a la alimentación, rezago educativo y grado de cohesión social (CONEVAL, 2013).

Mapa 4. Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en Chiapas, 2010



Fuente: CONEVAL. Informe de pobreza y evaluación. Chiapas, 2012-2013.

En cuanto a la Región V Altos Tsotsil Tseltal el grado de pobreza por municipio es de los más altos en la entidad, lo que provoca que la calidad de vida y el acceso a los servicios básicos estén muy por debajo de la media nacional. La pobreza tiene un efecto preponderante como factor de incidencia en el rezago educativo en la región; un 42% de la población total presenta carencias educativas, que a su vez propicia inasistencia, reprobación, deserción y abandono escolar.

Tabla 3. Índice de pobreza extrema y rezago educativo

NP	Municipio	% Pobreza	% Rezago educativo
1	Aldama	78.8	42.5
2	Amatenango del Valle	67.6	50.7
3	Chalchihuitán	79.8	46.0
4	Chamula	69.7	55.0
5	Chanal	69.1	37.7
6	Chenalhó	72.3	47.5
7	Huixtán	60.5	39.3
8	Larráinzar	73.0	41.7
9	Mitontic	71.8	56.0
10	Oxchuc	62.0	32.8
11	Pantelhó	70.3	51.8
12	San Cristóbal de Las Casas	21.3.	26.5
13	Santiago el Pinar	69.2	48.4
14	San Juan Cancúc	80.5	43.2
15	Tenejapa	65.2	47.3
16	Teopisca	48.0	47.8
17	Zinacantán	64.8	56.0

Fuente: Programa Regional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno del estado de Chiapas.

En este entorno de marginación y pobreza alta o muy alta, las familias no cuentan con los recursos económicos para enviar a sus hijos con los materiales

necesarios a la escuela y por ello se han implementado programas asistenciales para combatir la pobreza y dotar de materiales educativos a los estudiantes de la región. Sin embargo, a pesar de estas acciones, muchos niños y jóvenes de estos municipios ayudan en el campo o en las labores domésticas, abandonando la escuela para trasladarse a trabajar a los núcleos poblacionales o a la ciudad para contribuir con los ingresos familiares.

3.3. Calidad de la educación básica en la Región V Altos Tsotsil Tzeltal

Durante décadas el gobierno mexicano ha impulsado reformas educativas que han legalizado y legitimado la necesidad de una educación de calidad normada en el artículo 3º constitucional, donde el Estado garantiza esa calidad para el máximo logro de los estudiantes de educación básica. Asimismo, el artículo 2º y 3º de la Ley General de Educación, explican que todo mexicano tiene derecho a recibir educación de calidad acorde a las exigencias de la sociedad actual.

Para elevar la calidad de la educación se han diseñado estrategias y programas para mejorar los resultados del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA), instancia que mide esa calidad desde la dirección de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Sin embargo, esta forma de medir la calidad de la educación por el Sistema Educativo Nacional ha suscitado una serie de discusiones sobre que no existe o no se ve en la normatividad una definición exacta de lo que es “educación de calidad” sino más bien se confunde o se relaciona con términos de eficiencia y eficacia bajo el modelo neoliberal que se extiende más a las relaciones de mercado y laboral que a la mejora del proceso de enseñanza y aprendizaje (Aguerrondo, et. al., 2010).

Hasta el momento, la calidad de la educación se concretiza desde una combinación entre eficacia y eficiencia que se manifiesta en el aumento de la cobertura y universalización del acceso a la educación básica, permanencia en el sistema y eficiencia terminal, con niveles aceptables de repetición y deserción, así como la obtención del logro escolar definido por estándares (SEP, 2016).

Esta visión de calidad de la educación a través de estándares e índices es muy limitado y se debe considerar que:

La calidad es un valor que requiere definirse en cada situación y no puede entenderse como un valor absoluto. Los significados [...] dependerán de la perspectiva social desde la cual se hace, de los sujetos que la enuncian [...] y desde el lugar en que se hace [...] tampoco es un concepto neutro. No es pensable una sola definición de calidad, dado que subyacen a ella las que se adoptan acerca del sujeto, sociedad, vida, educación. [...] la definición de calidad de la educación conlleva un posicionamiento político, social y cultural frente a lo educativo (Edwards, 1991, p.15).

Por lo tanto, se debe entender la calidad de la educación como un valor subjetivo que varía según la perspectiva de los actores educativos desde su contexto y de acuerdo a los objetivos, con ineludibles matices políticos, donde se tomen en cuenta los valores y las cosmovisiones de los actores y que por ser un concepto abstracto se define de acuerdo a las características que satisfacen las necesidades de quien lo posee o lo adquiere (Braslavsky, 2006).

Esto nos lleva a decir que la calidad de la educación no es fácil de definir ni de medir y dependerá de quién lo juzgue, lo aprecie y lo valore. Por lo que entender y tratar de definir el concepto de calidad de la educación es muy sofisticado y se observa que, desde el sentido normativo y como lo ve la SEP, este concepto queda reducido a la eficiencia y eficacia medidas a través de estándares nacionales e internacionales a través de pruebas como ENLACE, PLANEA y PISA.

Ante esta concepción de la calidad de la educación, se han manifestado resistencia en diferentes regiones del país, entre ellas la V Altos Tsotsil Tseltal en donde existen problemáticas para llegar a esa calidad que se mide desde la escuela primaria con ENLACE o PLANEA. Uno de los factores que originan estas deficiencias en los resultados educativos es el rezago educativo que existe en la región.

3.3.1. Rezago educativo

El rezago escolar es la cantidad y proporción de individuos que no completaron la educación básica obligatoria, es decir la primaria y la secundaria. Según datos de la SEP el volumen total del rezago en México es de más de 33 millones de personas. En el caso del estado de Chiapas, el 52.3% de personas de entre 15 y 65 años no

terminaron sus estudios de primaria, secundaria y en la Región V Altos Tsotsil Tseltal equivale al 73.9% de la población, lo cual genera vulnerabilidad y grandes diferencias e inequidades educativas dado su bajo nivel promedio nacional de escolaridad, con menos de nueve años de educación y alto promedio de analfabetismo.

3.3.1.1. Nivel de escolaridad

Chiapas en el 2015 tuvo un promedio de escolaridad de 7.2 años, por debajo del promedio nacional que es de 9.1; en el caso del promedio de escolaridad alcanzado en la región V Altos Tsotsil Tseltal es de 4.5 años de forma general; dividido por género, corresponde al 5.2 años para los hombres y 3.8 años para mujeres.

Tabla 4. Grado promedio de escolarización

Municipio	Grado promedio de escolarización		
	Hombres	Mujeres	Total
Aldama	5.2	3.8	4.4
Amatenango del Valle	4.7	3.2	3.9
Chalchihuitán	5.0	4.2	4.2
Chamula	3.9	2.8	3.3
Chanal	5.3	4.1	4.7
Chenalhó	5.0	3.5	4.2
Huixtán	5.6	4.4	5.0
Larráinzar	5.7	4.2	4.9
Mitontic	3.7	2.7	3.1
Oxchuc	6.5	5.2	5.9
Pantelhó	4.3	3.0	3.6
San Cristóbal de Las Casas	8.8	7.7	8.3
Santiago el Pinar	5.3	3.1	4.2
San Juan Cancúc	5.3	3.2	4.2
Tenejapa	5.6	4.1	4.9

Teopisca	4.8	3.9	4.4
Zinacantán	4.4	2.7	3.5

Fuente: Programa Regional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno del estado de Chiapas.

3.3.1.2. Población que asiste a la escuela por rango de edad

De acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, en la Región V Altos Tsotsil Tseltal, la población total de 0 a 14 años era de 239,797 habitantes; de este total, 120,191 (50.12%) son niños y 119,606 (49.88%) niñas que están en edad escolar.

De igual manera en la región, un 90.8% de la población de entre 6 y 11 años asiste a la escuela, al igual que un 79.9% de la población de 12 a 14 años. Para la población de entre 15 y 17 años, el resultado es de un 46.5% y se reduce drásticamente a un 15.3% en la población de 18 a 24 años, lo que refleja un serio problema de cobertura en los niveles de escuela media superior y superior.

Tabla 5. Total de estudiantes por nivel y por municipio

NP	Municipio	Preescolar	Primaria	Secundaria
1	Aldama	574	682	329
2	Amatenango del Valle	595	1,655	496
3	Chalchihuitán	1,385	1,901	339
4	Chamula	5,376	17,889	3,360
5	Chanal	1,114	2,776	980
6	Chenalhó	3,311	9,392	2,193
7	Huixtán	1,494	4,018	1,602
8	Larráinzar	2,090	4,865	1,289
9	Mitontic	820	2,539	669
10	Oxchuc	4,631	11,611	4,613
11	Pantelhó	1,484	4,426	1,212
12	San Cristóbal de Las Casas	10,915	2,8911	11,620
13	San Juan Cancúc	2,669	7,675	2,640

14	Santiago el Pinar	226	794	281
15	Tenejapa	3,311	8,618	2,491
16	Teopisca	2,738	7,251	1,820
17	Zinacantán	1,817	7,339	1,447
	Totales	44,550	122,342	37,381

Fuente: SEP-Sistema Nacional de Información de Escuelas.

3.3.1.3. Analfabetismo

El analfabetismo está asociado a la pobreza extrema y la marginación siendo un fenómeno histórico enmarcado por las características, posibilidades y limitaciones del desarrollo socioeconómico del país y de la región. En México, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010 del INEGI, existen alrededor de 5.4 millones de personas analfabetas —6.9% de la población total de 15 años y más— ; de los cuales, 2.1 son hombres y 3.3 mujeres. Es decir que 6 de cada 100 hombres y 8 de cada 100 mujeres en este rango de edad no saben leer ni escribir.

Chiapas es la entidad del país con el mayor porcentaje de personas analfabetas, con un 14.8% de su población, y en la región es de 26.8%. Por lo general las personas mayores no asistieron a la escuela y no saben leer ni escribir, lo que constituye una problemática y plantea un desafío.

3.3.1.4. Índice de dispersión

La región V Altos Tsotsil Tseltal se caracteriza por tener una población dispersa en localidades, ejidos, rancherías y parajes rurales que dificulta el acceso de los servicios básicos. Existen en los 17 municipios 1,336 localidades de las cuales únicamente 16 tienen 2,500 habitantes o más y 1,320 son localidades de menor número de habitantes, lo que indica que tiene un índice de dispersión muy alto.

La dispersión de la población en la región es un fenómeno multifactorial e histórico, originado por cuestiones políticas, económicas, agrarias, religiosas y de usos y costumbres, separando a las comunidades y diseminando a la población en distintas direcciones a lo largo del territorio donde ocupan terrenos de forma irregular que carecen de servicios básicos para los asentamientos humanos.

Tabla 6. Índice de dispersión

Clave	Municipio	Población total	Total localidades	Localidad 2,500 habitantes	Población	Núm. de local dispersas
7113	Aldama	5,072	21			21
7007	Amatenango del valle	8,728	64	Amatenango del valle	4,661	63
7022	Chalchihuitan	14,027	52			52
7023	Chamula	76,941	152	Chamula	3,329	151
7024	Chanal	10,817	20	Chanal	7,008	19
7026	Chenalhó	36,111	125	Chenalhó	3,141	124
7038	Huixtan	21,507	67	-		67
7049	Larrazar	20,349	79	-		79
7056	Mitontic	11,157	22	-		22
7064	Oxchuc	43,349	154	Oxchuc	6,675	152
				Yochib	3,722	
7066	Pantelhó	20,589	151	Pantelhó	6,888	150
7078	San Cristóbal de Las Casas	185,917	115	San Cristóbal de Las Casas	185,917	114
7112	San Juan Cancúc	29,016	38	San Juan Cancúc	6,327	37
7119	Santiago el Pinar	3,245	15	-		15
7093	Tenejapa	40,268	70	Kotolté	2,503	69
7094	Teopisca	37,607	128	Teopisca	16,240	126
				Nuevo León	2,782	
7111	Zinacantán	36,489	63	Navenchauc	4,625	59
				Zinacantán	3,876	
				Paste	3,771	
				Nachig	3,260	

Fuente: Programa Regional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno del estado de Chiapas.

Para la política social orientada a garantizar infraestructura y condiciones de bienestar a la población en condiciones de pobreza, el fenómeno de la dispersión incrementa los costos de la inversión pública para proveer el acceso a los sistemas de salud, educación, energía eléctrica, drenaje, agua potable, etcétera. Por ello, las localidades pequeñas son más vulnerables a la privación de servicios públicos.

En el caso de la educación, la dispersión de la población en la región ha originado un problema serio, las localidades necesitan el servicio educativo y el Estado se lo proporciona; sin embargo, al expandirlo a las comunidades de incluso una centena de habitantes o menos, genera que existan escuelas de educación primaria llamadas “unitarias” que carecen de infraestructura, servicios y, como su nombre lo indica, un solo docente realiza las funciones directivas, pedagógicas y administrativas. Según el Sistema Nacional de Información de Escuelas existen en la región 275 preescolares unitarios, 170 primarias y 2 telesecundarias en la misma condición.

Por esta situación, se crearon las escuelas comunitarias, a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), donde la figura del instructor comunitario o Líder Educativo Comunitario (LEC) atiende a niños y niñas en educación básica en las poblaciones dispersas que registran altos y muy altos niveles de marginación y rezago social para llevar el servicio educativo a los parajes más aislados y con un número pequeño de alumnos.

Estos servicios educativos se orientan a poblaciones principalmente indígenas y constituyen un porcentaje alto de planteles en educación básica de la región: existen 627 planteles de CONAFE, de los cuales 372 son preescolares, 203 primarias y 52 secundarias comunitarias bajo las características del programa, como una respuesta del gobierno mexicano ante la dispersión de la población y expandir así la universalización de la educación básica y darle cobertura.

3.3.2. Programas compensatorios: el Programa de la Reforma Educativa (PRE)

Los programas compensatorios tienen la función de compensar situaciones poco favorables para una región determinada o una población existente; los sectores en

los que se han diseñado estos programas son: reducción de la pobreza, marginación, salud y educación.

En el caso de la educación, en México los programas compensatorios comenzaron en la década de los 90 bajo la dirección del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), institución que ha operado seis programas orientados a revertir los efectos del rezago en la educación básica del medio rural e indígena, aumentar el desarrollo integral de los municipios con mayor rezago social del país y reducir las brechas de desigualdad regional.

1. Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) 1992-1996. Fue el primer programa compensatorio en el país, impulsado por la Secretaría de Educación Pública con el apoyo del Banco Mundial. Inicialmente con una duración de cinco años y ampliado posteriormente a diez años, atendió a las cuatro entidades que presentaban mayor marginalidad y rezago educativo: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca.

El programa priorizó la entrega de recursos para el aprendizaje en la educación primaria en escuelas de zonas rurales e indígenas. Entre sus componentes incluía un sobresueldo para los maestros de escuelas aisladas llamado "incentivo de arraigo", que consistía en que el docente se quedaría a vivir en la comunidad para desarrollar actividades extracurriculares y así cambiar la alta movilidad del personal de las escuelas más alejadas del país, lejanía que incidía en el rezago educativo.

2. Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED) 1992-1996. Operó en las 100 escuelas con mayor desventaja educativa de 17 entidades de la federación y, posteriormente, distribuyó útiles y mobiliario en siete estados no atendidos entonces por los otros programas compensatorios.

3. Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI) 1993-1997. Se orientó a la educación no escolarizada en diez de los catorce estados que en 1993 contaban con acciones compensatorias. Los promotores educativos capacitaban en métodos de crianza a los padres de familia con hijos menores de cuatro años de edad, con el fin de mejorar las oportunidades de aprovechamiento de los niños en la enseñanza primaria.

4. Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB) 1994-2001. Se inició en 1993 e incluyó a diez estados que se encontraban por debajo de la media educativa nacional: Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

5. Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PAIRE) 1995-2001. Operó en las 17 entidades federativas no incluidas en los otros programas compensatorios y reforzó su atención en los 21 estados en materia de Educación Inicial No Escolarizada. Su objetivo principal fue el de contribuir a elevar el nivel de vida de unos tres millones de mexicanos nacidos en la década de los 90, provenientes de familias de menores ingresos.

6. Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) 1998-2006. Se concentró en zonas rurales y urbano–marginadas en los niveles de educación inicial no escolarizada, educación preescolar, primaria y secundaria. Favoreció el desarrollo de iniciativas locales y proyectos de innovación de mejoramiento a través de fondos orientados hacia la escuela, la participación social, la supervisión escolar y el fortalecimiento institucional.

Su objetivo era propiciar la equidad de acceso y la permanencia de los alumnos, e incrementar los niveles de aprendizaje en regiones en desventaja, a través de recursos humanos, materiales educativos, infraestructura física y el fortalecimiento institucional del proyecto.

7. Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PACAREIB) 2007-2011. Se basó en las acciones compensatorias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 en el Eje 3. Igualdad de oportunidades, bajo los siguientes objetivos:

- Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.
- Elevar la calidad de la educación.
- Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.

- Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.
- Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.
- Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país, con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad.

3.3.2.1. El Programa de la Reforma Educativa (PRE)

El Programa de la Reforma Educativa (PRE) se inició en septiembre de 2014 como una estrategia para fortalecer dos políticas educativas, la autonomía de gestión escolar y la infraestructura de los centros educativos con la finalidad de superar el rezago educativo y elevar la calidad de la educación (DOF, 2016).

El PRE beneficia a escuelas en condiciones de rezago en infraestructura, en base a la información arrojada por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) realizado en el año 2013. El programa otorga a la comunidad escolar, representada por el director de la escuela y el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), recursos económicos de acuerdo a la matrícula de la escuela para invertir en aulas, baños, bibliotecas, mobiliario del aula, espacios de usos múltiples, bardas, materiales educativos, capacitación a docentes y padres, computadoras, etcétera según lo requiera la escuela.

El programa se deriva del Acuerdo secretarial número 717 con la finalidad de promover que todos los habitantes del país tengan las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Nacional de acuerdo a su contexto social, su ámbito cultural y su entorno geográfico. Así, como un programa que compensa desventajas en infraestructura se divide en componentes para poder cubrir las necesidades de las escuelas.

También el acuerdo menciona que este programa debe generar la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, privilegiando la participación de los padres de familia y docentes, por lo que las autoridades

educativas federales, estatales y municipales deben ejecutar acciones para fortalecer la autonomía y la gestión escolar, con el objetivo de:

1. Usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar.
2. Desarrollar una planeación anual de actividades, con metas verificables socializadas por la autoridad y la comunidad escolar.
3. Administrar en forma transparente y eficiente los recursos para mejorar su infraestructura y comprar materiales educativos.
4. Resolver problemas y propiciar condiciones de participación para que los actores educativos se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta, desde el CEPS.

Estos objetivos están en contraste con lo que sucede en las escuelas de educación primaria de la región V Altos Tsotsil Tseltal, donde en los últimos años se presenta una férrea resistencia ante la Reforma Educativa. Además que ante la vulnerabilidad y marginalidad de la región, los objetivos enumerados son un reto importante y complejo de llevarse a cabo.

Uno de los retos ante los objetivos es la participación de los actores sociales en la educación, pues si bien en otras partes del país el CEPS ha tenido una función poco alentadora como lo demuestran las investigaciones de Zurita (2006, 2007, 2010) y ha quedado rezagado en trámites burocráticos y administrativos (Alanís, 2013), también puede representar una fórmula positiva en la escuelas de educación primaria en el nuevo modelo de Reforma Educativa en la región V Altos Tsotsil Tseltal.

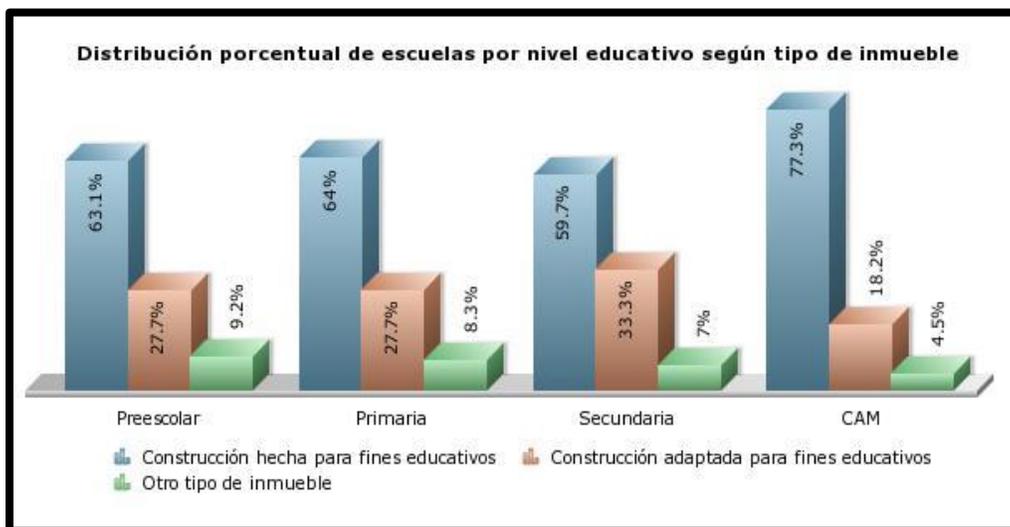
Si bien el PRE es una iniciativa del gobierno federal cuyo propósito general es coadyuvar al desarrollo de una educación de calidad con equidad, es necesario comprender si realmente en la región la educación que se imparte atiende a este planteamiento o si existe una relación directa con la mejora de las condiciones físicas de los inmuebles escolares y los resultados de rendimiento escolar de las escuelas primarias, o si el CEPS fortalece la autonomía de gestión escolar como lo dicta la reforma educativa.

Tampoco podemos decir que el PRE es algo novedoso en el país; han existido por décadas programas compensatorios que mucho o poco han impactado en la región, sin embargo, desde la autonomía escolar, el Programa Escuelas de Calidad (2001–2016) y el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEARE) en el 2014-2015 son antecedentes directos del PRE que poco abonaron al tema.

3.3.2.2. Infraestructura educativa

Existen en el estado de Chiapas 18,553 escuelas de educación básica, según la base de datos del Sistema Nacional de Información de Escuelas, y con esta infraestructura, se atienden a un total de 291,943 alumnos en preescolar, 776,440 en primaria y 308,805 en secundaria. Sin embargo, solo el 62.3% de los inmuebles escolares en el estado cumplen con las especificaciones del Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas (INIFECH) y un 37.7% opera en condiciones desfavorables como espacios aptos para la mejora educativa.

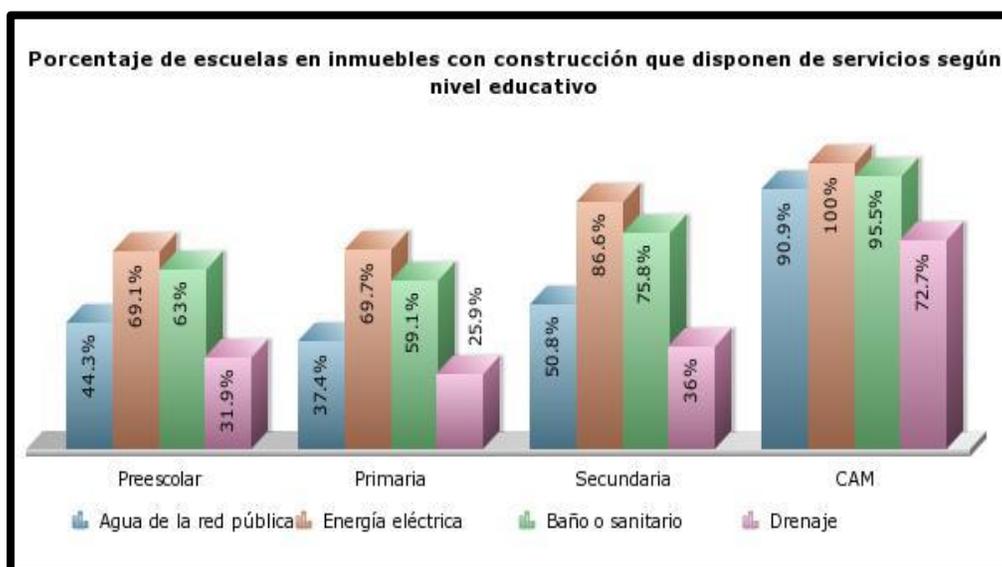
Gráfica 1. Porcentaje de escuelas que cumplen con las especificaciones del INIFECH.



Fuente: INEGI-SEP. Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, 2013.

Esto refleja un rezago en las condiciones físicas de las escuelas de educación básica en la entidad que también tienen relación con los servicios básicos de las escuelas de educación básica, donde se encuentran serias carencias en la adquisición de agua de la red pública, energía eléctrica, baño o sanitario y drenaje.

Gráfica 2. Porcentaje de escuelas con servicios públicos



Fuente: INEGI-SEP. Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, 2013.

Asimismo, en la región existen 2,347 escuelas en donde asisten 44,718 alumnos en preescolar, 124,892 en primaria y 37,842 en secundaria distribuidos en los 17 municipios, donde se aprecian serias dificultades en la infraestructura y los servicios públicos que tienen una relación directa con el rezago educativo del estado y de la región (Del Valle, 2001).

Tabla 7. Total de escuelas por nivel y por municipio

NP	Municipio	Preescolar	Primaria	Secundaria
1	Aldama	19	18	2
2	Amatenango del Valle	42	44	10
3	Chalchihuitán	25	23	4
4	Chamula	119	143	27
5	Chanal	26	26	4
6	Chenalhó	79	81	22
7	Huixtán	53	51	15
8	Larráinzar	67	70	11
9	Mitontic	18	17	5

10	Oxchuc	135	131	33
11	Pantelhó	63	71	12
12	San Cristóbal de Las Casas	140	167	45
13	Santiago el Pinar	9	8	3
14	San Juan Cancúc	42	47	11
15	Tenejapa	64	62	11
16	Teopisca	69	75	13
17	Zinacantán	43	56	16
	Totales	1,090	1,013	244

Fuente: SEP-Sistema Nacional de Información de Escuelas.

3.3.3. Rendimiento escolar

El rendimiento escolar es un fenómeno complejo y multifactorial, su complejidad inicia desde su conceptualización; en ocasiones se le denomina aptitud escolar, desempeño académico o rendimiento escolar pero sin dar una definición exacta de qué es, incluso la OCDE (2016) no clarifica qué es el bajo rendimiento y se limita a decir que es obtener malas notas en los exámenes estandarizados y que el estudiante pierde su compromiso con su escuela, por lo que se considera que es un indicador que da cuenta de los resultados de la actividad educativa escolarizada.

En este sentido, de acuerdo a la OCDE (2016), entendemos como rendimiento escolar a los resultados de PISA que muestran la cantidad de alumnos de quince años que no han alcanzado un nivel de conocimientos básicos en al menos una de las tres asignaturas principales evaluadas: Lectura, Matemáticas y Ciencia.

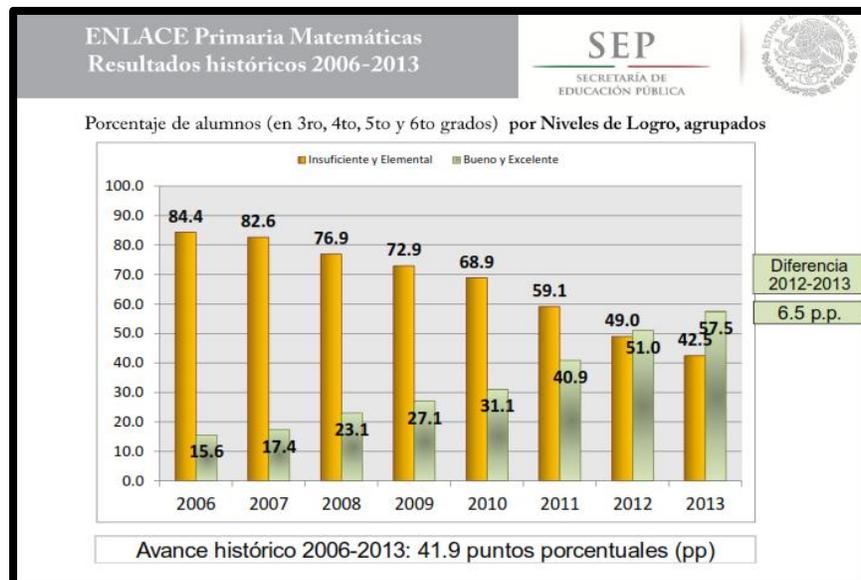
Lo que indica que el rendimiento escolar se asocia al crecimiento económico, centrándose en el incremento de la productividad de los estudiantes que en algún momento serán trabajadores. También se ve el rendimiento escolar como un índice de valoración de la calidad de la educación bajo el sesgo economicista y está referido a la medición de la eficiencia de los distintos insumos de la educación. (Morales, Morales y Holguín, 2016).

Esta visión simplista del rendimiento escolar desde su cuantificación medición y/o evaluación ha generado un malestar en la sociedad dado los bajos resultados en los exámenes estandarizados en el país (ENLACE, PLANEA), y también ha sido el pretexto para denunciar que tenemos una educación de mala calidad, por los resultados que se obtienen de forma internacional (PISA).

De acuerdo con los resultados de México en el examen PISA 2015, en Ciencia los estudiantes obtuvieron en promedio 416 puntos, muy por debajo del promedio OCDE de 493, resultado que no ha variado desde el 2006. En cuanto a Lectura, los estudiantes mexicanos obtuvieron en promedio 423 puntos, por debajo del promedio que es de 493 puntos y en Matemáticas el promedio que obtuvieron fue de 408 puntos, por debajo del promedio OCDE de 490 puntos (OCDE, 2016).

En el caso de Chiapas los resultados obtenidos en ENLACE o PANEA demuestran que el mayor porcentaje de los estudiantes de tercero a sexto grado de primaria y de primero a tercero de secundaria —entre el 2006 y el 2011—, se ubican en los niveles de logro insuficiente y elemental y el menor porcentaje en bueno y excelente; sin embargo, en los últimos dos años de su aplicación esa tendencia cambió, como lo demuestra la siguiente gráfica.

Gráfica 3. Resultados de los alumnos de primaria y secundaria en ENLACE



Fuente: Secretaría de Educación Pública.

Esto ha cuestionado el rendimiento escolar de los alumnos mexicanos y a pesar de los resultados favorables no todas las regiones se encuentran en el mismo nivel, por ejemplo, en la Región V Altos Tsotsil Tseltal, la mayoría de escuelas primarias no presentó el examen ENLACE y las que presentaron reprobaron o tienen resultados poco confiables (mejoratuescuela.org, 2018).

Por todo ello, hablar de educación de calidad en la Región V Altos Tsotsil Tseltal es un tema complicado, por las condicionantes que se han descrito con anterioridad, que intervienen en las escuelas primarias frente a un escenario de marginación, pobreza, rezago educativo, rendimiento escolar, entre otros indicadores que dificultan la enseñanza y el aprendizaje en la región y que por tanto, con la implementación del PRE, se apuesta a la mejora de la educación, proporcionando los recursos necesarios para que las escuelas primarias resuelvan problemas educativos, desde sus facultades, para mejorar la calidad de la educación.

Capítulo 4. Selección y acopio de la información

El propósito del capítulo es el de explicar el proceso metodológico de la investigación que se basa en un enfoque mixto —cuantitativo y cualitativo—, así como de los instrumentos de recolección de información que hicieron posible recabar los datos necesarios para exponer la situación actual de la constitución y funcionamiento del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) en las escuelas primarias generales e indígenas de la Región V Altos Tsotsil Tseltal.

Se describe la ruta de selección de la muestra de la investigación y los criterios de inclusión, donde se exponen las características que fueron consideradas para la elección de las escuelas primarias que participaron en la investigación. También se realizó una selección cuidadosa de los planteles debido a la gran cantidad de escuelas primarias que existen en el estado, por lo que se contextualizó con base en el Programa de la Reforma Educativa (PRE), donde el CEPS tiene relevancia y pertinencia en el manejo de los recursos económicos y donde su función es primordial en la toma de decisiones.

Posteriormente, se precisa sobre la población y muestra de la investigación, donde se determinó el tamaño y el nivel de confianza de la información recolectada y se aplicó el muestreo aleatorio simple para la selección.

Por último, se expone el contexto de las escuelas primarias muestra, su ubicación geográfica en el municipio y la localidad, así como sus características de matrícula, docentes, su condición y necesidades de infraestructura con base a la información del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) en 2013 y el PRE en 2014, necesarias para determinar el índice de participación de los padres de familia y demás actores en el CEPS.

4.1. Enfoque metodológico

La investigación parte del fundamento epistemológico y de la postura adoptada entre el paradigma cuantitativo y cualitativo para dar respuesta a la naturaleza del conocimiento —cómo el Consejo Escolar de Participación Social está favoreciendo positiva o negativamente la autonomía escolar—, su relación con la realidad —que

cuenta en la Región V Altos Tsotsil Tseltal con características particulares— y las relaciones entre el sujeto —el investigador— y el objeto —el hecho investigado—.

De esta manera la postura dentro de la investigación sobre la naturaleza del conocimiento se basa en la integración de dos formas de ver la realidad: la perspectiva positivista y la fenomenológica. Si bien la discusión sobre su inconmensurabilidad ha sido extensa, actualmente se acepta que ambas pueden complementarse (Monje, 2011). Es decir, la investigación integra las dos lógicas, la positiva para aprehender la realidad del Consejo Escolar de Participación Social en la Educación (CEPS) y el grado de influencia de éste sobre la autonomía en las escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal.

Desde la perspectiva positivista vemos a la realidad con existencia propia, que puede llegarse a conocer. Esta condición se da en las escuelas primarias indígenas y generales de la región al centrarse en el Programa de la Reforma Educativa que mide el grado de avance tanto del CEPS como de la autonomía escolar y puede percibirse como homogénea, al ser la misma para cualquier observador para crear el principio de objetividad (Behar, 2008).

El PRE es la condición de objetividad y supone asumir que la realidad está sometida a leyes invariables, que afectan el comportamiento de los actores, que determina cómo se instrumenta el CEPS y cómo se genera la autonomía escolar, desde la relación financiamiento-resultado. Desde una estructura jerárquica que manipula la realidad social para enfrascarla en una condición de subordinación ante el financiamiento.

Desde el PRE, se mide, cuantifica y grafica los datos obtenidos en el trabajo de campo, necesarios para explicar la constitución y funcionamiento del CEPS y el grado de autonomía escolar, es decir, la causa-efecto. Comprobando la aceptación de la hipótesis de que a mayor financiamiento mayor infraestructura escolar, mejores resultados y mayor autonomía.

Esta forma de ver el CEPS y la autonomía escolar en las escuelas primarias indígenas y generales en la Región V Altos Tsotsil Tseltal es imparcial y segmentada; condicionarla solamente a los recursos del PRE para medir sus

resultados en relación a su infraestructura parece poco recomendable, no refleja en sí los procesos que se están viviendo al interior de las escuelas para generar procesos autónomos en la toma de decisiones.

Por ello la necesidad de complementar esta visión determinista con la vivencia de los actores educativos que intervienen en el CEPS como parte fundamental para lograr un alto grado de autonomía escolar —padres de familia, docentes y director—, por lo que se integra a esta investigación la perspectiva fenomenológica para comprender e interpretar el fenómeno investigado.

Por fenómeno entendemos cómo se está comprendiendo la constitución y funcionamiento del CEPS y qué significado le están dando los actores educativos a la autonomía escolar. La subjetividad del investigador y de los investigados surge de la realidad objetiva planteada en la comparación de los actores y de las escuelas estudiadas y en la interacción entre ellos, llamada intersubjetividad (Le Moigne, 1995).

De esta manera se rescata de la fenomenología, la interpretación de cómo los actores comprenden su vida cotidiana y su participación en el CEPS y cómo conciben la autonomía escolar. Así también cómo el investigador interpreta las significaciones y las percepciones de los investigados.

Esta condición de convergencia entre dos posturas, una positiva y otra fenomenológica, no reduce la científicidad, más bien la complementa para comprender el CEPS como mecanismo de generación de autonomía escolar dentro del Programa de la Reforma Educativa y cómo los actores educativos que viven en ese contexto las comprenden y las significan.

Esta condición no significa que el conocimiento adquirido desde la constitución y funcionamiento del CEPS y su influencia en la autonomía escolar pierda la rigurosidad científica; por eso se hace uso del paradigma cuantitativo y cualitativo en una perspectiva mixta o multimodal (Hernández *et al.*, 2010), tanto de la aplicación de los instrumentos de recolección de información como en el análisis de los datos y en la reflexión comprensiva de los hechos.

En este enfoque mixto, el paradigma cuantitativo se basa en el método científico para dar validez al conocimiento a través de la verificación del estudio empírico con la realidad, es decir, verificar cómo a través del PRE las escuelas utilizan los recursos para fomentar el modelo de participación del CEPS y fortalecen la autonomía de los centros educativos.

Este hecho trae como consecuencia una inducción de elementos particulares para hacer generalizaciones, es decir, razonamiento de leyes universales a partir de la observación de hechos singulares (Chalmers, 1976, p. 27); por ejemplo, pensar que si una escuela tiene resultados favorables en el PRE, todas las demás tendrán el mismo resultado.

Sin embargo, el método inductivo-deductivo ha sido sometido a serias críticas por generalizar cuestiones particulares, lo que limita seriamente su aceptación (Chalmers, 1976), dando paso a otros paradigmas, como el interpretativo, que rechaza la validez universal de los criterios de demarcación, de verificación en este caso, y que propone comprender una situación concreta y el reconocimiento de la existencia de interacción entre el sujeto y el objeto.

Por ello en la investigación no se renuncia al estatuto de científicidad otorgado por el criterio de demarcación del paradigma positivista dentro de la verificación, pero con la misma importancia se aborda la comprensión del fenómeno estudiado desde la interpretación de la realidad que viven los actores educativos.

4.2. Metodología de la investigación

La investigación considera el paradigma mixto o multimodal (Hernández *et al.*, 2010) como su camino a seguir, porque contempla la aplicación de la metodología del enfoque cuantitativo y cualitativo que “permite investigar acerca de la dinámica de la cotidianidad institucional, ya sea formal o informal, [y que] va más allá de la descripción de estructuras y funciones al posibilitar observar la interacción entre las instituciones, actores y entorno” (Altamirano y Martínez, 2011, p. 62).

Ambos paradigmas se combinan en el proceso de investigación considerando las ventajas de los enfoques, vinculando los resultados para un mejor entendimiento de la realidad, lo que significa que el estudio comprende lo

cuantitativo con un alcance exploratorio, el cual se utiliza en temas poco estudiados; caso concreto es la constitución y funcionamiento del CEPS en las escuelas primarias generales e indígenas de la Región V Altos Tsotsil Tseltal.

A su vez es de tipo descriptivo, es decir, tiene el propósito de explicar un fenómeno especificando las características importantes del mismo, a partir de mediciones precisas de variables o eventos, con la finalidad de especificar las propiedades y perfiles importantes de personas, grupos y comunidades del fenómeno en estudio.

Desde el enfoque cualitativo se centra en las acciones y percepciones de los actores, bajo un diseño fenomenológico para interpretar y comprender los procesos de participación de los actores educativos en el CEPS así como la percepción y el significado que construye el actor social desde las particularidades y no desde las generalidades (Monje, 2011).

Para ello el paradigma cualitativo, desde un enfoque sociológico, tiene como objetivo la comprensión de una vivencia a partir de un proceso de interpretación, donde el investigador participa y estudia el mundo percibido. Se indaga sobre el fenómeno de forma amplia, se busca la esencia del significado de una vivencia, formulando preguntas y tratando de encontrar el significado que los individuos dan a sus experiencias (Rodríguez *et al.*, 1996).

4.3. Unidad de análisis y criterios de inclusión/exclusión

La unidad de análisis en la investigación son las escuelas primarias generales e indígenas de la Región V Altos Tsotsil Tseltal que participan en el Programa de la Reforma Educativa (PRE) donde debe existir el CEPS como instancia que fomente la participación de los actores educativos encaminada hacia la autonomía escolar.

Por normatividad, las escuelas de educación básica constituyen su CEPS, sin embargo, éstas se limitan a una entrega administrativa y burocrática que lleva a la simulación de la participación (Zurita, 2010; Alanís, 2013). El PRE condiciona a las escuelas primarias a constituir el CEPS y darle funcionalidad para otorgarles recursos económicos y abre un espacio controlado para la participación y consolidación del CEPS.

El PRE surge en el ejercicio de la administración federal 2012-2018 como un programa enfocado a beneficiar escuelas en condiciones de alto rezago educativo y de carencias en infraestructura de alta y muy alta prioridad, esto en base a la información arrojada por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (INEGI, 2014).

En Chiapas el PRE beneficia a 950 preescolares, 2,315 primarias y 315 secundarias en las XV regiones socioeconómicas. Por su condición de marginación y pobreza, el escenario de la investigación es la Región V Altos Tsotsil Tseltal donde se encuentra el índice de marginación más alto del estado, es decir, quince municipios con muy alta, uno con alta y solamente uno con marginación baja (CONAPO, 2015).

Ante esta condición, están incorporadas en el programa 136 escuelas de preescolar, 278 primarias y 61 secundarias en los 17 municipios de la Región V Altos Tsotsil Tseltal. Se toma como unidad de análisis las escuelas primarias indígenas y generales por su cobertura universal en la región, por ser el escenario de reuniones comunitarias y el espacio de interacción social en las localidades indígenas, que en ocasiones no tienen escuelas de preescolar o secundarias.

De las 278 escuelas primarias que participan en el PRE en la región, 137 son generales (federales o estatales) e indígenas y 141 son de CONAFE (SEP, 2018). En el caso de las escuelas comunitarias de CONAFE no es necesario que constituyan el CEPS, pues no existe la figura de docente sino la de líder para la educación comunitaria (CONAFE, 2017), generalmente jóvenes egresados de secundaria o bachillerato que hacen un servicio social educativo por el cual reciben una beca y por tanto no existen los actores necesarios (director, docente) para el estudio en estos centros escolares.

Por ello, las escuelas del CONAFE no son análogas a las demás y no se incluyen en la muestra representativa, tomando únicamente a las 137 escuelas primarias generales e indígenas regulares que tienen que constituir y registrar su CEPS. De las 137 escuelas primarias federalizadas, estatales e indígenas, 32 no aceptaron los recursos —por motivos de resistencia al programa por parte de los

docentes y directivos— y sólo fueron beneficiadas 105, según la base de datos del PRE 2014.

En las 105 escuelas primarias está constituido el CEPS y se rigen por el Acuerdo Secretarial número 02/05/16 en el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento del CEPS. El acuerdo establece que el CEPS estará conformado por un número de entre nueve y veinticinco consejeros, la mayoría madres o padres de familia coordinados por un presidente y bajo el liderazgo del director quien funge como secretario técnico (DOF, 2016).

De esta manera, para que la estructura del CEPS se complete y estén representados todos los actores educativos, es necesario que esté nombrado el presidente, que es un padre de familia, el representante de la organización sindical, que es un docente, y el directivo que figura como secretario técnico. Para que se dé esta condición, las escuelas deben tener seis grupos o más, independientemente de si son de organización completa o incompleta.

Por lo tanto, de las 105 escuelas que cumplen con los demás criterios de inclusión, sólo 25 tienen seis o más grupos y son la muestra representativa en la investigación. Estas escuelas están dispersas en diez municipios de la Región V Altos Tsotsil Tseltal que son: Amatenango del Valle, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larráinzar, San Cristóbal de Las Casas, Santiago El Pinar, Teopisca y Zinacantán.

Las escuelas deben participar tres años consecutivos en el programa y se toma como periodo de estudio aquellas que ya han concluido sus tres años, es decir, desde el 2014 al 2017 y que por tanto tendrán resultados en el 2018.

4.4. Población y muestra

La población de donde se recabó la información es el presidente, secretario técnico y docente del CEPS de las escuelas primarias indígenas y generales que reúnen los criterios de inclusión y exclusión que se mencionaron anteriormente.

En un primer momento se pensó realizar un censo para la aplicación de los instrumentos, sin embargo, por encontrarnos en una zona de resistencia y de

movimiento magisterial ante la reforma educativa, se realizó un muestreo aleatorio simple en las escuelas que cumplieron con los criterios de inclusión y así reducir las probabilidades de riesgo de no obtener información, siempre considerando la objetividad de la investigación.

Para la determinación de la muestra se consideró un universo de 25 escuelas con CEPS, obteniendo un tamaño de muestra de 23, con un nivel de confianza del 95%, un porcentaje de error del 5% y un 50% de error en la distribución de las respuestas, para ello se aplicó el cálculo para poblaciones finitas:

$$n = \frac{K^2 p * q * N}{(e^2(N - 1)) + K^2 * p * q}$$

K=1.65

p=0.5

q=0.5

N=726

e=5%

n=23

De esta manera quedaron las siguientes escuelas como muestra de la investigación:

Tabla 1. Escuelas para aplicación del cuestionario

NP	Municipio	Clave	Turno	Centro Educativo	Dirección (Localidad)
1	Amatenango del Valle	07DPB0844E	Matutino	Francisco Villa	La Grandeza Segunda Sección

2	Chamula	07DPR4825S	Matutino	Constitución del 57	Paraje Ajtetic, Los Ranchos
3	Chamula	07DPR4832B	Matutino	Niños Héroes	Nichté
4	Chamula	07DPB2696Z	Matutino	Miguel Hidalgo y Costilla	La Ventana
5	Chamula	07DPB3157J	Matutino	Emiliano Zapata	Tzalatom
6	Chamula	07DPB1947H	Matutino	Dr. Belisario Domínguez Palencia	Cruz Quemada
7	Chenalhó	07EPR0060D	Matutino	Benito Juárez García	Cabecera municipal Chenalhó
8	Huixtán	07DPB0008H	Matutino	Juan Sabines Gutiérrez	Eshpuilhó
9	San Andrés Larráinzar	07DPB1865Y	Matutino	Alejandro Carrillo	Muctahuitz
10	San Cristóbal de Las Casas	07EPR0007	Matutino	Dr. Belisario Domínguez Palencia	Barrio de San Diego
11	San Cristóbal de Las Casas	07DPR0169V	Matutino	Justo Sierra Méndez	Barrio de San Antonio
12	San Cristóbal de Las Casas	07DPR4099R	Vespertino	Mario Castellanos Molina	Col. Morelos
13	San Cristóbal de Las Casas	07EPR0603G	Matutino	31 de Marzo	Col. 31 de Marzo
14	San Cristóbal de Las Casas	07EPR0612O	Matutino	Paulo Freire	Col. Molino de Los Arcos
15	San Cristóbal de Las Casas	07EPR0355P	Matutino	Vicente Guerrero	Col. Nueva Esperanza
16	Santiago el Pinar	07DPR4805E	Matutino	Jaime Torres Bodet	Pechultón
17	Teopisca	07DPB2232T	Matutino	Hermenegildo Galeana	Nuevo Belén
18	Teopisca	07DPB2531R	Matutino	Ignacio José de Allende	Jardín del Nuevo Edén

19	Zinacantán	07DPR0757K	Matutino	José María Morelos	Bochojbó Alto
20	Zinacantán	07DPR4091Z	Matutino	Gustavo Ramos Aguilar	Elambó Alto
21	Zinacantán	07EPR0222Z	Matutino	Luis Espinosa	Apaz
22	Zinacantán	07EPR0224X	Matutino	Ángel Albino Corzo	Navenchauc
23	Zinacantán	07DPR3012P	Matutino	Rafael Ramírez Castañeda	Jech Chentic

Fuente: elaboración propia con base en el reporte estadístico del Catálogo de Centros de Trabajo (CCT).

4.5. Instrumentos de recolección de datos

Para la recolección de los datos e información en el trabajo de campo se utilizó la encuesta y la entrevista para la verificación del problema planteado y para interpretar y comprender el fenómeno.

4.5.1. Encuesta para el director, docente y padre de familia que conforman el CEPS

Se aplicó la encuesta a cada actor con la finalidad de obtener información cuantitativa para la construcción de un índice. La información se recolectó usando la encuesta estandarizada, de manera que a cada uno se le hizo las mismas preguntas en más o menos la misma forma, con la intención de obtener un perfil de cómo se está constituyendo, cómo está funcionando el CEPS y cómo éste es parte fundamental para fortalecer la autonomía escolar.

La encuesta fue de opción múltiple, considerando una sola respuesta para acumular un puntaje cuya sumatoria permite integrar un índice para cada escuela y por dimensión.

Tabla 2. División de ítems por instrumento para la construcción de dimensiones e índice

Dimensión	Encuesta para el director	Encuesta para el docente	Encuesta para el padre de familia
Dimensión 1: Constitución del Consejo Escolar de Participación Social	4 ítems	2 ítems	2 ítems
Dimensión 2. Funcionamiento del Consejo Escolar de Participación Social	7 ítems	8 ítems	5 ítems
Dimensión 3. Informe de resultados del Consejo Escolar de Participación Social	7 ítems	5 ítems	5 ítems
Total	18	15	12

Dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social

Se conoce la estructura y conformación del CEPS, su finalidad organizativa para la toma de decisiones que impacta en el manejo de recursos y acciones para el fortalecer la autonomía escolar.

Dimensión 2. Funcionamiento del Consejo Escolar de Participación Social

Existe conocimiento y autonomía sobre la operatividad del CEPS, desde la construcción de proyectos, organización, aplicación de ruta de mejora, participación y seguimiento en las acciones de las actividades de la escuela.

Dimensión 3. Informe de resultados del Consejo Escolar de Participación Social

La implementación del CEPS ha promovido la mejora del centro educativo tanto en la infraestructura como en la disposición de recursos educativos; existe

comunicación, participación activa entre el CEPS y la comunidad escolar y son informados de los avances y mejoras realizadas.

Para la interpretación de los resultados se consideró la construcción de un índice, el cual es un indicador que busca describir la operacionalización de una o diversas variables mediante elementos de diferente naturaleza, para efectos de esta investigación el constructo se desarrolla con diversos ítems organizados en dimensiones que componen el indicador; los datos pueden proceder de distinta fuente —sujetos— y en este caso se conforma con las opiniones de quienes integran el CEPS en las escuelas: directores, docentes y padres de familia.

Para la estructura del índice se consideraron 45 ítems distribuidos en tres instrumentos aplicados a las figuras que integran el CEPS —director, docente y padre de familia—, para ello cada respuesta (ver Anexo 1, 2 y 3) tiene un valor de 0.02.

Para poder establecer un comparativo entre las dimensiones que integran el índice, el valor de cada ítem se indica en la Tabla 3.

Tabla 3. Valor de ítem por dimensión

Dimensión	Valor de ítem
Dimensión 1: Constitución del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS)	0.125
Dimensión 2: Funcionamiento del CEPS	0.05
Dimensión 3: Informe de resultados del CEPS	0.058

Para el análisis del índice que busca medir el grado de autonomía escolar favorecida por el CEPS, se consideró cuatro niveles de influencia organizados en cuatro rangos, conforme a la puntuación de 0 a 1, como lo indica la Tabla 4.

Tabla 4. Tabla de interpretación del Nivel de influencia del CEPS hacia la autonomía escolar

Índice	Nivel de influencia del CEPS hacia la autonomía escolar
0.76-1	Muy alto
0.51-0.76	Alto
0.26-0.51	Medio
0.0-0.25	Bajo

Para el análisis de los resultados se aplicaron medidas de posición —cuartiles—, tendencia central —media, moda, mediana—, dispersión —desviación estándar, coeficiente de variación— y forma —diagrama de cajas o histogramas— con la finalidad de tener una descripción general respecto a las opiniones de los integrantes del CEPS.

4.5.2. Entrevista a personas clave

Como herramienta del método cualitativo, la entrevista no estructurada se apoya en la interpretación de la realidad social, costumbres, valores e ideologías, analizadas mediante el discurso; en ello el investigador asigna sentido al significado con base y contraste en la fundamentación teórica (Robles, 2011).

Se entrevistó a personas clave como el director de la escuela, padre de familia y docente que integran el CEPS. En la entrevista se formularon preguntas a las personas para captar datos de interés a través de un diálogo para recabar información sobre sus opiniones, actitudes y expectativas; es decir, que la persona involucrada hablara acerca de todo aquello que piensa y siente.

El punto de partida del trabajo de campo para realizar las entrevistas fue primero, localizar geográficamente dónde estaban ubicadas las escuelas primarias de la muestra; para ello se acudió a la coordinación regional de San Cristóbal de

Las Casas, ubicada en la Unidad Administrativa, Prolongación Insurgentes esquina Eje Vial Núm. 1, Colonia Los Pinos de esta ciudad, donde se solicitó el directorio de las escuelas.

Esta dependencia proporcionó los datos y dirección de las jefaturas de sector 004 del sistema estatal, 006 del sistema federalizado, 710 y 713 del sistema indígena, para que allí se localizaran las supervisiones escolares y escuelas.

Tabla 5. Ubicación de jefaturas de sector para la aplicación de entrevistas a profundidad

Jefatura de Sector	Zona Escolar	Escuela	Municipio donde se ubica
Sector 004, Prolongación Insurgentes esquina Eje Vial Núm. 1, Colonia Los Pinos, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.	Zona Escolar 055, San Cristóbal de Las Casas	Dr. Belisario Domínguez Palencia	San Cristóbal de Las Casas
		Benito Juárez García	Chenalhó
	Zona Escolar 026, San Cristóbal de Las Casas	31 de Marzo	San Cristóbal de Las Casas
		Paulo Freire	San Cristóbal de Las Casas
		Vicente Guerrero	San Cristóbal de Las Casas
		Luis Espinosa	Zinacantán
		Ángel Albino Corzo	Zinacantán
Sector 006, Carreta Panamericana s/n, Colonia 10 de Abril, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.	Zona Escolar 005, San Cristóbal de Las Casas	Justo Sierra	San Cristóbal de La Casas
		Mario Molina Castellanos	San Cristóbal de La Casas
	Zona Escolar 028, Chamula	Constitución del 57	Chamula
		Niños Héroe	Chamula
		Jaime Torres Bodet	Santiago el Pinar
	Zona Escolar 031, Zinacantán	Rafael Ramírez Castañeda	Zinacantán

		Gustavo Ramos Aguilar	Zinacantán
		José María Morelos y Pavón	Zinacantán
Sector 710, Carretera a Chamula s/n, Colonia La Quinta, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.	Zona Escolar 018, Chamula	Dr. Belisario Domínguez Palencia	Chamula
		Emiliano Zapata	Chamula
		Miguel Hidalgo y Costilla	Chamula
		Alejandro Carrillo	San Andrés Larráinzar
	Zona Escolar 007, Chanal	Juan Sabines Gutiérrez	Huixtán
Sector 713, Calle Central núm. 25, Las Rosas, Chiapas.	Zona Escolar 354, Amatenango del Valle	Hermenegildo Galeana	Teopisca
		Francisco Villa	Amatenango del Valle
	Zona escolar 355, Teopisca	Ignacio José de Allende	Teopisca

Fuente: elaboración propia con base al trabajo de campo.

En total se visitaron cuatro jefaturas de sector y diez zonas escolares, respetando la estructura jerárquica de las instancias y donde se dialogó con los jefes de sector y supervisores para poder obtener números telefónicos de los directores. Estos datos los resguardan con estricta confidencialidad por los problemas que se han suscitado en la región con el movimiento magisterial.

Una vez elaborada la base de datos de los directores, por medio de llamadas telefónicas, se llevó a cabo el primer contacto con ellos, un 70% de los contactados se sorprendió y pidió que de forma personal se les explicara en qué consistía el proyecto, por lo que se agendó reuniones con ellos, y un 30% aceptó que se llegara directamente a la escuela para realizar la encuesta y la entrevista.

Se realizó un itinerario de las fechas de las visitas a las escuelas en el periodo comprendido entre el 8 de enero y el 23 de marzo del 2018, donde se visitaron 20

escuelas y quedaron pendientes tres que todavía no habían autorizado la visita por motivos de la resistencia magisterial y problemas políticos y de enfrentamientos en los municipios —motivo por el cual se tuvo que extender un mes más el trabajo de campo— culminándose en el mes de abril del 2018, con 23 escuelas visitadas e igual número de encuestas y entrevistas realizadas al director de la escuela, padre de familia y docente.

Tabla 6. Cronograma de visitas a escuelas

NP	Municipio	Escuela	Dirección	Fecha de visita
1	Amatenango del Valle	Francisco Villa	La Grandeza Segunda Sección	13-12-2017 22-01-2018
2	Chamula	Constitución del 57	Paraje Ajtetic, Los Ranchos	27 y 28-02-2018
3	Chamula	Niños Héroe	Nichté	26-02-2018 15-03-2018
4	Chamula	Miguel Hidalgo y Costilla	La Ventana	7 y 8-02-2018
5	Chamula	Emiliano Zapata	Tzalatam	12 y 13-02-2018
6	Chamula	Dr. Belisario Domínguez Palencia	Cruz Quemada	19 y 20-02-2018
7	Chenalhó	Benito Juárez García	Cabecera municipal Chenalhó	22 y 23-02-2018
8	Huixtán	Juan Sabines Gutiérrez	Eshpuilhó	26-27-02-2018
9	San Andrés Larráinzar	Alejandro Carrillo	Muctahuitz	24-02-2018
10	San Cristóbal de Las Casas	Dr. Belisario Domínguez Palencia	Barrio de San Diego	08 y 09-01-2018

11	San Cristóbal de Las Casas	Justo Sierra Méndez	Barrio de San Antonio	06-02-2018
12	San Cristóbal de Las Casas	Mario Castellanos Molina	Col. Morelos	26-02-2018
13	San Cristóbal de Las Casas	31 de Marzo	Col. 31 de Marzo	18-02-2018
14	San Cristóbal de Las Casas	Paulo Freire	Col. Molino Los Arcos	21-02-2018
15	San Cristóbal de Las Casas	Vicente Guerrero	Col. Nueva Esperanza	23-02-2018
16	Santiago el Pinar	Jaime Torres Bodet	Pechultón	05-03-2018
17	Teopisca	Hermenegildo Galeana	Nuevo Belén	11 y 12-04-2018
18	Teopisca	Ignacio José de Allende	Jardín del Nuevo Edén	09 y 10-04-2018
19	Zinacantán	José María Morelos	Bochojbó Alto	13 y 14-03-2018
20	Zinacantán	Gustavo Ramos Aguilar	Elambo Alto	12-03-2018
21	Zinacantán	Luis Espinosa	Apaz	20-01-2018
22	Zinacantán	Ángel Albino Corzo	Navenchauc	18-01-2018
23	Zinacantán	Rafael Ramírez Castañeda	Jech Chentic	10 y 11-01-2018

4.6. Características de las escuelas primarias de la Región V Altos Tsotsil Tseltal

Las escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal tienen características homogéneas por pertenecer al Programa de la Reforma Educativa, pero por su ubicación geográfica —municipio y localidad— son también diferentes desde la cantidad de maestros y alumnos, la infraestructura, mobiliario, aulas y servicios públicos.

También por los procesos sociales y culturales de las localidades, las escuelas donde interactúan los actores educativos que son el elemento constitutivo del CEPS, funcionan de manera distinta en la toma de decisiones y acuerdos y es diferente la organización para el logro de la autonomía escolar.

4.6.1. Amatenango del Valle

El municipio de Amatenango del Valle tiene 8,728 habitantes repartidos en 39 localidades, siendo la cabecera municipal la localidad homónima. De acuerdo al Sistema Nacional de Información de Escuelas en el municipio existen seis primarias generales y 18 indígenas (SEP, 2018), de las cuales sólo tres planteles participan en el PRE; aunque sólo dos de ellos cumplieron los criterios de inclusión y exclusión.

Por la resistencia magisterial y los conflictos internos que existen en la localidad San Caralampio Chavín, la Escuela Primaria Indígena “Cuitláhuac” no proporcionó información, por lo que únicamente se realizó el trabajo de campo en la Escuela Primaria Indígena Francisco Villa.

4.6.1.1. Escuela Primaria Indígena “Francisco Villa”

La Escuela Primaria Indígena “Francisco Villa”, con clave 07DPB0844E, turno matutino, está ubicada en la localidad de La Grandeza Segunda Sección, a 5 km de la cabecera municipal. Tiene seis grados (primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto), dos maestros y 64 alumnos. Se considera una escuela multigrado —cada uno de los dos maestros atiende a más de un grupo— y por esta condición uno de los maestros tiene a su cargo la dirección.

Cuenta con energía eléctrica y red de agua pública, sanitario y aulas de concreto. Fue reportada como una escuela con alto grado de carencias, pero ha mejorado considerablemente su infraestructura desde su ingreso al PRE.

La participación de los padres de familia se da de forma directa; aunque no tengan hijos en la escuela, por el mero hecho de ser miembros de la localidad, todos participan y consensan sobre lo que la escuela necesita. El CEPS y el Comité de Educación tienen los mismos integrantes e intercambian roles para tener cargos en ambas instancias; son la máxima autoridad en la escuela y en la localidad.

Llevar el control de lo que se adquiere y en qué se gasta el recurso; dejando un margen limitado de participación de los docentes, quienes han sido condicionados por los integrantes del CEPS y del Comité de Educación advirtiéndoles que podían ser expulsados de la escuela si participaban en manifestaciones magisteriales en horarios de trabajo escolar.

De esta manera se refleja que la participación docente es pasiva y el director es el único intermediario entre la escuela y el CEPS, quien está condicionado a no contradecir las decisiones de los padres de familia; puede opinar, eso sí, sobre la infraestructura y materiales que se requieren para el trabajo docente.

4.6.2. Chamula

El municipio de Chamula se ubica en el Altiplano Central. Tiene una población de 76,941 habitantes y una superficie territorial de 345,665 km². Es una etnia tsotsil y tiene 144 localidades, siendo la cabecera municipal San Juan Chamula.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de Escuelas (2018) en el municipio existen 27 primarias generales y 105 indígenas. La mayoría de las escuelas están inscritas en un programa federal, con preferencia en el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC) donde los maestros reciben un salario extra, los alumnos alimentos y los padres de familia infraestructura.

El PRE beneficia a escuelas que no participan en el PETC por la duplicidad de programas y en el municipio son nueve generales y 21 indígenas. Estas escuelas se han caracterizado por la desobediencia magisterial ante la reforma educativa, y desconocen al supervisor escolar y al jefe de sector.

De estas escuelas, se realizó el trabajo de campo en cinco, que por sus características cumplieron con los criterios de inclusión:

1. Escuela Primaria General “Constitución del 57”
2. Escuela Primaria General “Niños Héroe”
3. Escuela Primaria Indígena “Miguel Hidalgo y Costilla”
4. Escuela Primaria Indígena “Emiliano Zapata”
5. Escuela Primaria Indígena “Dr. Belisario Domínguez Palencia”

Las escuelas del municipio tienen rasgos en común, el Comité de Educación y el CEPS son integrados por los mismos padres de familia, por lo que a pesar de ser dos instancias diferentes conviven y se amalgaman para hacer una sola. Generalmente los integrantes son nombrados desde las asambleas comunitarias bajo el sistema de cargos que los obliga a permanecer en el puesto por un año; así tendrán que servir a la escuela y a la comunidad todos los días.

Participan en el CEPS sólo los hombres y las mujeres tienen otras funciones en el hogar. Ellos hacen la labor de vigilancia, cuidado y toma de decisiones al interior de las escuelas, por lo que determinan lo que se adquiere y compra. Vigilan cuidadosamente los recursos asignados a la escuela por el PRE.

4.6.2.1. Escuela Primaria General “Constitución del 57”

La Escuela Primaria Federalizada “Constitución del 57” Clave Escolar 07DPR4825S, del turno matutino, pertenece a la Zona Escolar 028 de Chamula en el Sector 06 del subsistema federalizado. Está ubicada en el paraje de Ajtetic, Los Ranchos. Actualmente laboran dos docentes que atienden a los seis grados escolares (multigrado) y tiene 20 alumnos.

Cuenta con energía eléctrica pero no tiene red de agua pública —la abastece el municipio con pipa— y dispone de una letrina. Tiene salones para el uso educativo, así como sillas para los alumnos, pero fue reportada como escuela con alto grado de carencias en infraestructura y materiales.

Todos los días asisten a la escuela los integrantes del Comité de Educación y del CEPS. En este paraje llevan un rol para participar en el Comité y CEPS, tengan hijos o no en la escuela; una vez que los hombres adquieren la mayoría de edad estos son elegidos para estar en dichas instancias y adquieren los derechos de participar en las asambleas y en las responsabilidades de los cargos que les asignen.

En las asambleas comunitarias determinan las obras y trabajos a realizar, previa consulta con el docente quien se encarga de solicitar lo necesario para la escuela. Los padres de familia son multados si no asisten a las reuniones y tienen

que participar en los trabajos que se soliciten, también aportan cuotas para el traslado de los integrantes del CEPS y Comité para realizar las gestiones necesarias.

4.6.2.2. Escuela Primaria General “Niños Héroes”

La Escuela Primaria Federalizada “Niños Héroes” clave 07DPR4832B del turno matutino se ubica en el poblado de Nichté; laboran ocho maestros en seis grupos de primero a sexto grado con un total de 139 alumnos. Según el PRE, en el 2014 era una escuela con muy alto grado de carencias en infraestructura y materiales, situación que ha cambiado por la construcción de salones, domo para la cancha de básquetbol y materiales que se han adquirido con los recursos del programa.

Dispone de energía eléctrica pero no tiene red de agua pública —el municipio abastece a la escuela con pipas—; tampoco tiene drenaje, por lo que usan fosa séptica, aunque es cierto que se han mejorado los sanitarios.

El Comité de Educación y el CEPS son la misma instancia en esta escuela. Todos los días están vigilando, colaborando y participando en las actividades escolares. Ellos se hacen cargo del aseo, vigilancia, cuidado de las entradas y salidas de personas ajenas a la escuela y están al pendiente de los recursos económicos que se emplean en las obras.

Los docentes y el director se reúnen para ver las necesidades escolares; sin embargo, el CEPS y el Comité de educación son la máxima autoridad en la escuela y mucho de lo que se hace está supeditado a lo que ellos deciden como instancia o desde la asamblea de la localidad.

4.6.2.3. Escuela Primaria Indígena “Miguel Hidalgo y Costilla”

La Escuela Primaria Indígena “Miguel Hidalgo y Costilla” clave escolar 07DPB2696Z del turno matutino pertenece a la Zona Escolar 114 y a la Jefatura de Sector 710. Está ubicada en la localidad de La Ventana. Tiene una plantilla docente de cuatro maestros de grupo y un director encargado con grupo; su matrícula es de 119 alumnos en seis grados.

Tiene salones para todos los grupos, servicio de energía eléctrica, agua entubada y drenaje. No contaba con todo el mobiliario para alumnos y docentes

pero han hecho compras de muebles recientemente. El CEPS y el Comité de Educación son instancias diferentes pero convergen en la escuela donde deciden sobre respetar o no el calendario escolar o lo adaptan a sus necesidades, generalmente por la fiesta patronal o el carnaval.

Los docentes y el director tienen un alto grado de responsabilidad y se integran al CEPS, cuidan el horario laboral y realizan las actividades cívicas y deportivas en horarios extra-clases. Director, docentes y padres de familia argumentan que el PRE es positivo y ha permitido mejorar considerablemente las instalaciones, así como los materiales de uso cotidiano: pizarrones, muebles, televisores y computadoras entre otros.

4.6.2.4. Escuela Primaria Indígena “Emiliano Zapata”

La Escuela Primaria Indígena “Emiliano Zapata” clave 07DPB3157J del turno matutino está ubicada en la localidad de Tzalatom. Tiene dos maestros —de los cuáles uno funge como director— que atienden a 75 alumnos de primero a sexto grado. La escuela cuenta con el servicio de energía eléctrica pero no del sistema de agua público por lo que el municipio abastece con pipas para el uso cotidiano. Dispone de aulas, poco material para los alumnos y tiene carencias en mobiliario y pizarrones.

Los integrantes del CEPS y el Comité de Educación son quienes toman las decisiones y están en la escuela todos los días para vigilar los horarios y actividades así como la implementación de los recursos del programa.

4.6.2.5. Escuela Primaria Indígena “Dr. Belisario Domínguez Palencia”

La Escuela Primaria indígena “Dr. Belisario Domínguez Palencia” con clave 07DPB1947H del turno matutino, está ubicada en la localidad de Cruz Quemada, en la carretera que conecta San Juan Chamula con San Andrés Larráinzar. Laboran en el centro educativo seis maestros de grupo, un director técnico y 168 alumnos por lo que se le considera una escuela de organización completa.

Fue catalogada por el CEMABE 2013 como una escuela con alto grado de carencias. Tiene red de energía eléctrica y de agua entubada, pero no cuenta con

el servicio de drenaje por lo que usan letrina. A pesar de ser beneficiada con el PRE, las aulas están en mal estado y tiene necesidades de sillas, mesas y pizarrones.

El control que ejerce el CEPS y el Comité de Educación es muy fuerte, pues toman las decisiones y los docentes están condicionados a realizar su trabajo de acuerdo a las características del poblado. Asisten todos los días a la escuela y vigilan todas las actividades.

Los docentes están condicionados por las costumbres y tradiciones de la localidad y se sujetan a las decisiones que se toman desde las asambleas y las reuniones de los integrantes del CEPS y del Comité de Educación.

4.6.3. Chanal

El municipio de Chanal está ubicado en una región montañosa en el centro del estado de Chiapas y pertenece a la etnia tseltal. Cuenta con 15 localidades y una población total de 9,050 habitantes. En el municipio sólo tres escuelas primarias indígenas participan en el PRE y de las cuales una de ellas es parte de la muestra representativa.

4.6.3.1. Escuela Primaria Indígena “Adolfo López Mateos”

La Escuela Primaria Indígena “Adolfo López Mateos” clave escolar 07DPB1506L pertenece a la Zona Escolar 007 de la Jefatura de Sector 710 de Chamula. Está ubicada en el barrio La Isla en la cabecera municipal. La plantilla docente es de dos docentes, uno funge como director encargado, su matrícula es de 43 alumnos y tiene seis grupos. Es considerada como escuela multigrado.

Tiene servicios de red de energía eléctrica pero no de agua entubada pública ni drenaje y usan letrina. La problemática del agua entubada es generalizada en todo el municipio, sin embargo el PRE no considera estas mejoras y por eso no pueden invertir los recursos en la construcción de pozos de profundidad o tanques de almacenamiento.

Cuenta con dos salones para atender a los alumnos y dispone de sillas, mesas y otros muebles para alumnos y maestros que se han comprado con los recursos del PRE.

El CEPS es diferente del Comité de Educación y se reúnen cuando se requiere. Existe un fuerte consenso entre los docentes, el CEPS y la asamblea comunitaria, y en las reuniones se validan los materiales que se compran y las obras prioritarias a construir.

4.6.4. Chenalhó

El municipio de Chenalhó tiene 36,111 habitantes (INEGI, 2010); la cabecera municipal es San Pedro Chenalhó, que cuenta con 96 localidades y una población total de 31,788 habitantes. En el municipio sólo tres escuelas primarias participan en el PRE; una escuela general y dos del sistema indígena, del cual la Escuela Primaria General “Benito Juárez García” fue seleccionada.

4.6.4.1. Escuela Primaria General “Benito Juárez García”

La Escuela Primaria del Estado “Benito Juárez García” clave escolar 07EPR0060D turno matutino pertenece a la Zona Escolar 055 San Cristóbal de la Jefatura de Sector 004. Se encuentra ubicada en la cabecera municipal, San Pedro Chenalhó. Existen 242 alumnos, mayoritariamente indígenas tsotsiles, aunque hay alumnos mestizos. Tiene nueve docentes, nueve grupos y un director técnico.

La escuela cuenta con el servicio de energía eléctrica, agua entubada y drenaje; sin embargo, los sanitarios se encuentran en malas condiciones. No dispone de todos los materiales, ni de sillas ni mesas para alumnos y docentes, por lo que se le considera una escuela con alto grado de carencias físicas.

El CEPS y el Comité de Educación son uno solo y se nombran desde la asamblea ejidal con una fuerte dependencia del Agente Municipal, quien está junto con el CEPS periódicamente en la escuela. Tienen un rol de asistencia y el director tiene que consensar y mediar en todas las actividades escolares con ellos.

Debido a los problemas políticos electorales que se han suscitado en el municipio, existe un fuerte control del CEPS en las decisiones, vigilancia y cuidado de las instalaciones escolares. El sistema de cargos desde el cual son nombrados, impone multas a los padres de familia si no se integran a los trabajos comunitarios escolares y son expulsados de la escuela y de la comunidad si no aceptan dichas cuotas.

4.6.5. Huixtán

El municipio de Huixtán tiene una población total de 19,018 habitantes, cuenta con 61 localidades pertenecientes a la etnia tsotsil. De acuerdo a la base de datos del PRE 2014-2015 participan cuatro escuelas primarias indígenas, de las cuales fue tomada como muestra la Escuela Primaria Indígena “Juan Sabines Gutiérrez”.

4.6.5.1. Escuela Primaria Indígena “Juan Sabines Gutiérrez”

La Escuela Primaria Indígena “Juan Sabines Gutiérrez” clave 07DPB0008H1 turno matutino, está ubicada en la población de Eshpuilhó. Tiene cuatro maestros —de los cuales un docente funge como director encargado— seis grupos y 111 alumnos.

Fue reportada con alto grado de carencias físicas, condición que se ha mejorado por las obras de infraestructura realizadas con recursos del PRE. Cuenta con energía eléctrica y es abastecida con agua a través de pipas, no tiene red de agua pública ni drenaje; usan letrina.

La mayoría de los recursos se utilizan para la construcción de salones, y un porcentaje reducido para la compra de materiales educativos y muebles. Esta decisión la tomaron en conjunto con los maestros para mejorar la infraestructura de la escuela que estaba en total abandono por parte de las autoridades municipales, estatales y federales.

El CEPS es diferente al Comité de Educación y se reúnen para solicitar lo que necesita la escuela. Los días lunes se presentan todos los integrantes de ambas instancias y resuelven las problemáticas que se presenten y el resto de la semana se alternan para estar todos los días en el centro escolar y vigilar y limpiar los salones y la cancha de básquetbol.

4.6.6. Larráinzar

El municipio de Larráinzar tiene una población total de 17,320 habitantes y cuenta con 66 localidades. En el municipio participan en el PRE doce escuelas primarias indígenas, de entre las cuales la Escuela Primaria “Alejandro Carrillo” fue seleccionada.

El municipio es uno de los centros zapatistas de la entidad y ha dado cabida a los Acuerdos de San Andrés celebrados entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994. Este hecho ha originado que en las localidades existan seguidores o simpatizantes del EZLN o bases de apoyo que están en rebeldía y no aceptan los programas y recursos del gobierno municipal, estatal y federal.

En la mayoría de las localidades del municipio existe una escuela zapatista, que es subsidiada por organizaciones no gubernamentales (ONG), y una del Sistema Nacional Educativo. Las condiciones de infraestructura de las escuelas son de muy alto rezago y con necesidades altas en materiales educativos.

Por la resistencia que mantienen las bases de apoyo en el municipio y por la movilización magisterial ante la reforma educativa, pocas escuelas participan en el PRE. Una de las que sí se ha involucrado en este programa es la Escuela Primaria Indígena “Alejandro Carrillo”.

4.6.6.1. Escuela Primaria Indígena “Alejandro Carrillo”

La Escuela Primaria Indígena “Alejandro Carrillo” está ubicada en la localidad de Muctahuitz, en el municipio de Larráinzar; tiene cinco docentes y un director encargado con grupo, así como 149 alumnos. Es una escuela en crecimiento por lo que se espera que en los próximos ciclos escolares se convierta en escuela de organización completa.

A pesar de ser beneficiada por el PRE, tiene salones de madera y actualmente se está construyendo un aula para atender a los alumnos. Cuenta con red de energía eléctrica y no dispone de servicios de agua pública ni drenaje por lo que se abastece a través del municipio, que es el encargado de llevar el servicio de agua en pipas.

El mobiliario del alumnado y de los maestros —sillas, mesas y pizarrones— está en condiciones poco aptas, por lo que aún es considerada una escuela con alto grado de prioridad.

El CEPS es el mismo que el Comité de Educación y está integrado por miembros de la comunidad, tengan o no hijos en la escuela. A pesar de ser un municipio con fuerte arraigo a la resistencia de apoyos gubernamentales, decidieron como localidad participar en el programa por las carencias de la escuela.

4.6.7. San Cristóbal de Las Casas

El municipio de San Cristóbal de Las Casas cuenta con 92 localidades y una población de 166,460 habitantes. Es el municipio más poblado y cabecera regional, y alberga la ciudad homónima a la que llega un alto grado de afluencia turística nacional e internacional para visitar la región.

De las escuelas que participan en el PRE existen doce primarias generales y nueve indígenas. Sin embargo, y debido a la resistencia magisterial, pocas escuelas están dispuestas a realizar entrevistas o a proporcionar información de cualquier índole. Pese esto, y de acuerdo a los criterios de inclusión, las escuelas que participaron en la muestra son las siguientes:

1. Dr. Belisario Domínguez Palencia
2. Justo Sierra Méndez
3. Mario Molina Castellanos
4. 31 de Marzo
5. Paulo Freire
6. Vicente Guerrero

La población del municipio está compuesta por mestizos e indígenas y existen rasgos muy diferentes en la población de las localidades del municipio y de la ciudad; incluso existen grandes diferencias sociales entre la zona norte, centro y sur, por lo que a pesar de pertenecer al mismo municipio las condiciones sociales de las escuelas es diametral.

4.6.7.1. Escuela Primaria General “Dr. Belisario Domínguez Palencia”

La Escuela Primaria del Estado “Dr. Belisario Domínguez Palencia”, clave escolar 07EPR0007I, está ubicada en el barrio de San Diego, al sur de la ciudad. Pertenece a la Zona Escolar 055 de la Jefatura de Sector 004 del sistema estatal. Cuenta con

22 docentes y un director técnico, tiene una matrícula de 444 alumnos repartidos en trece grupos. De acuerdo a la base de datos del PRE 2014, dispone de red pública de energía eléctrica, agua, drenaje y sanitarios. Fue catalogada con alto grado de carencias por las condiciones físicas y de materiales.

El CEPS es independiente del Comité de Educación y cada uno maneja sus propios recursos; el primero lo que recibe del PRE y el segundo de las cuotas voluntarias o cooperaciones que aportan los padres de familia. Cada instancia tiene su propio programa y plan de trabajo.

Existe una fuerte cohesión entre el CEPS y el director de la escuela, lo que ha generado acuerdos y tomas de decisiones en común con los docentes. En cuanto a la infraestructura existe una gran diferencia entre el inicio, en el 2014, y lo logrado hasta 2018, se observa que su estancia en el programa por tres años ha sido positiva y las mejoras en la escuela son visibles.

4.6.7.2. Escuela Primaria General “Justo Sierra Méndez”

La Escuela Primaria Federal “Justo Sierra Méndez” clave escolar 07DPR0169V del turno matutino, pertenece a la Zona Escolar 005 de San Cristóbal en la Jefatura de Sector 005. Se ubica en el barrio de San Antonio, al suroeste de la ciudad, cuenta con cuatro maestros y un director encargado con grupo, con una matrícula de 120 alumnos.

Fue considerada por el CEAMBE en el 2013 como una escuela con muy alto grado de carencia. Cuenta con energía eléctrica, pero no de agua de la red pública ni drenaje, por lo que los padres de familia cooperan para adquirir agua en pipas. Durante los tres años en el programa, se rehabilitó una parte de la escuela con el recurso del PRE y de los padres de familia, que poco a poco han ido organizándose y participando en las actividades. En un principio no se interesaban, pero al ver las mejoras en la escuela se han ido motivando y participando.

Existe el CEPS y el Comité de Educación; ambas instancias velan por las condiciones de infraestructura de la escuela y de los materiales, sillas y mesas para alumnos y docentes. Todos los actores educativos consideran que deben existir ambas instancias para motivar a que los padres de familia.

Los docentes están motivados y ven necesaria la constitución del CEPS, lo perciben como una ayuda en la escuela, tienen una comunicación fluida con los integrantes e informan de las actividades. A pesar de pertenecer al bloque disidente del magisterio no ven mal estos programas de infraestructura.

4.6.7.3. Escuela Primaria General “Mario Molina Castellanos”

La Escuela Primaria Federal “Mario Molina Castellanos” clave 07DPR4099R del turno vespertino, pertenece a la Zona Escolar 005 de la Jefatura de Sector 005 del sistema federalizado se ubica en el barrio de Tlaxcala en la zona norte de la ciudad. Tiene once maestros y un director técnico; la matrícula de la escuela es de 281 alumnos repartidos en ocho grupos.

Fue reportada con un alto grado de carencia e insuficiencia en material de los alumnos y de los maestros, así como de las instalaciones. Actualmente existe mejoría en el edificio escolar pero que, en palabras del director, “no es suficiente”. Cuenta con energía eléctrica, agua potable, drenaje y sanitarios.

El CEPS y el Comité de Educación son uno solo y existe comunicación entre ellos, los docentes y el director. A pesar de estar en el movimiento magisterial, aceptaron los recursos y generó descontento en algunos docentes, por lo que el ambiente laboral es muy volátil. Por ser una escuela vespertina y encontrarse en una zona con alto grado de delincuencia, los docentes y el director tienen una participación discreta en las decisiones escolares y el CEPS queda como observador del proceso educativo.

4.6.7.4. Escuela Primaria General “31 de Marzo”

La Escuela Primaria del Estado “31 de Marzo” clave escolar 07EPR0603G del turno matutino, pertenece a la Zona Escolar 026 de la Jefatura de Sector 004 de San Cristóbal de Las Casas. Se ubica en el lado norte de la ciudad en la colonia 31 de Marzo, tiene nueve maestros y un director técnico así como 176 alumnos y seis grupos.

Fue reportada como escuela con alto grado de carencias por el CEMABE en el 2013 y fue beneficiada por el PRE. Ha cambiado su infraestructura con la

construcción de dos aulas y una oficina que utiliza el director. Cuenta con energía eléctrica, red pública de agua potable, drenaje y sanitarios. Los materiales para los alumnos, para el maestro, las sillas, las mesas y los pizarrones se encontraban en malas condiciones, pero afortunadamente los han cambiado y además se pintó la escuela.

El director, los docentes y los padres de familia están satisfechos con los recursos y con la forma en que se han invertido y esto lleva a que la participación de “todos” sea más activa. Los padres de familia interactúan con los docentes y reciben información de lo que se hace en las aulas y en la escuela, por lo que no se generan problemáticas; así “la forma en la que se les avise y se les haga partícipes es la manera en la que reaccionan”. El director mantiene la comunicación y el diálogo con el CEPS y el Comité de Educación que están integrados por diferentes padres de familia.

4.6.7.5. Escuela Primaria General “Paulo Freire”

La Escuela Primaria del Estado “Paulo Freire” clave escolar 07EPR06120 del turno matutino, pertenece a la Zona Escolar 026 de la Jefatura de Sector 004, está ubicada en el Periférico Noroeste de la ciudad, en la Colonia Molino Utrilla, anteriormente se llamaba Anexa Miguel Hidalgo. Tiene una plantilla de ocho maestros y un director encargado sin grupo; en cuanto a la matrícula es de 145 alumnos en seis grupos.

Cuenta con servicio de energía eléctrica y red pública de agua potable, pero como no tiene drenaje, usan fosa séptica y almacenan el agua en cisterna. Los materiales para los alumnos, sillas, mesas y pizarrones se encontraban en malas condiciones pero se han adquirido otros nuevos.

El CEPS se nombra de acuerdo a los usos y costumbres, similares a otras localidades de los municipios aledaños. Esto se debe a que los habitantes de esta colonia son en su mayoría desplazados de otros municipios que se asentaron irregularmente y viven como lo hacían en sus comunidades. El CEPS tiene mayor relevancia que el Comité de Educación y existe una estrecha comunicación entre el

director, docentes y padres de familia quienes participan en las comisiones del CEPS así como en la elaboración de los proyectos.

4.6.7.6. Escuela Primaria General “Vicente Guerrero”

La Escuela Primaria del Estado “Vicente Guerrero” clave escolar 07EPR0355P del turno matutino, pertenece a la Zona Escolar 026 de San Cristóbal de Las Casas en la Jefatura de Sector 004 del sistema estatal. Está ubicada en la Colonia Nueva Esperanza en la zona norte de la ciudad. Tiene trece maestros y un director técnico, así como 231 alumnos en ocho grupos.

Dispone de los servicios de energía eléctrica, agua de la red pública, drenaje y sanitarios. Tiene salones para el uso educativo, sillas, mesas y materiales para los alumnos y maestros; sin embargo, se encuentran en malas condiciones. Los padres de familia integran el Comité de Educación y el CEPS pero su participación es limitada y no hay una articulación entre los actores educativos a pesar de que el director trata de integrarlos al trabajo.

4.6.8. Santiago el Pinar

El municipio de Santiago el Pinar tiene una población total de 2,854 habitantes y once localidades. Su población es indígena de la etnia tsotsil y es uno de los municipios que recuperó su estatus en la remunicipalización de 1998. En el municipio sólo existen tres primarias generales y una del nivel indígena, de las cuales la Escuela Primaria General “Jaime Torres Bodet” participa en el PRE.

4.6.8.1. Escuela Primaria General “Jaime Torres Bodet”

La Escuela Primaria Federal “Jaime Torres Bodet” clave escolar 07DPR4805E1 del turno matutino pertenece a la Zona Escolar 028 de Chamula en el Sector 06 del subsistema federalizado. Está ubicada en la localidad de Pechultón. Tiene dos maestros —uno funge como director encargado con grupo— y 56 alumnos en seis grados, de primero a sexto.

De acuerdo con el CEMABE (2014) fue reportada con un grado de carencias muy alto y no ha superado esta condición por el nivel de marginación en el que se encuentra la localidad. Dispone de servicios de energía eléctrica pero no de agua

potable, drenaje, sanitarios o fosa séptica. Tiene salones para cada uno de los grupos, pero las sillas, mesas, pizarrones y demás materiales están en malas condiciones.

El CEPS y el Comité de Educación están conformados por padres de familia de la comunidad por un ciclo escolar, tengan o no hijos en la escuela. Debido a las condiciones de pobreza, los padres de familia tienen que trabajar en el campo por lo que se turnan para cumplir con su servicio. Los docentes también tienen un alto grado de responsabilidad y organizan las diferentes actividades que marca el CEPS; además proponen la compra de materiales para el uso cotidiano en las aulas.

4.6.9. Teopisca

El municipio de Teopisca tiene una población de 32,368 habitantes, en 92 localidades. Tiene 25 escuelas primarias indígenas y 31 generales, de las cuales pocas están inscritas en programas federales por la resistencia magisterial. Las que participan en programas lo hacen en Escuelas de Tiempo Completo (PETC), por los alimentos que le dan a los alumnos y el salario extra a los docentes.

En el PRE participan tres primarias del nivel indígena y de éstas dos reúnen las características comunes para ser consideradas como muestra.

1. Escuela Primaria Indígena “Hermenegildo Galeana”
2. Escuela Primaria Indígena “Ignacio José de Allende y Unzaga”

4.6.9.1. Escuela Primaria Indígena “Hermenegildo Galeana”

La escuela Primaria Indígena “Hermenegildo Galeana” clave escolar 07DPB2232T1 del turno matutino pertenece a la Zona Escolar 354 Teopisca, de la Jefatura de Sector 713 Las Rosas. Está ubicada en la ranchería de Nuevo Belén. Su plantilla la componen cinco maestros, un director encargado con grupo y 83 alumnos en los seis grados.

Cuenta con el servicio de energía eléctrica, red de agua pública, sanitarios y cisterna. Fue catalogada como una escuela con alto grado de carencias físicas en infraestructura y materiales educativos, según el CEMABE (2014); no todos los alumnos y maestros disponían de sillas, mesas, pizarrones y otros muebles, sin

embargo, actualmente han construido aulas y comprado muebles y materiales educativos.

El CEPS y el Comité de Educación están integrados por los mismos padres de familia e intercambian funciones y son elegidos por la asamblea de la localidad, a la que también se tiene que consultar si aprueban la construcción de aulas o la compra de material para los docentes y alumnos.

Los integrantes del CEPS no se presentan todos los días y únicamente asisten a la escuela los lunes y miércoles pero están al pendiente de cualquier llamado del director. Los padres de familia y docentes participan en las actividades, acuerdos y trabajos que organizan dentro de la escuela y existe plena confianza en los integrantes del CEPS y del Comité de Educación, ya que son una representación de la asamblea comunitaria y por tanto de los intereses de la comunidad.

4.6.9.2. Escuela Primaria General “Ignacio José de Allende y Unzaga”

La Escuela Primaria Indígena “Ignacio José de Allende y Unzaga”, clave 07DPB2531R del turno matutino, pertenece a la Zona Escolar 355 Teopisca de la Jefatura de Sector 713 Las Rosas, Chiapas. Está ubicada en la ranchería Jardín del Nuevo Edén. Cuenta con seis grupos, seis docentes y un director técnico; tiene 230 alumnos.

Cuenta con los servicios públicos de energía eléctrica, red de agua pública, drenaje y sanitarios. Tiene salones para el uso educativo en todos los grupos, sin embargo, no todos los alumnos ni maestros cuentan con sillas, mesas, pizarrones y materiales para el uso cotidiano de las actividades escolares. Con el PRE han construido aulas y la oficina del director de la escuela; también han comprado diferentes muebles: escritorios, archiveros, sillas ejecutivas y demás artículos, así como materiales educativos para los docentes y los alumnos.

El CEPS y el Comité de Educación tienen los mismos integrantes y están un año prestando el servicio comunitario. Casi todos los días están en la escuela para ayudar a los docentes y el director en las actividades escolares, supervisan, vigilan

y realizan trabajos de limpieza, mantenimiento y cuidado de los accesos de la escuela.

Existe una percepción positiva hacia el CEPS y, por otra parte, se considera como necesario pues complementa las lagunas que deja el Comité de Educación. Elaboran su proyecto de trabajo con las comisiones que marca la normatividad y se involucran los padres de familia, docentes, director y alumnos. Existe coordinación y participación activa de todos los actores educativos.

Se ven como una escuela de cambio y el director argumenta que “descarga mucha responsabilidad en el CEPS” por lo que considera que la escuela es innovadora y con aspiraciones de ser de excelencia. También cree que se encamina a una verdadera autonomía donde ellos deciden qué hacer con el recurso del PRE para mejorar sus instalaciones.

4.6.10. Zinacantán

El municipio de Zinacantán tiene una población de 31,061 habitantes en 55 localidades. En el municipio participan en el PRE trece primarias generales y ocho indígenas, sin embargo, por el movimiento magisterial, las escuelas indígenas están divididas dentro de los mismos planteles y desde la supervisión escolar no entregan documentación del CEPS y por tanto no se incluyen en la muestra, quedando solamente cinco primarias generales.

1. Escuela Primaria General “José María Morelos”
2. Escuela Primaria General “Gustavo Ramos Aguilar”
3. Escuela Primaria General “Luis Espinosa”
4. Escuela Primaria General “Ángel Albino Corzo”
5. Escuela Primaria General “Rafael Ramírez Castañeda”

4.6.10.1. Escuela Primaria General “José María Morelos”

La Escuela Primaria Federal “José María Morelos” clave escolar 07DPR0757K del turno matutino pertenece a la Zona Escolar 031 de Zinacantán en la Jefatura de Sector 006. Está ubicada en la localidad de Bochojbó Alto. Cuenta con siete maestros de grupo y un director técnico y su matrícula es 180 alumnos.

Tiene el servicio de energía eléctrica, pero no el de agua potable y es el municipio quien dota a la escuela a través de pipas para el servicio cotidiano; tampoco tiene sanitarios y hacen uso de fosa séptica. Se considera como una escuela con alto grado de carencias por lo que no todos los alumnos y maestros cuentan con sillas, mesas, pizarrones y demás materiales educativos.

El nombramiento de los integrantes del CEPS y del Comité de Educación se da en las asambleas comunitarias donde existe un listado de las personas que ya cumplieron con su servicio y aquellas a las que aún les corresponde en el ciclo escolar actual. Cada uno de los integrantes tiene que estar una semana completa en la escuela para observar y participar en las actividades que se realizan; ambas instancias tienen los mismos integrantes.

Una característica particular es que el integrante del CEPS tiene que cuidar la escuela y el templo católico que se encuentra a un costado de la plaza cívica, y si realiza su función a cabalidad será candidato a nuevas funciones como la de Agente Municipal.

Los padres de familia desde las asambleas comunitarias deciden en qué se invierte el recurso económico, pues la costumbre de la localidad es que el 50% del presupuesto se le dé a la escuela y el 50% restante lo ejecuten las autoridades para diferentes actividades.

Los docentes y el director tienen poca influencia en las decisiones de las autoridades y se limitan a participar en las actividades cívico sociales dentro y fuera de la escuela, como, por ejemplo, la fiesta patronal, donde se suspenden las clases y todos los habitantes tienen que participar a través de su cooperación, hasta el punto de que si alguien no acata estos acuerdos, sea docente o padre de familia, es expulsado de la localidad.

4.6.10.2. Escuela Primaria General “Gustavo Ramos Aguilar”

La Escuela Primaria Federal “Gustavo Ramos Aguilar”, con clave escolar 07DPR4091Z del turno matutino, pertenece a la Zona Escolar 031 de Zinacantán de la Jefatura de Sector 006. Está ubicada en la localidad de Elambó Alto; tiene una

plantilla docente de tres maestros y un director encargado con grupo. Su matrícula es de 85 alumnos divididos en seis grupos.

La escuela fue reportada con alto grado de carencias en infraestructura física y materiales educativos, condición que no ha mejorado. Cuenta con energía eléctrica, pero no con agua potable y drenaje, el servicio de sanitarios es a través de fosa séptica y el municipio abastece del agua a través de pipas. Aunque cuenta con aulas para todos los grupos, éstas están en malas condiciones. No disponen de sillas y mesas para todos los alumnos ni de pizarrones en todos los salones.

El CEPS y el Comité de Educación son integrados por diferentes padres de familia y se designan para el cargo aunque no tengan hijos en la escuela; es un servicio a la comunidad y por tanto deben desempeñarlo con esmero y responsabilidad.

Las decisiones escolares se dan dentro de las asambleas comunitarias por lo que los docentes, director e incluso el supervisor de la zona quedan en calidad de observadores. Los padres de familia deciden su calendario escolar y suspenden las actividades en la fiesta patronal. Los recursos del PRE son manejados directamente por el Comité de Contraloría Social y es destinado a la construcción de un salón.

4.6.10.3. Escuela Primaria General “Luis Espinosa”

La Escuela Primaria del Estado “Luis Espinosa”, con clave escolar 07EPR0222Z del turno matutino, pertenece a la Zona Escolar 026 de la Jefatura de Sector 004 del sistema estatal. Está ubicada en la localidad de Apaz. Tiene una matrícula de 225 alumnos en once grupos, con una plantilla de doce docentes y un director técnico.

Al igual que las demás escuelas del municipio cuenta con el servicio de energía eléctrica, pero sin el servicio de agua pública ni drenaje. El municipio abastece a través de pipas y usan letrina o fosa séptica. Cuenta con aulas para todos los grupos que se han habilitado con el recurso económico que reciben del programa.

El CEPS y el Comité de Educación están integrados por diferentes padres de familia, a pesar de existir ambas instancias; el Comité tiene mayor relevancia y está conformado sólo por hombres, a diferencia del consejo donde se integran también las mujeres. Las decisiones las llevan a consenso porque existen bandos políticos en la localidad y tienen que estar de acuerdo “todos” los agentes municipales para que se lleven a cabo las actividades y construcciones en la escuela.

Por problemas político electorales el ambiente es tenso y volátil; así, si un bando está en desacuerdo, no se realiza ninguna obra y el no respetar estas decisiones ha llevado incluso a enfrentamientos armados. Los docentes y la directora tienen el apoyo del CEPS y del Comité de Educación, sin embargo no pueden intervenir en las decisiones de la escuela. Aun así trabajan de forma ordenada y comprometidos en las actividades recreativas y de retroalimentación con los alumnos.

4.6.10.4. Escuela Primaria General “Ángel Albino Corzo”

La Escuela Primaria del Estado “Ángel Albino Corzo”, con clave escolar 07EPR0224X de turno matutino, por encontrarse en una localidad de más 2,500 habitantes, es considerada urbana, pertenece a la Zona Escolar 026 de San Cristóbal de Las Casas, de la Jefatura de Sector 004. Está ubicada en la localidad de Navenchauc. Tiene una matrícula de 425 alumnos repartidos en 15 grupos, con una plantilla docente de 19 maestros y un director técnico.

Fue reportada por el CEMABE en el 2013 con muy alto grado de carencias; por esta circunstancia fue demolida y construida nuevamente en el 2014. Tiene servicio de energía eléctrica pero no el de agua entubada ni de drenaje, por lo que el municipio abastece a la escuela y a la comunidad con pipas. Tiene todos los salones para cada grupo y mobiliario para alumnos y maestros, así como pizarrones y otros materiales de uso cotidiano.

El CEPS está integrado por mujeres que se eligen en la reunión general de padres de familia, mientras que el Comité de Educación se conforma por hombres que se eligen en la asamblea comunitaria, teniendo este último mayor peso y relevancia en las decisiones.

El Agente Municipal está en contacto directo con el Comité y ellos determinan lo que se realiza con el recurso del PRE; esto genera que no todo el recurso llegue a la escuela, pues un porcentaje queda en manos de las autoridades para otros gastos.

Los docentes y director están en desacuerdo en esta forma de manejo del recurso, pero poco caso les han hecho, ellos han tratado de persuadir a las madres de familia del CEPS para que concilien y consigan más recursos para la escuela.

4.6.10.5. Escuela Primaria General “Rafael Ramírez Castañeda”

La Escuela Primaria Federal “Rafael Ramírez Castañeda” clave escolar 07DPR3012P del turno matutino, pertenece a la Zona Escolar 028 Zinacantán de la Jefatura de Sector 006. Está ubicada en la localidad de Gejchentic. Tiene una plantilla docente de 19 maestros, 420 alumnos y 15 grupos.

Tiene servicio de energía eléctrica pero no el de agua pública, drenaje ni sanitarios; usan fosa séptica y el municipio envía pipas de agua para el uso cotidiano de la escuela y la comunidad. Cuenta con aulas para todos los grupos pero están en malas condiciones. Disponen de sillas, mesas y pizarrones en todos los salones, pero fue reportada con alto grado de carencias.

El CEPS y el Comité de Educación se integran por los mismos padres de familia; sólo intercambian funciones. Existe una comunicación efectiva entre ellos y el director de la escuela, por lo que se ha maximizado la utilización del recurso y se han construido aulas, rehabilitado pasillos y jardineras entre otros.

Los docentes perciben un ambiente agradable aunque estén condicionados a participar en las fiestas patronales, actos cívicos y eventos sociales de la localidad. La toma de decisiones se da en las asambleas comunitarias donde el director envía el oficio de necesidades escolares o asiste personalmente para exponer la situación de la escuela y de esta manera se valoran las necesidades y la forma de resolverlas a través de la participación de los padres de familia.

Capítulo 5. Análisis de los resultados del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) como estrategia para la autonomía escolar

El capítulo describe los resultados del trabajo de investigación que se realizó en las escuelas primarias generales e indígenas en la Región V Altos Tsotsil Tseltal beneficiarias del Programa de la Reforma Educativa (PRE) y tiene como propósito analizar cómo el contexto social y cultural determina la constitución, funcionamiento e informe de resultados del Consejo Escolar de Participación Social y su nivel de influencia en la autonomía escolar, esto como parte de una estrategia de política educativa enfocada en el mejoramiento de la calidad de la educación y de la infraestructura física de las escuelas del nivel básico.

Los resultados de la investigación se sitúan en la información arrojada por los actores educativos o claves —padres de familia, docente y director— a través de dos instrumentos: la encuesta y la entrevista. Estos instrumentos se aplicaron en el contexto de los actores, la escuela, escenario de tensiones y acuerdos que permiten conocer de propia voz la percepción y el significado que le dan al CEPS y a la autonomía escolar.

Por ello, en un primer momento se describe la constitución y registro oficial del CEPS en las escuelas investigadas, la problemática y los resultados que se encontraron, así como el porcentaje de escuelas con medio, alto y muy alto nivel de conformación que abonan la autonomía escolar.

Después se hace un análisis del funcionamiento del CEPS y se determina cómo se fortalece la autonomía escolar, y cómo se presentan los informes y resultados del CEPS en las escuelas primarias generales e indígenas de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, así como la descripción del análisis cuantitativo y cualitativo de la aplicación de las encuestas.

También se describen las gráficas de caja y de pastel como resultado del tratamiento de la información mediante el uso del software SPSS, lo que permitió determinar el índice de autonomía escolar que alcanzan las escuelas estudiadas y desde el análisis de la entrevista se amplía el espectro para explicar lo vivido en el

trabajo de campo, basado en las conversaciones con los padres de familia, docentes y director.

5.1. Análisis cuantitativo y cualitativo de la información del CEPS y la autonomía escolar

Los resultados parten de la información recolectada de los instrumentos de encuesta y de entrevista, descritos en el capítulo 4 —la primera como técnica del enfoque cuantitativo y la segunda del cualitativo—, que se aplicaron a 69 informantes en las 23 escuelas primarias generales e indígenas que conformaron la muestra y que fueron elegidas mediante el muestreo aleatorio simple, de los cuales 23 son padres de familia, 23 docentes y 23 directores.

El primer actor clave es el presidente del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), que representa a la Asociación de Padres de Familia o Comité de Educación y refleja la percepción y significados de la comunidad en general en este modelo de participación.

El segundo actor es el docente, quien funge como representante sindical y es el enlace entre el director y los padres de familia en situaciones laborales y que en los últimos años, ante la resistencia magisterial, juega un papel importante en la representación del colectivo docente al consensuar y determinar las decisiones al interior de las escuelas primarias de la región, que como consecuencia, se oponen a las políticas y programas que vienen de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Por último, el director de la escuela, quien es el secretario técnico de esta instancia y representa a la autoridad oficial de la SEP. Al interior de la escuela, media, consensua, resuelve, cabildea y fomenta la participación de los padres de familia y de los docentes en las actividades escolares.

La información se obtuvo mediante la observación directa de los hechos y la aplicación de la encuesta a 69 actores, donde se preguntó cómo se constituyen, funcionan y cuál es el resultado del CEPS en las escuelas así como la influencia de éste en la autonomía escolar.

De esta manera se obtuvo la percepción y el significado que tienen los encuestados y entrevistados al respecto, considerando el contexto social y cultural

de la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas, con la finalidad de que la información obtenida refleje la realidad más cercana.

La encuesta consistió en la aplicación de un cuestionario con instrucciones iguales para todos los sujetos, idéntica formulación de las preguntas, no así el número de las mismas ni el tiempo para llenarlo, que varió de acuerdo a la información que tenían los actores sobre el CEPS.

La entrevista proporcionó datos que no se contemplaron en la encuesta, pero partió de ésta para semiestructurar la conversación con los actores, con un grado mayor de flexibilidad. Para ello, el entrevistador se ajustó al lenguaje y contexto de los entrevistados, redujo el formalismo para aclarar dudas y términos que no se comprendían en la encuesta, se utilizó un lenguaje más coloquial y generó un ambiente de confianza con los actores para recabar datos certeros y de mayor profundidad.

De esta manera se logró obtener información necesaria para conocer y hacer el análisis de la constitución, función y resultados del CEPS y el nivel de autonomía que tienen las escuelas dentro del modelo de participación social que instrumenta el gobierno federal en las escuelas primarias generales e indígenas de la Región V Altos Tsotsil Tseltal.

Durante la aplicación de la encuesta y entrevistas existieron problemáticas que dificultaron y alargaron el periodo de trabajo de campo; sin embargo, no interfirieron con la percepción y el significado que los actores como informantes clave atribuyen al CEPS.

5.1.1. Problemática en el trabajo de campo

Como se menciona en el capítulo 4, una de las primeras dificultades que se presentaron, fue localizar las escuelas primarias muestra, es decir, dentro del territorio de la Región V Altos Tsotsil Tseltal localizar el municipio, después la cabecera municipal, posteriormente la localidad y el paraje y en éste, la escuela.

El primer acercamiento fue con el personal de la Coordinación Regional Altos, ubicada en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, encargada de enlazar las

instancias oficiales de la educación en la región. Cuentan con una oficina de participación social que se encarga de recibir la documentación pertinente para llevarla al Departamento de Educación Básica; sin embargo, ellos no conocen donde están ubicadas las escuelas y su trabajo es netamente administrativo.

En esta dependencia proporcionaron los datos y dirección de las jefaturas de sector del sistema estatal, federalizado e indígena, repartidas en la Ciudad de San Cristóbal de Las Casas y en Las Rosas, y donde se preguntó si tenían a su cargo las escuelas muestra. El personal administrativo de las jefaturas proporcionó la información sobre la supervisión escolar en la que están las escuelas, previa autorización del jefe de sector quien, por la resistencia magisterial, es muy cuidadoso al proporcionar esta información.

En la oficina de la “Coordinación Regional Altos” y en las jefaturas de sector había pintas y leyendas de “la mal llamada reforma educativa”. El personal platicó que estas pintas las hacían los docentes disidentes o “democráticos” y que a ellos, por trabajar directamente con la estructura de la SEP, los ubicaban como “charros”. También explicaron que las jefaturas de sector, después del movimiento magisterial de 2013, estaban divididas; los “democráticos” habían creado jefaturas alternas o en resistencia y ellos controlan su propia información.

De esta manera acudimos a la jefatura de sector número 004 del sistema estatal, 706 del sistema federalizado, 710 oficial y 710 disidente del sistema indígena, todas ellas en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas y, por último, a la jefatura de sector número 713 también del sistema indígena en la ciudad de Las Rosas donde, con mucha reserva y después de explicar claramente nuestra procedencia, propósito, institución educativa y motivo, nos dieron direcciones de las supervisiones escolares.

La primera visita se realizó a la supervisión escolar número 055 y a la 026 en San Cristóbal de Las Casas, pertenecientes a la jefatura del sector número 004, donde proporcionaron la información que se requirió sin cuestionamiento, llamaron a los directores vía telefónica y facilitaron el directorio para llegar personalmente y visitar directamente la escuela.

Las escuelas de estas oficinas de supervisión escolar se encuentran en los municipios de Zinacantán, Chenalhó y San Cristóbal de Las Casas.

En el sistema federalizado, se acudió a la supervisión escolar número 005 de San Cristóbal de La Casas, la número 028 de Chamula y la número 031 de Zinacantán, que pertenecen a la jefatura de sector 006. Estas zonas escolares, como su nombre indica, tienen escuelas ubicadas en estos tres municipios y en Santiago el Pinar.

También se localizó la oficina de supervisión escolar número 018 de Chamula y número 007 de Chanal pertenecientes a la jefatura de sector número 710 y las supervisiones escolares número 034 de Amatenago del Valle y número 355 de Teopisca, ambas de la jefatura de sector número 713 de Las Rosas. Estas zonas escolares son del sistema indígena y tienen escuelas en los municipios de Amatenango del Valle, Teopisca, Chanal, Chamula, Huixtán y Larráinzar.

En estas oficinas de supervisión escolar hubo apertura, sin embargo, fue en el sistema federalizado donde se presentó mayor resistencia. No obstante en ambas instancias proporcionaron los números telefónicos y se llamó a los directores quienes amablemente accedieron y concedieron una cita para explicarles el proyecto, agendar la encuesta, abrir el espacio para las entrevistas con los docentes y padres de familia así como obtener su autorización para llegar a la escuela.

Cabe aclarar que el Sistema de Información de Escuelas (SIE) de la Secretaría de Educación y el Censo de Maestros, Alumnos y Escuelas de Educación Básica y Especial (CEMABE) tienen datos generales de las escuelas que se utilizó en un primer momento. Sin embargo, en algunos casos las direcciones resultaron erróneas, lo que llevó a otra escuela que no estaba dentro de la muestra representativa; esto provocó buscar nuevamente la escuela que sí estaba dentro de la muestra, por lo que el trabajo de campo se retrasó.

Otra problemática fue la distancia que se recorrió para llegar a las escuelas. Primero se pensó en hacer las visitas por municipio, sin embargo, estaban muy distantes unas de otras, por lo que se optó por elaborar un “mapa de rutas” sin

importar el municipio para optimizar el tiempo de viaje, es decir, se llegó a más escuelas en menos tiempo.

El tercer obstáculo fue los problemas sociales, políticos y electorales que se suscitaron en la región en el periodo del trabajo de campo, como lo sucedido en los municipios de Chenalhó, Chanal, Chamula, Zinacantán y Oxchuc que dificultaron el libre tránsito en las carreteras de la región, percibiéndose un ambiente hostil y un clima de inseguridad en las localidades y cabeceras municipales por las cuales se tenía que transitar (HispanTV, 2018).

Y el último y mayor problema para recabar información fue la resistencia magisterial que se presenta en la región ante la reforma educativa (HispanTV, 2018), y que se refleja en las escuelas con divisiones internas entre maestros de distintos bandos: unos denominados “democráticos” pertenecientes a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y otros los llamados “institucionales o charros” del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), situación que provoca un clima de tensión y no permitió que se llegara libremente a las escuelas.

Esto exigió, como ya lo mencionamos, una identificación exhaustiva desde las jefaturas de sector, supervisiones escolares y direcciones de las escuelas para explicar concretamente nuestra pretensión con la encuesta y la entrevista, ya que como parte de la tensión, la disidencia magisterial acusa al gobierno federal de enviar personal para convencer a los docentes y directivos de aceptar la reforma educativa.

Esos rumores causaron resistencia de maestros y directivos en algunas escuelas para proporcionar la información y como consecuencia no se realizó el censo que se tenía programado, por lo que se optó por realizar una muestra representativa aleatoria. Asimismo, en muchas escuelas de la región, los maestros han instruido y persuadido a los padres de familia para desacreditar todo lo que envía la SEP y están al pendiente de quién llega a la escuela, lo que se pregunta y lo que contestan los docentes y directivos.

Esta es una característica común en la región, que el Comité de Educación vigile la seguridad de los niños y de los maestros y se tenga que solicitar su autorización para poder platicar con el director o docentes. Esta situación refleja lo complejo de entrar a estas localidades y a las escuelas, dejando entrever el control y la autonomía que ejercen las autoridades locales.

5.2. Interpretación y análisis de datos cuantitativos y cualitativos

Para la interpretación y el análisis de los resultados se construyó un índice para determinar el grado de autonomía en las escuelas primarias indígenas y generales de la región. El índice es un indicador que describe la operacionalización de una o diversas variables y que se desarrolla con diversos ítems organizados en dimensiones. Además los datos proceden de lo proporcionado por los actores encuestados y entrevistados, en este caso, quienes integran el CEPS en cada escuela.

Para la estructura del índice de autonomía escolar se consideraron 45 ítems distribuidos en tres instrumentos aplicados a las tres figuras o actores clave que integran el CEPS —padre de familia, docente y director—. Cada respuesta positiva tuvo un valor de 0.02 y así se estableció un comparativo entre las dimensiones que integran el índice; el valor de cada ítem se indica en la siguiente tabla.

Tabla 1. Valor de ítem por dimensión

Dimensión	Valor de ítem
Dimensión 1: Constitución del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS)	0.125
Dimensión 2: Funcionamiento del CEPS	0.05
Dimensión 3: Informe de resultados del CEPS	0.058

El análisis del índice busca medir el grado de autonomía escolar fortalecido por el CEPS, en el que fueron considerados cuatro niveles de influencia organizados en cuatro rangos conforme a la puntuación de 0 a 1 establecida como se indica a continuación:

Tabla 2. Tabla de interpretación del nivel de fortalecimiento del CEPS hacia la autonomía escolar

Índice	Nivel de influencia del CEPS hacia la autonomía escolar
0.76-1	Muy alto
0.51-0.76	Alto
0.26-0.51	Medio
0.0-0.25	Bajo

Para el análisis de los resultados se aplicaron medidas de posición —cuartiles—, tendencia central —media, moda, mediana—, dispersión —desviación estándar, coeficiente de variación— y forma —diagrama de cajas o histogramas— con la finalidad de tener una descripción general respecto a las opiniones de los integrantes del CEPS.

5.2.1. Resultados de la dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS)

La constitución del consejo escolar está regida por una serie de acuerdos y lineamientos que definen su conformación, duración y registro. La constitución del CEPS es uno de los factores de éxito que mide la SEP en cuanto a tasa de cobertura, es decir, el porcentaje de escuelas con CEPS registrado ante la instancia oficial con

respecto al total de escuelas de educación básica o subniveles según sea el caso (preescolar, primaria y secundaria).

El registro debe cumplir con la formalidad de un acta firmada por cada integrante del Consejo y su registro ante la instancia oficial, es decir, tiene que hacerse válida a través de la plataforma del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE).

Otro rasgo importante que determina la constitución del CEPS es quiénes, y cuántos integran dicho consejo, por lo que, de acuerdo a la proporción de padres de familia, docentes, director y otros, se sabrá el grado de complejidad que tendrá. Los integrantes duran en el cargo dos años, con posibilidad de reelegirse por un periodo adicional.

Normativamente la constitución del CEPS está regida por el acuerdo 08/08/17 (DOF, 2016) donde la autoridad escolar —SEP, CONAPASE, instancia estatal, jefaturas de sector, supervisiones escolares— tienen que hacer lo conducente para que en cada escuela de educación básica se constituya el CEPS.

El número de integrantes del CEPS oscila entre nueve y veinticinco consejeros, de entre los cuales se nombra a un presidente, un padre de familia de la escuela, elegido por mayoría de votos; también para las escuelas con seis grupos o más, se designa a un secretario técnico, que es el director de la escuela, y dentro de los consejeros se elige a un docente como representante sindical.

Esta etapa se da en respuesta a la convocatoria realizada por parte del director para integrar el Consejo, donde se consensua la asignación de cargos entre sus integrantes, la distribución de funciones y su oportuno registro en la plataforma nacional del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE).

Los resultados de esta dimensión, constitución y registro del CEPS, y su influencia en el grado de autonomía, presentan como índice menor o mínimo 0.50 y como máximo 1. De acuerdo con los cuartiles que son medidas de posición que ordenan los resultados en cuatro, de menor a mayor; el 50% de los índices oscilan entre el primer cuartil, que corresponde al índice 0.625, y el tercer cuartil que corresponde al 0.875.

En relación con la escala establecida, se encuentra en un nivel alto de autonomía escolar; el 25% de los resultados se localizan a partir del menor índice que corresponde al 0.50 y al índice 0.625 que corresponde al primer cuartil (Ver Gráfica 1).

Estos datos son comprensibles si consideramos que la instancia nacional, CONAPASE, instruye al Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE) para que toda escuela del nivel básico constituya su CEPS. Es una orden que deben ejecutar los directores y realizar el proceso en la página oficial de la SEP, denominada actualmente como Registro de Participación Social en la Educación (REPASE), y que anteriormente funcionaba como Registro Público de Consejos Escolares (REPUCE).

Según los Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (2016) para el ciclo escolar 2014-2015, el 87.5% de escuelas de educación básica cumplieron con la constitución y el registro. Sin embargo, investigaciones citadas en el capítulo 2 arrojan datos de que esta conformación sólo se ha dado por cuestiones normativas y burocráticas que convierten al CEPS en un proceso meramente administrativo, que no ha funcionado.

En cuanto a la constitución del CEPS en las escuelas primarias de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, desde sus inicios y tal como está diseñada por la SEP, se vio como un instrumento centralista, de control y burocrático, Los directores sí realizan el trámite, pero solamente lo hacen en el papel y no se instrumenta en el escenario real y otros no lo hacen.

De esta manera, la constitución y registro del CEPS ha sido incierto y actualmente con el movimiento y resistencia magisterial en contra de la reforma educativa este problema se agudizó, pues muchas escuelas primarias indígenas y federalizadas no constituyen ni registran su Consejo y las escuelas primarias estatales sólo simulan la entrega de formatos.

En el caso de las escuelas que participan directamente en el Programa de la Reforma Educativa (PRE) y que son el objeto de estudio de esta investigación, las cosas son diferentes; todas las escuelas tienen como requisito que constituir y

registrar su CEPS, que opere para el manejo de los recursos económicos que el programa otorga y para fomentar la participación de los padres de familia en las actividades escolares.

Esta condición hace que el CEPS se amalgame con el Comité de Educación o Asociación de Padres de Familia de estas escuelas y funcione. Así mismo, ocasiona que los mismos padres de familia demanden que se constituya y se registre en tiempo y forma para ser beneficiados con los recursos económicos del programa.

Por ello, los resultados de esta dimensión refleja que los 23 directores de las escuelas constituyeron y registraron su CEPS, lo que demuestra que los actores sí conocen cómo se conforma y de qué manera pueden participar en el Consejo y a su vez fortalece la autonomía escolar. La participación es de forma activa, lo que representa que el 50% de las respuestas o de los índices oscilan entre el primer cuartil (0.625) y el tercero (0.875), es decir, un nivel alto.

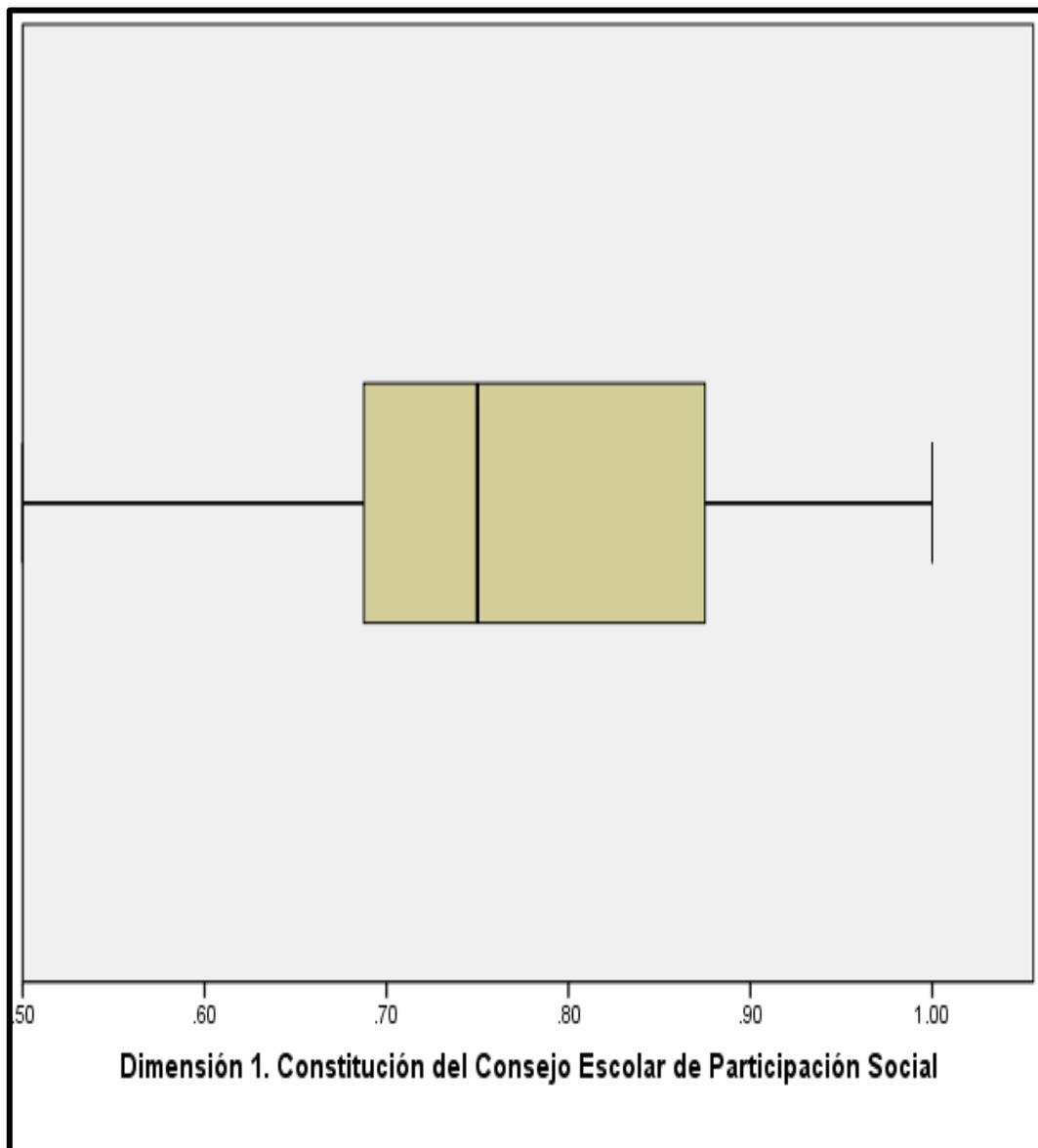
Este porcentaje arroja la constitución y el registro fortalece la participación de los padres de familia en el CEPS y se hace una práctica cotidiana al inicio de cada ciclo escolar. También abona a la autonomía escolar al fomentar la participación de los padres de familia y los docentes en la toma de decisiones, dejando de lado la decisión unilateral del director de la escuela.

Los padres de familia expresan que es necesario constituir el CEPS y que deben participar en las actividades de la escuela. Los docentes consideran que es importante que exista el CEPS, no sólo para que “todos” participen en la organización, administración y toma de decisiones de la escuela, sino para que también coadyuven en el aula.

En algunas escuelas el CEPS está conformado por padres de familia que sin tener hijos inscritos son nombrados por la asamblea y se integran al trabajo colectivo en favor de las mejoras y de la organización escolar. Este sentido de colectividad que se impregna en el CEPS es derivado de los usos y costumbres de las localidades y municipios donde la escuela primaria constituye un centro importante de reuniones, acuerdos y decisiones.

En esta dimensión el director es el encargado de hacer el registro en la plataforma, hecho que en ocasiones genera molestias en algunos de ellos, al no tener la capacitación correspondiente para llevarla a cabo. Además los lineamientos tienen que buscarlos en las páginas oficiales, quedando las supervisiones escolares como meras receptoras de documentos que sólo buscan que se cumpla con entregar las actas llenas, cuando deberían gestionar ante la instancia municipal o estatal la capacitación de su personal.

Gráfica 1. Dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social.



Dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social		
N	Válidos	23
	Perdidos	0
Mínimo		.50
Máximo		1.00
	25	.6250
Cuartiles	50	.7500
	75	.8750

Fuente: creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

Esto indica que el 25% de los resultados, corresponden al índice más alto y se encuentran ubicados entre las medidas de posición en el tercer percentil, que corresponde a un índice de 0.875, y el valor máximo de 1, es decir, un grado óptimo de pertinencia en la autonomía escolar.

En esta dimensión no se presentó datos atípicos o información que no fuese homogénea o que se distanciara de la media, lo que si se encontró fue una distribución asimétrica a la derecha, lo que indica una concentración de la información de los actores, positiva hacia la constitución del CEPS con mayor variabilidad entre el segundo cuartil (0.75) y el tercer cuartil (0.87).

En otras palabras, lo anterior refleja que el 96% de los actores están convencidos de que la constitución y el registro del CEPS son importantes; también aclaran que la participación de los padres de familia en el Consejo es bastante aceptada y se da por dos vías: voluntariamente o por designación y servicio a la comunidad.

En cuanto a las medidas de tendencia central y dispersión, esta dimensión presentó como resultados una media de 0.755 y conforme a la organización de los datos de menor a mayor se localizó una mediana de 0.75. La mayor frecuencia se localizó en el índice 0.75 coincidiendo las tres medidas. Estos datos confirman que

ninguno de los tres actores está en desacuerdo con la constitución y registro del CEPS.

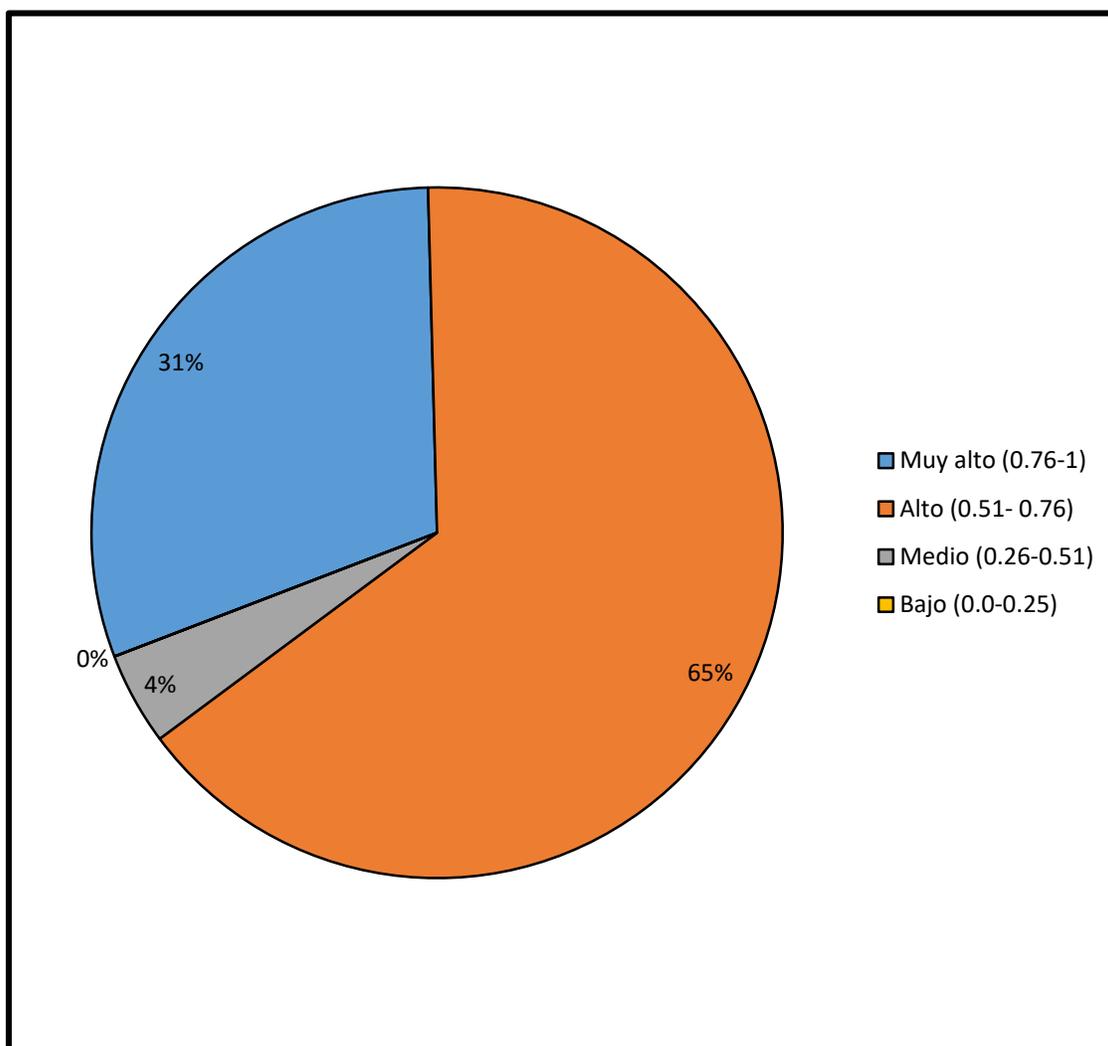
Respecto a la dispersión de datos, se calculó una desviación estándar de 0.11, siendo esta dimensión la que presenta menor variación en el índice con relación a la media. Finalmente el coeficiente de variación fue de 15.35%, el menor de las tres dimensiones, es decir, se encuentra por debajo del 25%, lo que confirma poca dispersión en los datos. Así las 23 escuelas tienen constituido y registrado el CEPS y son homogéneas en este proceso.

Entonces los resultados indican que el 65% de los índices registrados por escuela se sitúan en un nivel de influencia alto, es decir, más de la mitad de los directivos, docentes y padres de familia que integran el Consejo saben qué es un CEPS, cómo se conforma y las funciones que les compete realizar. Al pertenecer al PRE por tres años consecutivos ya tienen arraigada la idea del CEPS como importante y los padres de familia exigen su constitución por el recurso económico que recibe la escuela.

Por ser una norma la constitución del CEPS, el 31% de las escuelas se ubicó en el nivel “muy alto”, lo cual indica que más de un cuarto de las escuelas muestra de la región tienen su CEPS y se encuentra operando, conociendo e identificando las implicaciones y acciones que deben implementar como miembros activos.

En suma, los índices son favorables en un 96% de las escuelas que presentan aspectos positivos en la constitución del CEPS (Ver Gráfica 2). Solo el 4% de las escuelas presentó un nivel medio, lo que indica que se requiere capacitación sobre cómo se conforma el Consejo y principalmente sobre las facultades y atribuciones que tienen para alcanzar el 100% en la autonomía escolar. Una de las fortalezas en esta dimensión es que no se presentaron índices con niveles bajos.

Gráfica 2. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social



Fuente: creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

5.2.2. Resultados de la dimensión 2. Funcionamiento del Consejo Escolar de Participación Social

Las funciones del CEPS se centran en la realización de asambleas y sesiones, la integración de los comités, el registro de programas de apoyo y el establecimiento de metas para la mejora del logro educativo, según lo determina el calendario del CONAPASE y las normas del Acuerdo Secretarial 08/08/2017 (DOF, 2018).

También dentro de las funciones del CEPS está la vinculación con el consejo municipal y estatal y los apoyos que de éstas reciban, así como la manera de operar, planear y coordinar los programas educativos federales durante el ciclo escolar,

desde la autonomía de los padres de familia para decidir las acciones y sus necesidades.

En cuanto a las asambleas y reuniones, según el Acuerdo 08/08/2017 (DOF, 2018), entre la segunda y tercera quincena del ciclo escolar se debe celebrar la primera sesión, con el objeto de integrar los comités que apoyan el trabajo colegiado de los docentes y las decisiones escolares. En este rubro cabe la elaboración de la ruta de mejora para atender la normalidad mínima escolar, es decir, la planeación o plan de trabajo del ciclo escolar.

En esta fase se conforman dentro del CEPS los comités sobre temas prioritarios, que va desde la seguridad escolar hasta la higiene, para lo cual existe una guía o listado de comités que proporciona la instancia oficial y deja a consideración del Consejo señalar o constituir cuál o cuáles se integrarán de acuerdo al contexto y las necesidades.

Otra función de la asamblea es la de dar a conocer sobre la incorporación de la escuela a programas federales, estatales, municipales y otros, por ejemplo, el Programa de la Reforma Educativa (PRE). Este aspecto implica dar seguimiento, informar y transparentar la operatividad de los recursos económicos para el mejoramiento de la infraestructura escolar.

Uno de los comités preponderantes dentro del CEPS es el de Contraloría Social, que es el órgano encargado del seguimiento y rendición de cuentas a la asamblea y existe en todas las escuelas. Este comité está integrado por la Asociación de Padres de Familia y llevan el control del recurso aplicado en la infraestructura, así como en la compra de materiales educativos y didácticos.

Estas acciones se registran en la página oficial a través de los formatos de acta de asamblea, tanto en la primera como en la segunda sesión. Cabe aclarar que el CEPS no se limita a actividades escolares y de mejoramiento del edificio escolar, sino que además puede atender asuntos recreativos, deportivos, artísticos y culturales que promuevan la participación activa de los padres de familia dentro de la escuela.

De acuerdo con esta información, los datos recabados arrojaron los siguientes resultados:

El funcionamiento del CEPS, presenta una concentración del 50% de sus datos a partir del índice 0.55 correspondiente al primer cuartil y del índice 0.70 donde se ubica el tercer cuartil (Ver Gráfica 3), es decir, en la mitad de las escuelas los actores dijeron que el funcionamiento del CEPS en torno a las actividades planeadas, a la capacidad de decisión y a la autonomía escolar es aceptable o alto.

Los padres de familia participan en la organización de las actividades y reuniones para tomar acuerdos sobre el funcionamiento de la escuela y, como lo hemos mencionado, en estas asambleas se involucra a la comunidad en general y no sólo a los integrantes del CEPS. También las autoridades de las localidades o parajes tienen representación en estas asambleas (agente municipal, juez rural o comisariado ejidal) que influyen en los acuerdos.

La parte del informe sobre la ruta de mejora o plan anual de trabajo, el calendario escolar y la normalidad mínima que debe cumplir el centro escolar se la dejan a la escuela y al docente y el director. Los padres de familia se enfocan principalmente en vigilar los apoyos que provienen de los programas federales: el de la Reforma Educativa y Escuelas de Tiempo Completo; programas estatales: uniformes y útiles escolares, y municipales: desayunos escolares, huertos y otros.

En el caso de apoyos de organizaciones de la sociedad civil en educación no se ve relevante y no existen. Esto se debe al control de las autoridades locales, agentes municipales o comisariados ejidales, que presionan a los ayuntamientos para hacer gestiones estatales y federales o que les den recursos económicos y no así en realizar convenios con instituciones educativas, culturales o asociaciones civiles.

Entre los municipios tienen mayores apoyos están: Chamula, Zinacantán y Teopisca, donde la mayoría de las escuela primarias participa en al menos un programa federal; el gobierno del estado los incluye en programas de mejoramiento de infraestructura y el municipio aporta una cantidad considerable de dinero para la comunidad y la escuela.

En el caso de los docentes, sí conocen su función y las funciones del CEPS, esto derivado de la resistencia magisterial tienen que estar informados de los trámites que se hacen en la escuela y obligan al director a dar información y aclarar sobre los datos personales y laborales que está proporcionando a la instancia oficial. También conocen el calendario de reuniones del CEPS de la escuela.

En cuanto al proyecto escolar o plan anual de trabajo, existe poca comunicación entre los padres de familia y los docentes. A los primeros no se les ve necesarios integrarlos a la ruta de mejora, el calendario escolar o la normalidad mínima y las mismas localidades, a través del Comité de Educación, CEPS y agentes municipales, determinan si se cumplen o no; de hecho, ellos deciden si hay clases o no en las fiestas patronales y carnavales.

En la mayoría de las localidades de Chamula, Zinacantán y San Cristóbal de Las Casas, las escuelas primarias están a un costado de los templos católicos por lo que es común suspender actividades por varios días durante la celebración patronal. Los docentes y directores raramente contradicen estas decisiones y señalan que entre menos interfieran en asuntos de organización interna de las localidades, mejor; de igual manera expresan que los docentes han cuidado celosamente la parte laboral y pedagógica, si bien el CEPS no tiene injerencia en estos asuntos, “dejar a los padres de familia que se inmiscuyan en estos aspectos es muy peligroso”, aunque sí es necesaria su intervención en las tareas extraescolares de sus hijos.

En cuanto a los comités que conforman el CEPS, los docentes sí participan en los que se refieren a la atención de los alumnos, no así en el seguimiento de los programas dentro del CEPS, “no quieren tener problemas con el manejo de recursos o responsabilidades de trabajo que no están dentro de sus funciones”. Aunado a la resistencia magisterial, no existen propuestas de los docentes para la incorporación de la escuela a otros programas federales, estatales, municipales o de otra índole.

Los docentes se ven como pieza importante en la toma de las decisiones sobre la mejora de la escuela y del proceso educativo, por lo que asisten a las reuniones con el director y participan en la organización de las actividades de la

escuela. También tienen un peso importante en la toma de acuerdos sobre el funcionamiento de la escuela, aunque en los municipios de Chamula y Zinacantán es el Comité de Educación quien determina muchas de las acciones que se llevan a cabo.

Por ejemplo, el director de la Escuela Primaria “Niños Héroe” de la localidad de Nichté, municipio de Chamula, comentó que, si no acataban lo que decidía el Comité de Educación, tanto director como maestros serían “corridos”, por eso mantenían un perfil bajo en la toma de decisiones.

Esto es contradictorio con otras escuelas donde existe una fuerte cohesión de maestros-directivo-padres de familia; éstas representan el 25% de los resultados más altos que se localizan entre el 0.70 (tercer cuartil) y el 0.95 (valor máximo), donde existe un fuerte equipo de trabajo y las decisiones de los docentes y directivos se amalgaman con la de los padres de familia que dan como resultado un CEPS fuerte y con presencia en organización escolar y de infraestructura.

Cuando esta fase de la autonomía escolar es fuerte, el colectivo desde el CEPS permea las esferas de la escuela, desde la administración, la organización, el nivel pedagógico y la participación de la comunidad. Estas escuelas tienen una infraestructura muy sólida e importante y sus decisiones giran en torno a los intereses de todos los actores.

La dispersión en esta dimensión se encuentra entre el valor mínimo 0.35 y el primer cuartil (0.55), existen dos escuelas con procesos débiles que tienen el valor mínimo de funcionamiento del CEPS y de la autonomía escolar: la Escuela Primaria General “Benito Juárez García” del municipio de Chenalhó y “Vicente Guerrero” en San Cristóbal de Las Casas, donde han cambiado de director y han comenzado a redirigir los procesos.

Esta Dimensión sobre el funcionamiento del CEPS presentó un dato atípico localizado en el lugar 15 cuyo puntaje se refiere al valor máximo (0.95); corresponde a la Escuela Primaria Indígena “Ignacio José de Allende y Unzaga”, en la localidad de Jardín del Nuevo Edén, del municipio de Teopisca, donde el liderazgo directivo y el equipo de trabajo que han consolidado permiten tener un alto grado de

funcionamiento del CEPS, que se ve como necesario y fundamental y una autonomía fuerte.

También en las demás escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal existe un alto grado de autonomía escolar; los docentes y padres de familia colaboran en común para integrar los comités, y están al pendiente de las necesidades escolares y participan con el director de la escuela en la toma de decisiones.

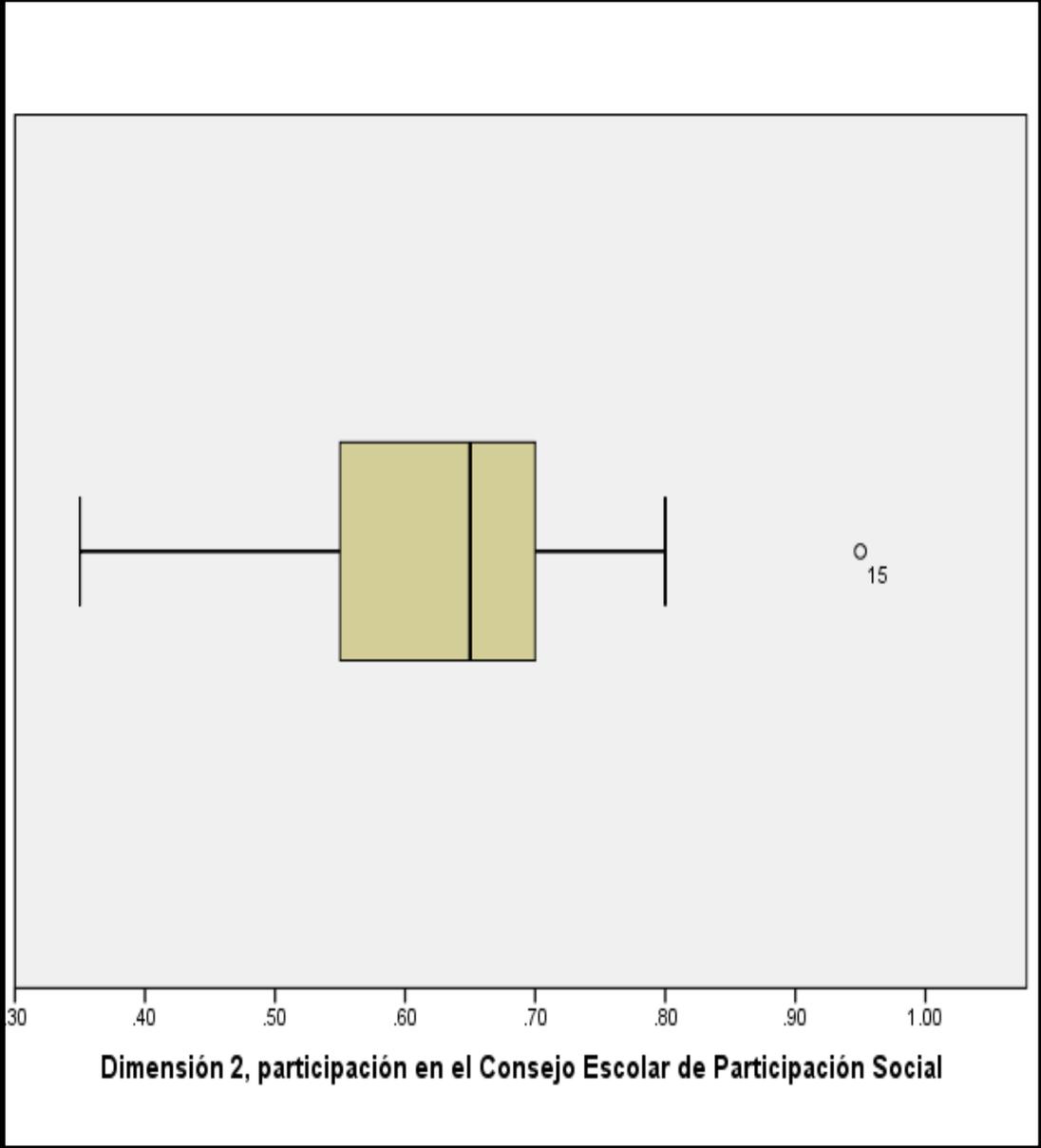
Generalmente los integrantes del CEPS y del Comité de Educación están todos los días en la escuela, sirven en el cargo un año y es la asamblea comunitaria quien los nombra; deben desempeñar su función de acuerdo a los usos y costumbres de la localidad, de lo contrario son sancionados por la propia comunidad, lo que hace que las decisiones más sencillas sean tomadas de manera inmediata y las más complejas las lleven a la asamblea comunitaria que se celebra a final de mes.

Este sistema de cargos en las localidades indígenas de la región es determinante para que el CEPS funcione, es decir, los padres de familia nombrados tienen que cumplir cabalmente con su nombramiento y rendir cuentas a la comunidad a través de la asamblea, y son seriamente sancionados si no desempeñan su cargo de acuerdo a la costumbre de la localidad.

Esto se contrapone con algunas de las escuelas del municipio de San Cristóbal de Las Casas, que no están dentro de localidades o colonias indígenas. En estos lugares, el CEPS tiene menos influencia en las decisiones y en la autonomía escolar; por ejemplo, en la Escuela Primaria Federalizada “Justo Sierra”, donde antes de que fueran beneficiados por el PRE no existía la participación de los padres de familia, por cuestiones laborales o por simple falta de interés de participar en los asuntos de la escuela.

Esto indica que la organización de la localidad o del municipio es determinante en la forma en que los actores educativos perciben el CEPS; y en la mayoría forma parte de su servicio comunitario y tiene un alto grado de funcionamiento y de autonomía en la toma de decisiones y acuerdos.

Gráfica 3. Dimensión 2. Funcionamiento del CEPS



Dimensión 2. Funcionamiento del CEPS		
N	Válidos	23
	Perdidos	0
Mínimo		.35
Máximo		.95
Cuartiles	25	.5500
	50	.6500
	75	.7000

Fuente: creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

Por tanto, el promedio del índice de la Dimensión 2 sobre el funcionamiento es de 0.634, que representa un nivel de autonomía alto y se refleja en la mediana ubicada en el índice 0.65, con el índice de frecuencia que es de 0.65, el cual coincide con la mediana.

La variación de datos respecto al valor promedio es baja, la desviación estándar fue de 0.13 aunque con mayor dispersión que la dimensión anterior por las características de las escuelas que mencionamos con cambio de director frente a la escuela donde existe un liderazgo fuerte.

El coeficiente de variación presentó un 21.16% de dispersión, en comparación con la Dimensión 1, constitución del CEPS, que tiene una diferencia de 5.81 puntos porcentuales; sin embargo, el coeficiente aún se encuentra por debajo del 50%, lo cual indica que la media es representativa para el resumen de los datos.

Para esta dimensión existe una mayor distribución en cuanto a los porcentajes, como se observa en la Gráfica 4, al igual que en la dimensión anterior, el mayor porcentaje se ubica en el nivel alto con un 65%; sin embargo, para esta dimensión disminuye el porcentaje de escuelas que presentan índices con nivel muy alto; sólo el 13% de escuelas logró este nivel.

En comparación con la dimensión anterior, el porcentaje fue mayor para el nivel medio, se obtuvo el 22% de escuelas que presentan áreas de oportunidad y requieren de apoyo en cuanto al conocimiento de las funciones como: socialización del calendario de actividades, ruta de mejora, normalidad mínima que debe cumplir el centro escolar, entre otros aspectos.

Los resultados indican que no hay escuelas con un nivel bajo, es decir, no requieren de una atención urgente respecto a las funciones a desempeñar, pero pueden mejorar en aspectos como la socialización de la ruta de mejora y conocimiento de las funciones de cada uno de los integrantes del CEPS.

Estos datos son comprensibles dado que el nivel de conocimiento de los directores en esta dimensión es amplio, y constituye la parte medular de su función, que se deriva en administrar, organizar, mediar y coordinar el CEPS por lo que sí conocen las funciones, el calendario de reuniones, además de que elaboran y entregan a la parte oficial el proyecto escolar.

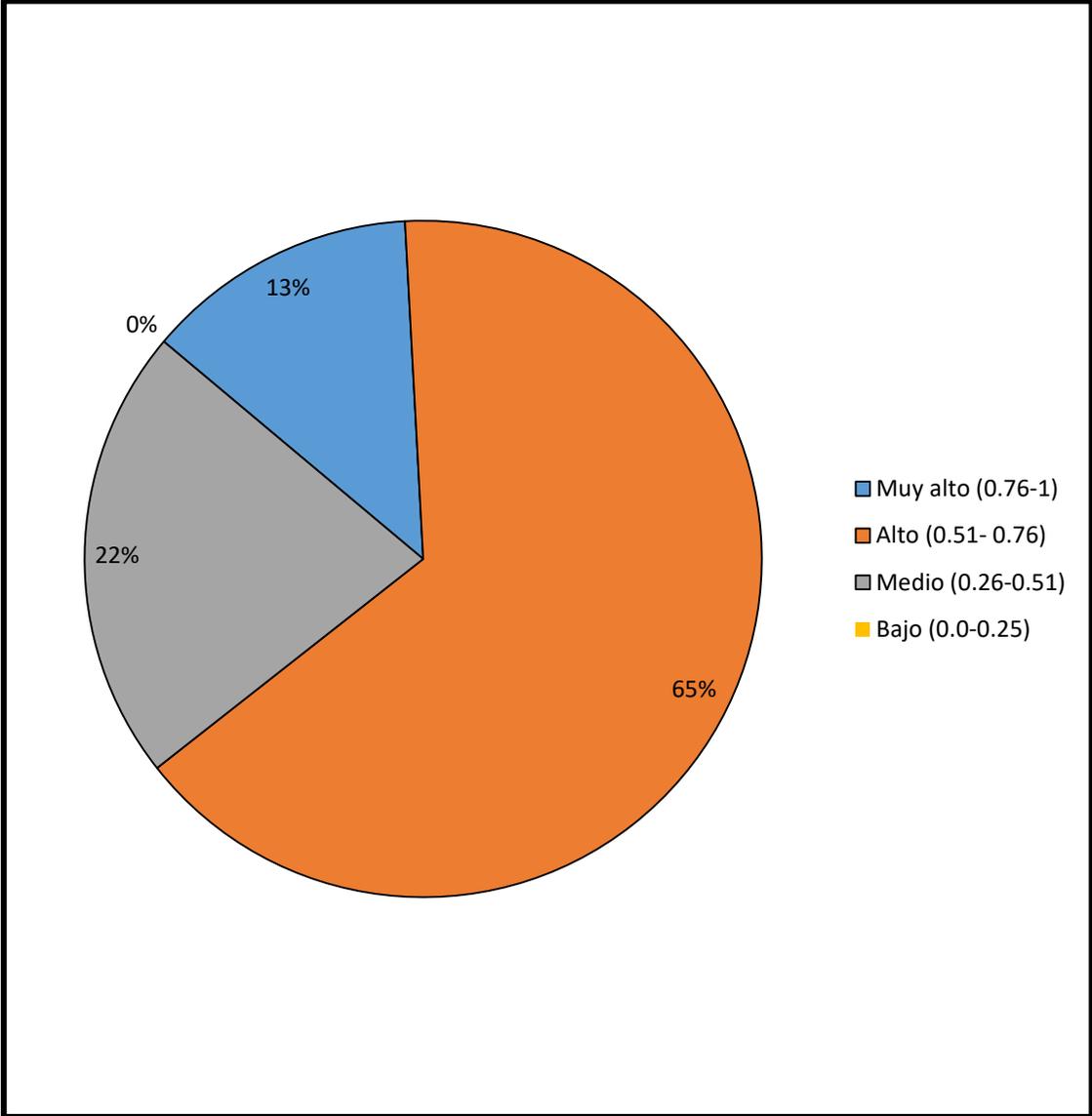
También son los primeros en promover y gestionar que la escuela se incorpore a programas federales, estatales y municipales, de los cuales los 23 directores tienen conocimiento. Una parte esencial de ello es su antigüedad en el servicio, son directores desde hace algunos años en las mismas escuelas, con las dos excepciones mencionadas. También se han capacitado por su cuenta o en algunos casos por parte del sistema y asisten constantemente a reuniones con los supervisores de zona para contar con una información actualizada.

En cuanto a la información sobre el seguimiento, los directores tienen bien definido su cronograma, que es al inicio del ciclo escolar una vez constituido el CEPS, al intermedio y al final. Sin embargo, argumentan que este cronograma de la SEP no es suficiente y tienen que hacer reuniones periódicas de acuerdo a las necesidades de la escuela y a los tiempos de los programas federales, estatales y municipales que distan mucho del CEPS.

Esto último genera problemáticas con las instancias oficiales porque los directivos, docentes y padres de familia planean de acuerdo a sus características y necesidades y los programas tienen momentos muy dispares de lo que la escuela

necesita; a veces, comentan los directores, “ya se terminó el ciclo escolar y los recursos, materiales o las construcciones no llegan o llegan tarde”, lo que deja en cuestionamiento el trámite administrativo que realizan.

Gráfica 4. Funcionamiento del CEPS



Fuente: creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

5.2.3. Dimensión 3. Resultados e informe de trabajo del CEPS

La dimensión de resultados e informes del trabajo del CEPS se refiere a la forma en cómo se da a conocer a los padres de familia y a la comunidad en general, el avance en los programas de apoyo educativo y de infraestructura, la información sobre los

resultados de las sesiones y sobre qué comités cumplieron con su programa de actividades.

El informe de resultados o rendición de cuentas se basa en la transparencia del CEPS ante la asamblea de padres de familia. Esta actividad de cierre se realiza al final del ciclo escolar y es la evaluación del Consejo sobre los recursos ejercidos en la escuela según su fuente y es donde también se analizan las acciones del Comité de Contraloría Social que forma parte del propio CEPS.

Los resultados para esta dimensión son los siguientes: el 50% de las respuestas se concentraron en el primer cuartil cuyo índice es de 0.46 y el tercer cuartil que se ubica en el índice 0.68. En comparación con los dos niveles anteriores esta dimensión mantiene un nivel de autonomía compartido entre el nivel medio y el nivel alto que hacen que exista un fortalecimiento deseado hacia la autonomía escolar de acuerdo con las actividades de informe del CEPS.

El 25% de los puntajes más bajos se concentraron a partir del mínimo que corresponde al índice 0.29 y el primer cuartil (0.46) y en contraste el 25% de los datos con mayor índice se localizan entre el tercer cuartil (0.63) y el puntaje máximo (0.81) (Ver Gráfica 5), es decir, ninguna escuela alcanzó el 100% pero el resultado de la dimensión es el esperado.

Estos resultados se originan porque los padres de familia reciben información sobre los recursos, avances y beneficios que recibe la escuela de los programas federales, estatales y municipales y palpan las mejoras en las instalaciones e infraestructura. El 100 % de las escuelas que se visitaron en el trabajo de campo mejoraron su infraestructura, en mayor o menor medida, de acuerdo al presupuesto que recibieron del programa.

También el director y padres de familia, con el presupuesto asignado a materiales educativos, han adquirido juegos didácticos, útiles escolares, computadoras, televisores, material audiovisual, entre otros, para utilizarlos en la enseñanza y mejorar el aprendizaje de los estudiantes en cada una de las escuelas.

Durante las entrevistas realizadas se observó cómo los niños interactúan con estos materiales, caso específico de dos escuelas: “Constitución del 57” en el paraje

de Ajtetic, Chamula y “Francisco Villa”, en el municipio de Amatenango de Valle. Donde los docentes y directores explicaron que Estas adquisiciones son muy importantes y de mucha utilidad para los niños que no tienen otra forma de conocer y utilizar estos materiales y es en la escuela el único lugar donde pueden tener acceso a éstos.

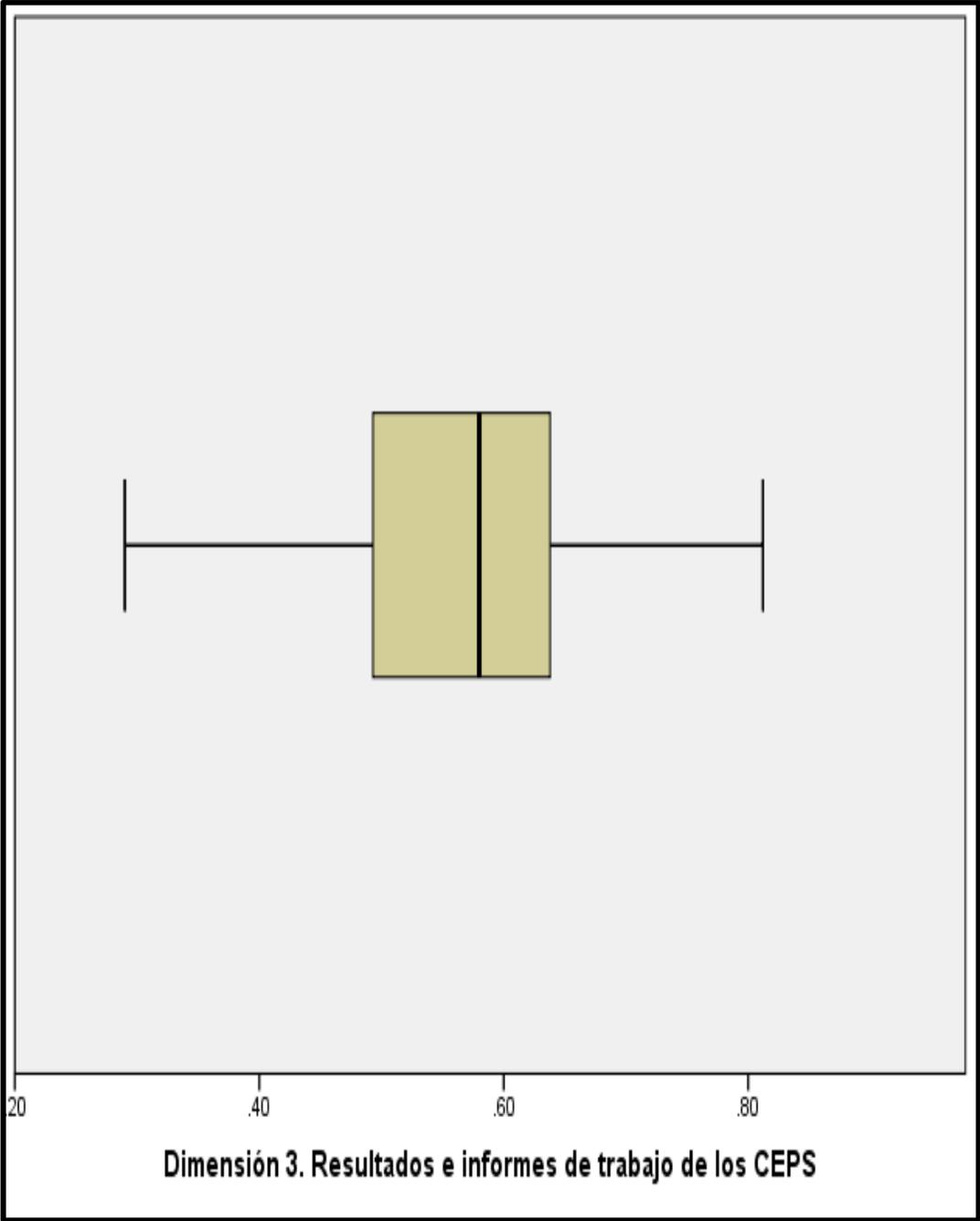
Un aspecto importante que se observó en el trabajo de campo fue que parte del recurso económico para adquirir materiales educativos se utiliza para la compra de equipo de oficina para el director de la escuela, es decir, se adquieren escritorios, televisores, computadoras, archiveros, sillas ejecutivas y cafeteras que utilizan también los integrantes del Comité de Educación para realizar reuniones con el personal docentes y con el CEPS.

Dentro de los materiales educativos se considera la compra de libros, enciclopedias, mapas, revistas científicas para el equipamiento de bibliotecas escolares, sin embargo, algunas escuelas han decidido invertir el recurso económico para ello. Las pocas que lo han hecho es porque ya han resuelto la mayoría de sus necesidades tanto de infraestructura como de materiales educativos. Por ejemplo, la Escuela Primaria del Estado “Belisario Domínguez Palencia” en el municipio de San Cristóbal de Las Casas, durante el tercer año de inscripción en el Programa de la Reforma Educativa (PRE), construyó y equipó la biblioteca escolar y el director mencionó que fue un acuerdo que se hiciera y se compraran los materiales para este espacio “y como ya se han construido aulas, jardineras para las áreas verdes, techado del patio, cambio de pisos, remodelación de la dirección, mantenimiento de las instalaciones de agua y luz eléctrica entre otras, ya era necesario invertir en la biblioteca escolar”.

Este hecho indica que la biblioteca escolar no es una prioridad y se deja como una actividad secundaria que se ha resuelto de diversas maneras; unas escuelas con una fuerte inversión, como la mencionada anteriormente, algunas a través de pequeños espacios dentro de la dirección y otras más abasteciendo a los salones con una pequeña dotación de libros.

Estas actividades tienen que consensuarse y decidirse en colectivo y los informes tienen que firmar de común acuerdo todos los integrantes del CEPS, por lo que, si hubo una adquisición no planeada y sin consulta, estos informes no son validados por la asamblea.

Gráfica 5. Resultados e informes de trabajo del CEPS



Dimensión 3. Resultados e informes de trabajo del CEPS		
	Válidos	23
N	Perdidos	0
Mínimo		.29
Máximo		.81
	25	.4640
Cuartiles	50	.5800
	75	.6380

Fuente: creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

El PRE, en este rubro, envía un listado de los materiales que están validados y que se pueden adquirir; esto puede reducir la autonomía de las escuelas al estar condicionadas a un control riguroso de dónde y qué comprar. A pesar de esto, el promedio en el puntaje en esta dimensión es de 0.554 y se encuentra en los límites inferiores del nivel alto, lo que refleja un óptimo grado de autonomía en 16 escuelas de las 23 estudiadas.

En cuanto a la organización de los datos, la mediana se encuentra ubicada en el índice 0.58 y el dato con mayor frecuencia fue de 0.58, el cual coincide con la mediana. La desviación estándar es igual a la que presenta la Dimensión 2, funciones del CEPS, la cual es de 0.13. Esto indica que las escuelas son homogéneas en las tres dimensiones, básicamente por pertenecer al PRE, todas tienen que llevar los mismos tiempos, etapas y los resultados casi uniformes.

De acuerdo con el coeficiente de variación es la dimensión que presenta el porcentaje más alto, el cual fue de 24.58%; por tanto, el promedio presenta una variación mayor que las otras dimensiones, sin embargo, ésta aún es representativa.

En comparación con las dos dimensiones anteriores, ésta presentó el mayor porcentaje en el nivel alto con un 70% de escuelas. De acuerdo con las opiniones

de los integrantes del CEPS, han mejorado en cuestión de instalaciones escolares y, padres de familia, docentes y directivos están satisfechos con las obras que se han realizado, pues consideran que se hizo un buen ejercicio del recurso económico y de consenso ante la asamblea, las autoridades de las localidades, Comité de Educación y el agente municipal.

Esto refleja un alto grado de autonomía en las decisiones para el uso de recursos económicos, humanos y materiales, en la participación en la toma de decisiones respecto a los materiales educativos y en aspectos de comunicación e información a la comunidad escolar. También se identificó que existe una fuerte legitimidad del Comité de Contraloría Social, la asamblea comunitaria le da su confianza en la transparencia del uso de los recursos económicos.

Un aspecto que impide llegar a una autonomía muy alta en estas escuelas es que a pesar de existir el consenso de lo que se necesita, el PRE envía lo que tiene autorizado para las compras y este catálogo limita las adquisiciones. El catálogo maneja productos que sólo los tienen las empresas trasnacionales y de marcas reconocidas y en las escuelas se trata de optimizar el recurso, comprando más con menos dinero.

En la cuestión de construcción, de igual manera, el catálogo de empresas viene determinado por el programa, con costos elevados para remodelar o construir nuevos espacios. Así, si se dieran mayores márgenes de manejo de los recursos, se podrían realizar más obras con el mismo dinero.

Esta situación ha generado inconformidad y algunos directores han realizado trámites para moldear el catálogo de adquisiciones y de empresas, aunque ha resultado ser un trámite poco favorable para las escuelas y sólo una de ellas logró que aceptaran una empresa que no estaba dentro del catálogo, la Escuela Primaria “Belisario Domínguez Palencia” del municipio de San Cristóbal de Las Casas, que realizó los trabajos necesarios ampliando su margen de alcance con el mismo recurso.

A pesar de todo ello, existe un nivel muy alto en esta dimensión en el 4% de las escuelas, que argumentaron no tener ninguna problemática en cuanto a los

resultados alcanzados y explicaron que la comunicación establecida entre el director, los docentes y los padres de familia ha favorecido la organización e información de los recursos que se disponen para la generación de cambios mediante la toma de decisiones colectivas.

Puede pensarse que el 4 % de escuelas en el nivel muy alto de autonomía representa a muy pocas escuelas, pero sumado al 70% que están en el nivel alto, el porcentaje es bastante significativo; es decir, 17 de las 23 escuelas están por arriba de lo esperado.

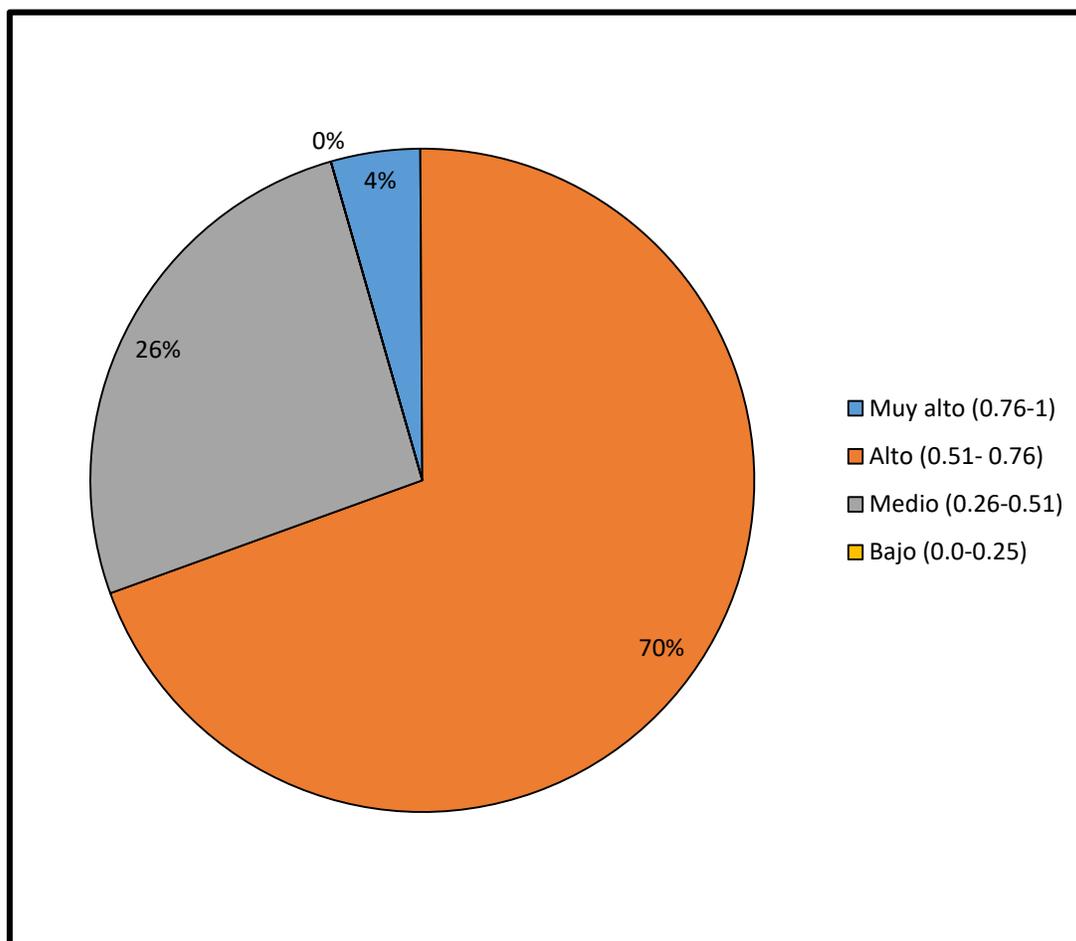
También en esta dimensión se presentó un aumento en el nivel medio de al menos cuatro puntos porcentuales, respecto a la dimensión anterior, y de 22 puntos porcentuales con la dimensión de la constitución del CEPS, esto se debe a que se presentó un porcentaje de 26% (Ver Gráfica 4), lo cual da cuenta de que existen buenos resultados. Sin embargo, todavía se requiere apoyo en aspectos relacionados con:

- Mejorar las condiciones de aprendizaje: Las 23 escuelas han mejorado su infraestructura considerablemente, también hicieron importantes adquisiciones en materiales educativos, sin embargo, en los exámenes ENLACE o PLANEA los resultados son muy bajos y bastante cuestionables, por lo que no se observa una relación directa entre la infraestructura y los materiales que se compraron y el aprendizaje de los alumnos.
- A pesar de que estas escuelas participan en el Programa de la Reforma Educativa, algunas no han realizado los exámenes de PLANEA —para conocer sus resultados de aprendizaje—, por la resistencia magisterial. y tampoco el gobierno federal ha llevado a cabo acciones para fomentar las evaluaciones en estas escuelas como un medio de mejora.
- Existe mejoramiento de las instalaciones escolares y algunas escuelas se han enfocado esencialmente a la compra de computadoras, material de oficina, construcción de aulas, mejoramiento de bardas perimetrales, etcétera, y han dejado sin atención espacios recreativos, de conservación de áreas verdes y de sanitarios.

- Promover el reconocimiento a los responsables de coordinar el CEPS. Si bien se le da el valor al director y docentes por su trabajo, se percibe que los padres de familia se basan en “para eso les pagan”. El CEPS tiene la facultad de otorgar estímulos a sus integrantes, pero estos no son vistos como importantes.
- Mejor coordinación para el manejo de los recursos económicos entre el Comité de Educación, Asociación de Padres de Familia y CEPS, que tal parece que pueden integrarse, pero en muchas ocasiones se duplican y pierden efectividad.

No se presentó ningún índice en el nivel bajo y ningún dato atípico —esto refleja el control que tiene el programa en los informes para la comprobación de recursos—, este es un tema en el cual los directores argumentaron inconformidades, dado que el informe de resultados era bien tomado y validado por la asamblea, pero en ocasiones no por el programa, pues éste cuestiona y solicita muchos requisitos para su entrega, observándose más como un trámite administrativo que como un verdadero informe de los resultados.

Gráfica 6. Resultados e informes del CEPS



Fuente: creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

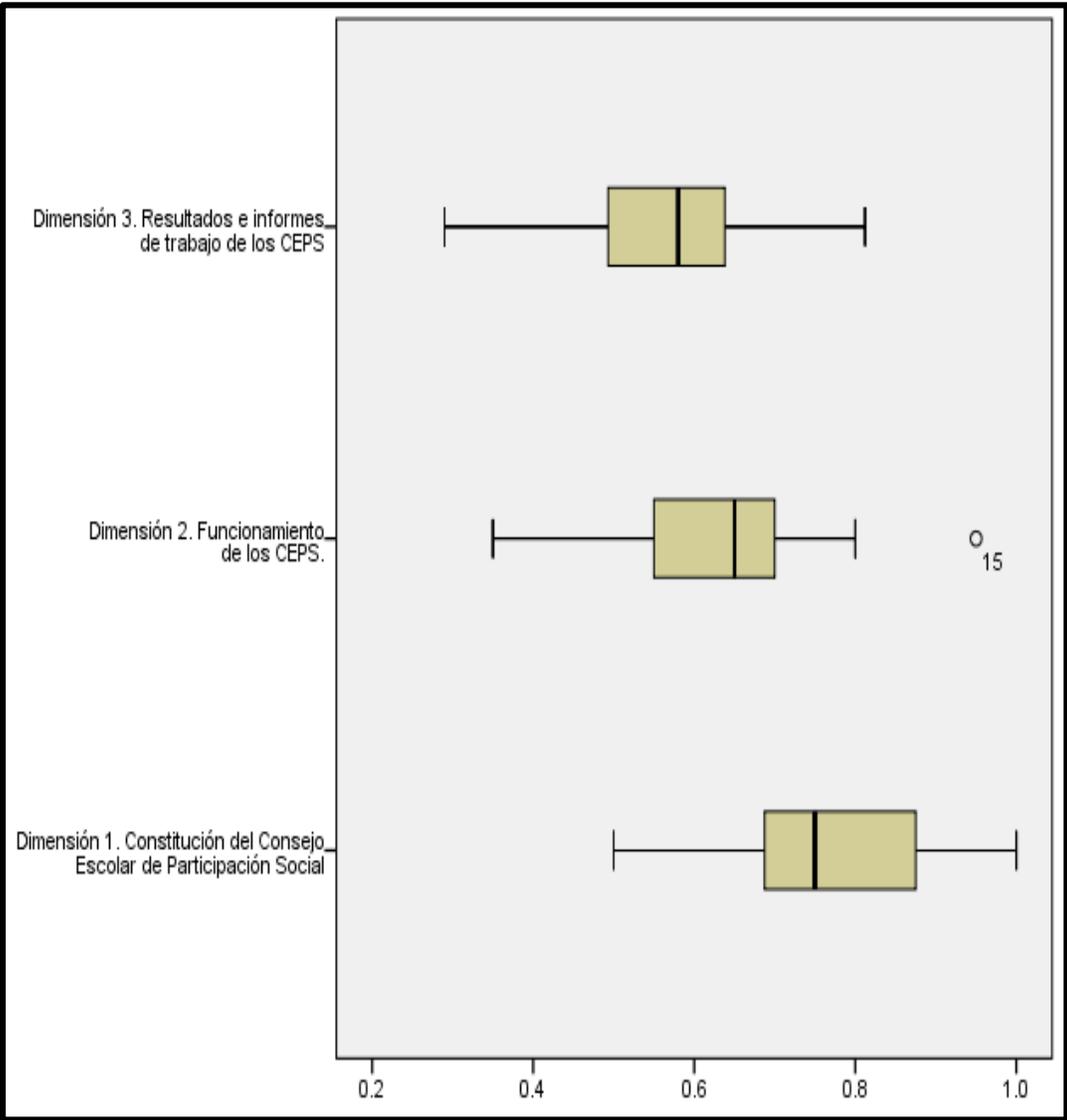
Para concluir el análisis de tipo dimensional, la siguiente gráfica de caja permite visualizar que las dimensiones han influido en la autonomía escolar y que la constitución del CEPS, además de ser la de mayor porcentaje, al estar constituido es un elemento de gran avance hacia los demás procesos.

La Dimensión 2, funcionamiento del CEPS, presenta un puntaje en el índice de mayor e indica que el CEPS está funcionando y esto influye directamente en un grado mayor de autonomía escolar. En esta dimensión, como ya se mencionó anteriormente, el 50% de los datos se encuentran por debajo del índice 0.70, con sólo un dato atípico que ocupa el lugar 15, Escuela Primaria Indígena “Ignacio José Allende y Unzaga” en la localidad Jardín del Nuevo Edén, del municipio de Teopisca, que presentó un índice de 0.95, lo cual deja en claro que las áreas de oportunidad

se sitúan en las funciones que se implementan, los logros obtenidos y la comunicación que se establece con la comunidad escolar.

En cuanto a la dimensión tres, resultados e informes de trabajo del CEPS, informa a la comunidad escolar de los avances, resultados y problemáticas; el 50% de los puntajes oscilan entre el índice 0.46 y el 0.63, lo que demuestra un porcentaje alto y que por tanto fortalece la autonomía escolar desde el Programa de la Reforma Educativa como instrumento para mejorar la participación y la toma de decisiones al interior de las escuelas primarias de la región.

Gráfica 7. Comparativo de resultados entre dimensiones



		Dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social	Dimensión 2. Funcionamiento del CEPS.	Dimensión 3. Resultados e informes de trabajo del CEPS
N	Válidos	23	23	23
	25	.6250	.5500	.4640
Cuartiles	50	.7500	.6500	.5800
	75	.8750	.7000	.6380

Fuente: creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

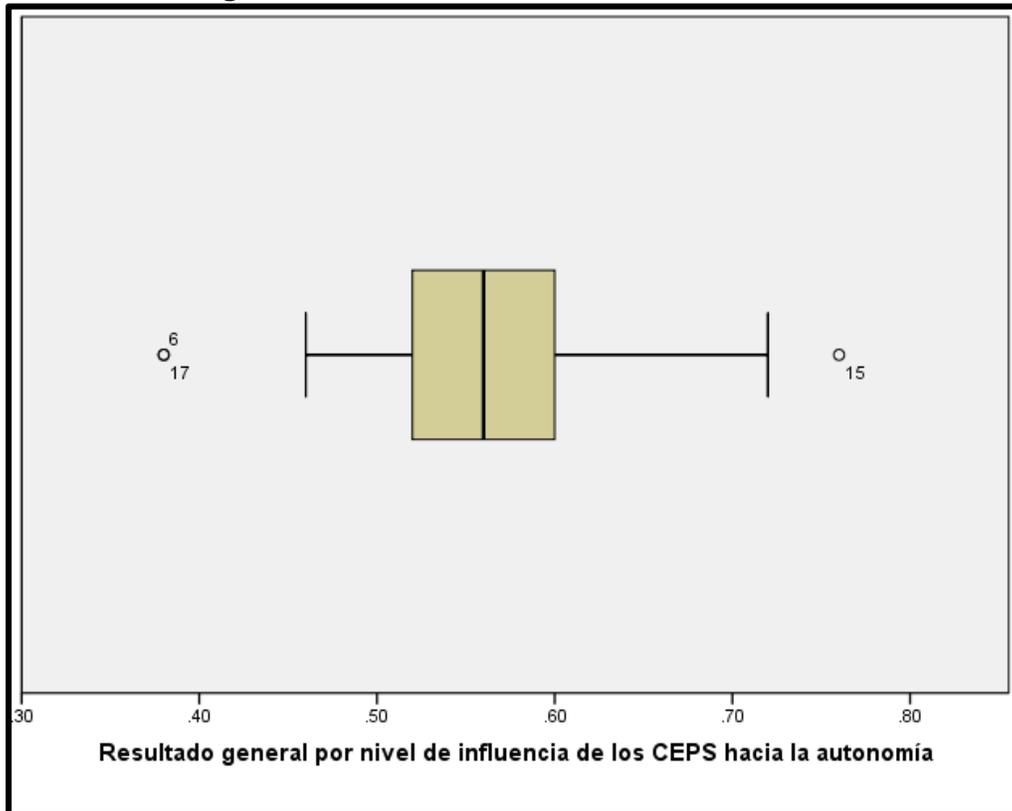
5.3. Resultado general por nivel de influencia del CEPS hacia la autonomía escolar

Para concretar el nivel de influencia del CESP se requirió integrar las opiniones vertidas de los tres actores principales —padres de familia, docentes y director— en las tres dimensiones que conforman el índice general; los resultados se encuentran en un nivel alto, con un índice máximo de 0.76 y el mínimo de 0.38.

Estos resultados arrojaron tres datos atípicos o fuera de lo homogéneo: Escuela Primaria Indígena “Dr. Belisario Domínguez Palencia” y Escuela Primaria Federalizada “Adolfo Ramos” muy por debajo de la media y, por el contrario, la Escuela Primaria “Ignacio José Allende y Unzaga” por arriba de la media, según la base de datos.

El 25% de los puntajes más altos se concentró entre el tercer cuartil 0.60 y el índice 0.72; en cuanto a los puntajes más bajos, el 25% se ubica entre el 0.46 y el primer cuartil 0.52; finalmente el 50% de los resultados se ubican entre el primer cuartil 0.52 y el 0.60, que corresponde al tercer cuartil, es decir, en el nivel alto de influencia hacia la autonomía escolar.

Gráfica 8. Resultado general de influencia del CEPS hacia la autonomía escolar



		Resultado general por nivel de influencia del CEPS hacia la autonomía escolar
N	Válidos	23
	Perdidos	0
Mínimo		.38
Máximo		.76
Cuartiles	25	.5200
	50	.5600
	75	.6000

Fuente: creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

En cuanto a las medidas centrales, el promedio de los índices es de 0.56, este dato coincide con la mediana. El índice con mayor frecuencia fue de 0.60. En cuanto a la variabilidad se calculó una desviación estándar de 0.094, lo que indica poca dispersión en los resultados; el coeficiente de variación fue del 16.62%, y permite considerar el promedio como una medida representativa de la población de estudio.

Los resultados generales obtenidos a partir de la construcción del índice por escuelas permitieron categorizar la autonomía escolar en cuatro niveles de influencia del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS). Así, y de acuerdo con la Gráfica 9, el mayor porcentaje indica que el 83% de las escuelas presentan un nivel de influencia alto, aunque con aspectos de mejora; es decir, existe una estructura organizada que permite la toma de decisiones que han impactado en el manejo de recursos y acciones en el desarrollo escolar y existe conocimiento y autonomía en su desempeño, lo que permite la construcción de proyectos y aplicación de rutas de mejora.

A su vez las acciones realizadas han promovido la mejora del centro educativo y existe comunicación y participación activa entre el CEPS y la comunidad escolar.

También existen áreas de oportunidad que pueden fortalecer la autonomía escolar como: promover la capacitación de los miembros para conocer las funciones de algunos miembros del consejo y calendario de actividades, así como realizar acciones encaminadas a fortalecer el aprendizaje de los alumnos mediante los programas federales, esto de acuerdo con el 17% de escuelas en un nivel medio.

Es relevante mencionar que una de las escuelas alcanzó un nivel muy alto en las tres dimensiones, lo que significa que presentó un nivel óptimo de influencia del CEPS en la autonomía escolar, cuyas actividades se promueven desde la constitución del consejo, la participación activa y el logro de resultados, hasta una buena comunicación para dar a conocer los avances a los miembros de la institución. Por otra parte, ninguna escuela se ubicó en el nivel bajo, lo que indica

que no existe un nivel de influencia negativo a la autonomía escolar promovida por el CEPS.

Así, y de forma general, se puede concluir que el CEPS está cumpliendo con su propósito de fortalecer e influir en la autonomía escolar en las escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal de Chiapas, que se demuestra en 19 escuelas con un promedio alto y solamente en 4 en un nivel medio, en las tres dimensiones y en el índice general.

Sin embargo, como se mencionó en el Capítulo 2, este modelo de autonomía escolar, a pesar de que se impulsa como medio para que los padres de familia participen en la toma de decisiones en los centros escolares, también se percibe como una forma para vigilar la ejecución de los recursos que reciben a través del PRE, sin que tenga efectos sobresalientes en el aprendizaje de los alumnos.

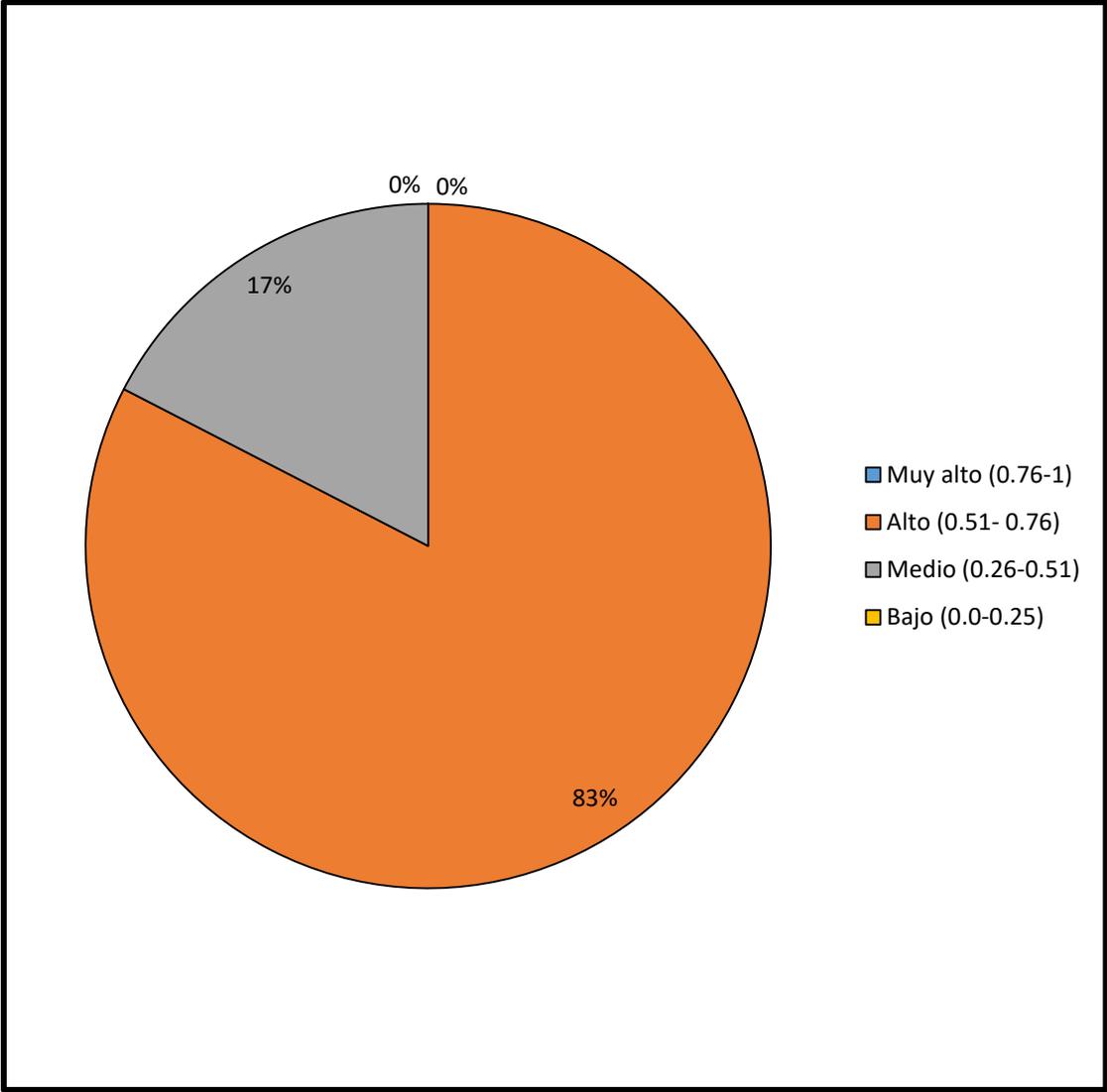
Asimismo, y coincidiendo con Feldfeber (2008), más que una autonomía escolar consciente por parte de los actores educativos, es una imposición por parte de las instancias centrales de gobierno en el contexto de la reforma educativa que, aunque funcione al otorgar mayores márgenes de libertad a las localidades, instituciones y a los actores, también traspasa una responsabilidad del gobierno hacia los padres de familia, que gozan de una autonomía escolar desde un sentido democrático participativo, pero que se convierte más bien en una autonomía controlada por el Sistema Educativo Nacional.

Este traspaso de responsabilidad, desde la autonomía escolar, se enfoca a vigilar el manejo de recursos, que por ejemplo en el PRE se da desde el Comité de Contraloría Social, dejando en término secundario el aprendizaje de los alumnos. Por ello, los resultados de los alumnos de las escuelas investigadas, en los exámenes de PLANEA son bajos.

Entonces podemos decir que en las 23 escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal que participan en el Programa de la Reforma Educativa, el CEPS está funcionando y se amalgama en diferentes formas de participación de los padres de familia como: Comité de Educación, que fortalecen esta autonomía escolar controlada o dirigida por la SEP y que, si bien da márgenes

a otras formas de organización de los padres de familia, docentes y directivos, también condiciona con los recursos económicos lo que sucede al interior de las escuelas.

Gráfica 9. Índice general del nivel de fortalecimiento del CEPS hacia la autonomía escolar



Fuente: creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

Conclusiones

La participación social en la educación ha tomado diversos matices en los últimos veinte años, que van desde su origen en el Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica y Normal (ANMEBN) en la década de los noventa, hasta su inserción en el proyecto de “reforma educativa” en el sexenio 2012-2018.

Como política educativa de Estado (Latapí, 2004), la vigencia de la participación social en la educación ha generado una larga reglamentación, en el hecho de la necesidad de crear instancias e integrar a distintos actores que desempeñan un papel importante en la educación, superando a la Asociación de Padres de Familia que era la encargada de coordinarse con el director de la escuela para promover la participación de los padres.

Es en este escenario surge el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) como una estrategia de esta política de participación de los padres de familia en la educación, que define quiénes deben integrar este consejo, cuál es la función de los diferentes actores, en qué momento se establece esta participación y cómo se deben informar los resultados. Sin embargo, desde sus inicios el CEPS fue polémico al centrarse en una sola forma de participación y dejar fuera a otras que existen o coexisten actualmente con el modelo oficial y que en muchas ocasiones tienen mejores resultados.

A pesar de estas vicisitudes, la participación social en México, como política educativa transexenal, ha ganado terreno al institucionalizarse en un modelo jerárquico y centralista a través de diversas instancias: Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE), Consejo Municipal de Participación Social en la Educación (CMPSE) y Consejos Escolares de Participación Social (CEPS).

Esta estructura refleja el control que el Sistema Educativo Nacional Mexicano ejerce sobre el modelo de participación social en la educación que se diseña de arriba hacia abajo, de forma vertical, dejando fuera las voces y necesidades de los actores educativos que reclaman a las instituciones procesos democráticos y participativos que se den de abajo hacia arriba.

Esta condición genera que los actores educativos desapruében este modelo de participación pues se convierte en un proceso administrativo, burocrático y de control, en el que se entregan informes y se simulan resultados en su constitución, función, pero sin funcionar realmente como está diseñado.

A pesar de ello, esta política educativa sigue transformándose y se disfraza de acuerdo con la ideología del régimen de gobierno, por lo que ha transitado desde un sentido estricto de control, una forma de democratizar la participación en la educación y un modelo mercantilista neoliberal de participación hacia la autonomía de las escuelas a través de programas de gestión educativa y de apoyo a la infraestructura.

De esta manera se han creado programas de autonomía y de gestión escolar, como el Programa Escuelas de Calidad (2001-2016), Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (2012-2014) y el Programa de la Reforma Educativa (2014) para consolidar el CEPS dentro de su reglamentación. También los Acuerdos Secretariales 260, 280, 535, 716 y 717 han orientado a los actores educativos en las últimas dos décadas, hacia la autonomía escolar.

En este sentido, México influenciado por el proyecto neoliberal, concibe su modelo de participación social en la educación para llegar a la autonomía escolar como un instrumento o mecanismo eficiente de la acción del gobierno en la educación a través de procesos democráticos parciales y otorga responsabilidades a la sociedad en un ámbito que le corresponden al Estado: la educación.

En este plano, desde estrategias fomentadas por el Banco Mundial (BM) — que diseñó modelos como la Gestión Basada en la Escuela o la Administración Escolar Descentralizada—, la participación social en la educación da a los actores educativos una presencia importante en la toma de decisiones y en la autonomía escolar y aprovecha la institucionalización de la política educativa de participación social como la estrategia hegemónica de organización de los padres de familia.

Para este fin se impulsa la autonomía escolar, como medio para concretizar que los padres de familia participen en la toma de decisiones de los centros escolares y, bajo este enfoque neoliberal, la participación se concibe como una

forma de contraloría social para vigilar cómo se ejecutan los recursos que reciben las escuelas a través de programas federales, estatales o municipales.

Entonces, la autonomía escolar se define como el instrumento para otorgar mayores márgenes de libertad a las localidades, las instituciones y a los actores, y también como una forma de traspaso de responsabilidad, segmentando la participación social a vigilar el manejo de recursos, dejando en término secundario el aprendizaje de los alumnos.

Por ello, especialistas en la materia (Feldfeber, 2008; Saforcada, 2008; Neubauer y Trigo de Silveira, 2009) explican que la autonomía escolar, vista de esta manera, es una transferencia de responsabilidad administrativa en el que la escuela recibe recursos financieros, que se basan más en reglas de aplicación con un grado de restricción —es el caso concreto del Programa de la Reforma Educativa (PRE)— que en una verdadera autonomía escolar democrática participativa.

Sin embargo, a pesar de esta crítica, el PRE, según el discurso oficial, se enfoca a que las escuelas de educación básica administren de forma transparente y eficiente los recursos que reciben para mejorar el servicio educativo 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 que cada escuela enfrenta (DOF, 2016).

De esta manera y de forma general, la participación social en la educación se percibe como un instrumento para la autonomía escolar, que en muchos casos se reduce a vigilar en qué se utilizan los recursos para el mejoramiento de la infraestructura educativa.

En el caso de las escuelas primarias indígenas y generales de la región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas que participan en el PRE, la condición burocrática del CEPS cambia a procesos de mejora y de fortalecimiento de la autonomía escolar.

De acuerdo con el contexto social y cultural de la región, el CEPS fortalece la autonomía escolar al converger con la Asociación de Padres de Familia —que en la región se autodenomina Comité de Educación— y mejora la organización y

funcionamiento del CEPS hacia la consolidación de un modelo de autonomía escolar propio.

La comunidad, en este sentido, es esencial; desde las asambleas comunitarias nombran a los integrantes del CEPS y vigilan su funcionamiento. Además desde la dirección del Programa de la Reforma Educativa (PRE) consensan y toman decisiones sobre la infraestructura escolar.

En este contexto, las escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal beneficiarias por el PRE llevan al pie de la letra, los lineamientos sobre la constitución, el funcionamiento y los informes del CEPS, y es impulsada, motivada y condicionada por los recursos económicos que se les envían.

Sin embargo, existe un aspecto a recalcar, y es que se están generando y fortaleciendo procesos autónomos, motivados en gran medida por el amalgamiento de esta estrategia de política educativa, el CEPS, con instancias tradicionales en la región como los denominados Comités de Educación.

Estos Comités son una representación de la comunidad, en su cosmovisión, sentimientos, responsabilidades y en el sentido de pertenencia, por lo que el sistema de cargos es esencial para que el CEPS funcione y se perciba como algo necesario e importante, donde la participación de los padres de familia y de la comunidad en general converge para fortalecer el modelo de autonomía escolar que orienta la Secretaría de Educación Pública.

Cabe mencionar que la Región V Altos Tsotsil Tseltal históricamente ha luchado por la autonomía de decisión a través de una propia forma de gobierno desde sus usos y costumbres; esta organización social de los municipios hace que las decisiones comunitarias empaten con el PRE en el manejo de los recursos económicos en las escuelas primarias indígenas y generales y direccionen una forma de autonomía regional caracterizada por aceptar los recursos federales, estatales y municipales pero matizada por su forma de organización desde los usos y costumbres.

Esto da como resultado que el nivel de autonomía escolar fortalecido por la constitución, funcionamiento y los resultados del CEPS en las escuelas primarias

indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, sea alto. Este resultado se obtuvo después de haber analizado e interpretado la información recabada desde los instrumentos de encuesta y entrevista aplicados a 69 actores clave en 23 escuelas primarias indígenas y generales en 23 localidades de 10 municipios de la región.

El nivel de autonomía escolar se obtuvo a partir de la construcción de un índice para categorizar tres niveles de influencia del CEPS. Este índice indicó que en 19 escuelas (el 83 %) se presentó un nivel de influencia alto, es decir, existe una estructura organizada que permite la toma de decisiones que ha impactado en el manejo de los recursos y acciones en el desarrollo escolar y existe conocimiento y autonomía en su desempeño y solamente 4 escuelas (17 %) se encuentran en un nivel medio en las tres dimensiones y en el índice general.

De esta manera, concluimos que el CEPS sí está cumpliendo con su propósito de fortalecer e influir en la autonomía escolar en las escuelas primarias indígenas y generales de la Región V Altos Tsotsil Tseltal de Chiapas, con las condiciones del Programa de la Reforma Educativa (PRE) y aprovechando la larga tradición de autonomía y de participación de los municipios, hecho que ha originado que el CEPS se perciba como algo importante y necesario, pero que sin los recursos económicos quedaría como un trámite burocrático y sin funcionamiento.

Además, la autonomía escolar se fomenta, se protege y se cuida en las diferentes localidades de acuerdo a sus usos y costumbres a través del sistema de cargos que da paso al Comité de Educación para servir a la comunidad y se amalgama con el CEPS en el consenso para tomar decisiones sobre las necesidades escolares, lo que permite tener un alto grado de autonomía escolar.

Sugerencias al sector de la política educativa de participación social

Una vez realizada la revisión documental, trabajo de campo y análisis de la información, se observa que la política educativa de participación social está enmarcada en dos vías, la primera desde una opacidad, burocratización y simulación de su operatividad al convertirse en la simple entrega de reportes y actas al inicio y final del ciclo escolar por los directores de las escuelas y autoridades educativas que simplemente cumplen administrativamente con los tiempos y procesos que determina la instancia nacional pero que en realidad no funciona. Esto lo expusimos en los capítulos 2 Y 5.

La segunda vía que tiene que ver más con la “operación en campo” centrado en la participación social en las escuelas primarias que reciben recursos económicos o en especie para mejorar la calidad de la educación. En estas se observa, (ver capítulo 5 de los resultados) que el Comité de Educación se amalgama con el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS), lo que permite que la política de participación de los padres de familia funcione y fortalezca la autonomía de las escuelas.

El análisis que arroja nuestra investigación y se plasma en esta tesis, permite dar las siguientes sugerencias al sector:

1. Aclarar qué se entiende, desde el Sistema Educativo Nacional Mexicano, por participación social en la educación, es decir, definir el concepto claramente y quitar ese carácter polisémico y ambivalente que hasta hoy permea esta política educativa.

La conceptualización clara y precisa solamente se puede completar si en la operación de la política pública el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), se establecen los mecanismos para que retome y considere las formas de organización y participación propias de las regiones del país, y con ello aprovechar las fortalezas de las formas propias para integrar el CEPS, así como tomar en cuenta las formas y maneras en que construyen sus acuerdos, desde las asambleas comunitarias para decidir lo “mejor” para las escuelas.

2. Articular el funcionamiento de las instancias oficiales (nacional, estatal y municipal). Según la estructura jerárquica del CONAPASE. Para ello, debe existir una relación directa y articulada entre instancias para hacer funcionar el CEPS como último eslabón del modelo de participación social, sin embargo, no existe dicha articulación o no se refleja en las escuelas de educación básica.

La instancia estatal en Chiapas y las municipales están de nombre, es decir, no realizan actividades operativas acordes con la política pública, por consiguiente no existe articulación entre ambas, por lo menos en el caso de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, no existen dichas instancias.

3. Instrumentar mecanismos de comunicación y de observación sobre los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (CMPSE) para su constitución, funcionamiento y entrega de resultados (evaluación), en la región solo dos municipios tienen registrados, según datos oficiales del CONAPASE, su CMPSE (San Cristóbal de Las Casas y Larraínzar) siendo 15 municipios en donde no existe la información.

4. Aportar recursos para otorgar estímulos económicos o en especie a los integrantes del CEPS, que si bien están especificados en la normatividad, no llega a las escuelas por lo que queda en discurso, desmotivando a los padres de familia, docentes y directivos por no tener ningún reconocimiento o estímulo inmediato al integrar dicha instancia.

5. La instancia estatal debe retomar su liderazgo y aterrizar la política de participación de acuerdo con las características del estado de Chiapas y sus regiones. Al estar integrado por el sector político, académico y social, tiene que coordinarse y concretar la política para el beneficio de las escuelas primarias en las diferentes regiones de la entidad. Sin embargo, se ha limitado a reuniones oficiales con fines políticos (según como lo exponen los propios actores en las entrevistas)

6. Capacitar a directores de las escuelas primarias para realizar la constitución e informe del CEPS en todas sus etapas y no dejar que “ellos busquen información o que burocráticamente se informen a través de tutoriales”. La capacitación con metas concretas, factibles y medibles acorde con la política pública del sector, evitará que

sea una instancia burocrática y retome su funcionalidad de integración de los actores educativos.

7. La instancia estatal y municipal deben fomentar la articulación de las Jefaturas de Sector, Supervisiones Escolares y directores de las escuelas para hacer funcional el CEPS y romper con el viejo esquema de entrega-recepción de informes de manera administrativa.

8. Actualizar la plataforma y la capacitación para el registro, informe de reuniones, asambleas y resultados del CEPS. Actualmente existen problemas técnicos al realizar estos procesos en línea y la única forma de solucionarlos es a través de llamadas telefónicas a la instancia estatal, por lo que se sugiere mejorar la relación con las escuelas directamente para establecer canales de comunicación y capacitación a la instancia que opera la política de participación social.

9. La instancia municipal tiene que impulsar, capacitar y dar seguimiento al CEPS para que no quede en mero trámite administrativo y se pueda mejorar la participación de todos los actores educativos, a través de apoyos o de programas ya establecidos como la entrega de desayunos escolares y otras iniciativas municipales.

10. En el caso de las Jefaturas de Sector y Supervisiones Escolares: se sugiere un trabajo más efectivo en la coordinación con las instancias estatales y municipales para fortalecer el CEPS y la autonomía escolar. Si bien hoy, dentro de la reforma educativa se maneja la autonomía curricular, también debería fomentar los procesos de autonomía y gestión escolar y dar un impulso a la participación social sin que los mandos superiores tomen un papel protagónico, jerárquico y de control hacia las escuelas y al director.

11. Actualizar los datos del CONAPASE, la información que se encuentra en la página oficial son de ciclos escolares anteriores que si bien reflejan un panorama de la cobertura, avances y problemas de la participación social, ya no son actuales y no describen la realidad inmediata. Esto imposibilita la evaluación de la política pública del sector así como la formulación de propuestas factibles.

12.- En cuanto a las sesiones y asambleas, según el acuerdo 08/08/2018 dice que se deben realizar dos al año y hacer el reporte en línea para el seguimiento de las actividades. Sin embargo, los directores, docentes y padres de familia reportaron que se reúnen periódicamente (ver capítulo 5) por lo que la entrega de los dos reportes es simulación o duplicación de esfuerzos, ante esto se recomienda simplificar los formatos y la entrega de una forma diferente a los reportes tradicionales.

13.- No se debe condicionar la participación social y la autonomía escolar a los recursos económicos, por lo que se recomienda generar nuevos programas donde la autonomía escolar sea transparente y el concepto de rendición de cuentas sea exhaustivo y no limitativo a la entrega de facturas.

14.- El Programa de la Reforma Educativa limitó la autonomía escolar al condicionar que el recurso económico se utilizara en un gran porcentaje a la infraestructura y no a los procesos de enseñanza y aprendizaje. También la autonomía y la toma de decisiones quedaron reducidos a un catálogo de adquisiciones determinado por la autoridad federal, los actores no pueden adquirir lo que realmente se necesita y en algunas ocasiones se hacen innecesarias para cubrir el gasto, por lo que se debe de ampliar y dejar abierto el catálogo de adquisiciones y que sea la escuela misma desde el CEPS quienes promuevan las obras que necesitan y los proveedores correspondientes (los cuales deben

Referencias

- Aboites, H. (2007). "Tratado de Libre Comercio y educación superior: El caso de México, un antecedente para América Latina". En *Perfiles educativos*, vol. 29, núm. 118, pp. 25-53.
- Adams, R. (2007). *La red de la expansión humana*. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/ Universidad Autónoma Metropolitana/ Universidad Iberoamericana, A.C.
- Aguerrondo, I. (1993). "La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación". En *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, vol. 37, núm. 116, pp. 561-578.
- Aguerrondo, I., C. Cox, U. Fredriksson, B. Levin, P. Matthews, S. Schmelkes y R. Schwartz (2010). *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*. México: OCDE.
- Aguilar, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- ____ (2007). "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39. Caracas.
- Alanís, C. (2013). "Modalidades de participación social en educación básica". En *Argumentos*. México, D.F.: UAM-Xochimilco.
- Altamirano, M. y A. Martínez (2011). "El método comparado y el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las Ciencias Sociales" (Artículos y Miscelánea). En *Revista Mundo Siglo XXI*. Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. Año 2011, núm. 25.
- Álvarez, F. (s/f). *La regionalización en Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez: UNACH.
- Alzugaray, C. (2009). "La construcción de regiones: un acercamiento teórico inicial para su aplicación comparada a América Latina y el Caribe". En CEPI Documento de trabajo núm. 20, diciembre, 2009. Disponible en <http://interamericanos.itam.mx/working_papers/20ALZUGARAY.pdf>
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica de México.
- Arias, E. y M. Bazdresch (2003). "México: compromiso social por la calidad de la educación". En *Revista electrónica Sinéctica*, núm. 22. Febrero-julio.
- Arnaut, A. (1994). "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)". En *Política y gobierno*, vol. 1, núm. 2.

- _____ (1998). La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994). México D.F.: El Colegio de México/ Centro de Estudios Sociológicos.
- Ascolani, A. (2008). "Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos". En *Educação*, Porto Alegre, vol. 31, núm. 2, pp. 139-156.
- Banco Mundial (2006). *México. Lograr una educación más eficaz a través de compensar las desventajas, establecer una gestión basada en la escuela y aumentar la rendición de cuentas: Una nota de política*. Washington, D.C.: Mayol Ediciones.
- _____ (2011). *Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial*. Washington D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Ban, K. (2012). *La educación ante todo. Una iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas*. Nueva York, EE.UU.: ONU.
- Barrera-Osorio, F., T. Fasih, H. A. Patrinos y L. Santibáñez (2009). *Toma de decisiones descentralizada en la escuela: la teoría y la evidencia sobre la administración escolar descentralizada*. Washington D.C.: Mayol Ediciones.
- Bataillon, C. (1993). *Las regiones geográficas de México*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Behar Rivero, D. (2008). *Metodología de la investigación*. Ediciones Shalom.
- Boisier, S. (1997). "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial" [versión electrónica]. En *Eure*, vol. xxiii, núm. 69, pp. 7-29. Disponible en <http://www.eure.cl/media/uploads/pdf/Doc0001.pdf>
- _____ (2007). "Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: Entre la geografía y la gobernabilidad". (Tesis doctoral). Alcalá de Henares, España: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá.
- Boudeville, J. (1968). *Los espacios económicos* (Núm. HB199 B6e 1968).
- Braslavsky, C. (2006). "Diez factores para una educación de calidad para todos en el siglo XXI". En *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 4, núm. 2e, pp. 84-101.
- Cámara de Diputados (2018). *Calidad Educativa y Evolución de los Recursos Presupuestales en Educación, 2013-2018*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

- Canales, A. (2006). "La participación social en educación: un dilema por resolver". En *Perfiles Educativos*, vol. 28, núm. 113, pp. 64-80.
- Chalmers, A. (1976). *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?* Madrid: Siglo XXI.
- Coll, T. (2014). "Reforma educativa y resistencia: la evaluación como instrumento de sanción del Estado". En *Revista entre maestr@s*, vol. 14, núm. 50, otoño.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). *La pobreza por ingresos en México*. México, D.F.: CONEVAL.
- ____ (2013). *Informe de pobreza y evaluación. Chiapas, 2012-2013*. México, D.F.: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Población (2012). *Índice de marginación por localidad 2010*. México, D.F.: CONAPO.
- ____ (2015). *Índice de marginación por localidad 2015*. México, D.F.: CONAPO.
- Coraggio, J. L. (1995). "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?". Ponencia presentada en el seminario *O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil*.
- ____ (1996). "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales". En S. Peñalba y A. Rofman (comps.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Buenos Aires, Argentina: UNBA.
- Cunill, G. (1991). *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.
- De Mattos, C. (1989). *La descentralización, ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?* Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- De Senén González, S. (1994). "Una nueva agenda para la descentralización educativa". En *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 4, enero-abril.
- Delgado, M. (2008). "Identidad cultural y participación social en el preescolar: un estudio de caso en una comunidad Náhuatl de Puebla". En *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*. México, D.F.: Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.
- Del Valle, A. (2001). "Rendimiento escolar: infraestructura y medios de enseñanza-aprendizaje". En *Educación*, vol. 10, núm. 19, pp. 33-56.
- Diario Oficial de la Federación (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados.
- ____ (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.

- ____ (1993). Ley General de Educación. México: Diario Oficial de la Federación.
- ____ (1999). *Acuerdo Secretarial 260*. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- ____ (2000). *Acuerdo Secretarial 280*. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- ____ (2004). Ley General De Desarrollo Social. México: Cámara de Diputados.
- ____ (2010). *Acuerdo Secretarial 535*. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- ____ (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.
- ____ (2013 a). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: Diario Oficial de la Federación.
- ____ (2014) (Primera Sección). *Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*. México: Diario Oficial de la Federación.
- ____ (2014). *Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*. México: Diario Oficial de la Federación.
- ____ (2016). *Acuerdo número 27/12/16 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa*. México: Diario Oficial de la Federación.
- ____ (2016a). *Acuerdo número 08/08/17 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Edwards, V. (1991). El concepto de calidad de la educación. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Espínola, V. (2000). Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estrada, M. (2008). "La Participación Social en Educación: hacia una 'Comunidad Escolar' en Las Margaritas, Chiapas". En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, núm. 2.
- ____ (2010). "Jóvenes y Participación Social en la Educación. Una Experiencia en el Nivel Medio Superior de Chiapas, México". En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 8, núm. 3, pp. 149-166.
- Fabri, L. (2011). Los consejos escolares de participación social. ¿Qué son y cómo participar? Guía para padres y comunidad escolar. México: Fernández Educación S.A. de C.V.

- Feldfeber, M. (2008). Programa política y educación. Las políticas de municipalización y autonomía escolar: regulación estatal, actores y procesos en el caso argentino. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Garza, E. (2006). Políticas públicas en democracia. México: F.C.E.
- Grau, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad.
- Gobierno del Estado de Chiapas (2013). *Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2013-2018*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- ____ (2013a). *Programa Regional de Desarrollo 2013-2018*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Gobierno de la República (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989*. México, D.F.
- ____ (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, D.F.
- Grupo del Banco Mundial (2011). *Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial*. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Hamel, R. (2008). “La noción de calidad desde las variables de equidad, diversidad y participación en la educación bilingüe intercultural”. En *Revista Guatemalteca de Educación*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Hernández, C. (2013). “Modalidades de participación social en educación básica”. En *Argumentos*, vol. 26, núm. 72, mayo-julio, pp. 167-189. México D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Hernández S., C. Fernández y P. Baptista (2010). Metodología de la investigación. Quinta edición. México: Editorial Mc Graw Hill.
- Hirtt, N. (2001). “Los tres ejes de la mercantilización escolar. L’Appel pour une école démocratique”. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/268254850>
- Hurrell, A. (1995). Regionalism in Theoretical Perspective. Regionalism in world politics: Regional organization and international order, pp. 37-73.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). *Censo General de Población y vivienda 2010*. México, D.F.: INEGI.

- _____ (2014). *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE)*. México, D.F.: INEGI.
- Juárez, J. y S. Comboni (2007). "La calidad de la educación en el discurso político-académico en México". En *Reencuentro*, núm. 50, diciembre, p. 60-72. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. Colección Educación y Pedagogía. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2005). "La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: El caso de Observatorio Ciudadano de la Educación". En *Perfiles Educativos*, vol. 27, núm. 107, pp. 7-39.
- Le Moigne, J. (1995). "Les épistémologies constructivistes". En *Presses universitaires de France*.
- Leyva, X. y A. Burguete Cal y Mayor (2007). *La remunicipalización de Chiapas: Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*. México, D.F.: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Maldonado, A. (2000). "Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial". En *Perfiles Educativos*. México, D.F.
- Martínez, A., T. Bracho y C. Martínez (2007). "Los consejos de participación social en la educación social y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos sociales para la rendición de cuentas?". México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en antropología Social (CIESAS) e Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- Medellín, P. (2004). "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". Naciones Unidas, CEPAL. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/S047566_es.pdf;jsessionid=D5DB6EF699A3EE1462D0D6F7D88DF3C0?sequence=1
- Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Neiva: Universidad Surcolombiana, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.
- Morales, L., V. Morales y S. Holguín (2016). "Rendimiento escolar". En *Ejemplar*, vol. 15. Julio-diciembre. Universidad Autónoma de Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. Disponible en http://revistaelectronicaipn.org/Contenido/16/HUMANIDADES_16_000382.pdf

- Morín, E. (2010). *Sobre la interdisciplinariedad*. Publicaciones Icesi.
- Muñoz, C. (2015). "Condiciones y prácticas de la participación social: el caso de los consejos en la educación en Nogales, Sonora, México". En *Los hechos sociales: ejercicios para su estudio*. Sonora: Cuadernos de trabajo número 13.
- Navarro, R. (2003). "El rendimiento académico: concepto, investigación y desarrollo". En *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, núm. 2.
- Neubauer, R. y G. Trigo de Silveira (2009). "Gestión de los sistemas escolares: ¿qué caminos seguir?". En Simón Schwartzman y Cristián Cox (eds.), *Políticas Educativas y Cohesión Social en América Latina*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Núñez, G. y H. Jiménez (2016). *Evaluación de Indicadores. Secretaría de Educación. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo FONE 2015*. Tuxtla Gutiérrez Chiapas: Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Núm. 11, diciembre. Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Gobierno y de Gestión Pública. Santiago de Chile.
- Olvera, A. (2007). *Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Proyecto Desarrollo de Agendas Ciudadanas 2006*. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales Universidad Veracruzana: INCIDE Social.
- Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (2016). *PISA. Estudiantes de bajo rendimiento. Por qué se quedan atrás y cómo ayudarles a tener éxito*. OCDE.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, vol. 10. Nueva York: ONU.
- ____ (2015). *Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible. Transformar nuestro mundo para las personas y el planeta (25 a 27 de septiembre de 2015)*.
- OREALC/UNESCO (2016). *Informe de resultados TERCE: logros de aprendizaje*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Palacios, J. (1983). "El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales". En *Revista Interamericana de planificación*, vol. 17, núm. 66.

- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pedraza, D. (2010). *Política de la educación en el México contemporáneo*. Primera Edición. México, D.F.: Universidad Pedagógica Nacional.
- Perales, F. y M. Escobedo (2016). "La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras y tradición educativa". En *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 18, núm. 1, pp. 69-81. Disponible en <http://redie.uabc.mx/redie/article/view/738>
- Pons, L. (2010). "La federalización educativa como marco del Programa Escuelas de Calidad". En *Evaluación del Programa Escuelas de Calidad en Chiapas. Un acercamiento a la vida escolar*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas.
- Ramírez, B. (2007). "La geografía regional: tradiciones y perspectivas contemporáneas". En *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, núm. 64, UNAM.
- Rodríguez, G., J. Gil y E. García (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Granada: Ediciones Aljibe.
- Robles, B. (2011). "La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico". En *Cuicuilco*, vol. 18, núm. 52, septiembre-diciembre. México, D. F.: Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Robles, N., J. Martuscelli, J. Quintana y E. Barzana (coord.) (2012). *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. [En línea]. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM. Disponible en <http://www.planeducativonacional.unam.mx>
- Rózga-Luter, R. y C. Hernández (2010). "Los estudios regionales contemporáneos; legados, perspectivas y desafíos en el marco de la geografía cultural". En *Economía, sociedad y territorio*, vol. 10, núm. 34.
- Rus, J. y G. Collier (2002). "Una generación de crisis en Los Altos de Chiapas: los casos de Chamula y Zinacantán, 1974-2000". En S.L. Mattiace, R.A. Hernández y Jan Rus (coords.), *Tierra, libertad y autonomía: Impactos regionales del zapatismo*. México D.F.: CIESAS/IWGIA.
- Saforcada, F. (2008). "Las Paradojas de la Autonomía Escolar en los '90: Escenas Sobre el Desarrollo de Una Política en Argentina". En *Jornal de políticas educacionais*, núm. 3, Janeiro–junio, pp. 30-42.

- Santiago, P., I. McGregor, D. Nusche, P. Ravela, y D. Toledo (2012). Revisión de la OCDE sobre la Evaluación en Educación. México, D.F.: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- Santizo, C. (2010). "La participación social en los consejos escolares: el contexto mexicano". En *Participación Educativa*, núm. 14. Revista cuatrimestral del Consejo Escolar del Estado. La participación educativa a los 25 años de la LODE.
- ____ (2011). "Gobernanza y participación social en la escuela pública". En *Revista mexicana de investigación educativa*, vol. 16, núm. 50, pp. 751-773. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662011000300005&lng=es&tlng=pt
- Sautu, R., P. Boniolo, P. Dalle y R. Elbert (2005). Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Buenos Aires: CLACSO.
- Schmelkes, S. (1994). Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas. Organización de Estados Americanos.
- Secretaría de Educación Pública (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México, D.F.: SEP.
- ____ (2013). *Resultados Históricos 2006-2013. Chiapas*. México, D.F.: SEP.
- ____ (2016). Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2015-2016. Primera Edición. México D.F.: Dirección General de Planeación y Estadística Educativa.
- ____ (2016a). El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa. México D.F.: SEP.
- ____ (2017). Modelo educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.
- UNESCO (2005). Educación para todos. El imperativo de la calidad. París, Francia: UNESCO.
- ____ (2015). *Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Francia: UNESCO.
- ____ (2015a). *Foro mundial sobre educación 2015. Conferencias regionales sobre la educación después de 2015: Declaraciones finales*.
- ____ (2015b). *Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial?* París, Francia: UNESCO.

____ (2016). *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)*. París, Francia: OREALC/UNESCO.

Verger, A. y R. Normand (2015). "Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global". En *Educação & Sociedade*, vol. 36, núm. 132, pp. 599-622.

Villareal, M. T. (2010). "Participación ciudadana y políticas públicas". En *Academia.edu* [en línea], México. Disponible en <http://itesm.academia.edu/VillarrealMart%C3%ADnezMar%C3%ADaTeresa>

Zorrilla, M. (2002). "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas". En *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 4, núm. 2.

Zorrilla, M. y B. Barba (2008). "Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores". En *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación* núm. 30. Jalisco, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Zurita, U. (2006). *Evaluación de la Política de Participación Social en la Educación Básica, 2000- 2006*.

____ (2007). La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal. México: FLACSO.

____ (2010). "La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal". En Lucía Rivera Ferreiro (coord.), *Experiencias de investigación, intervención y formación en gestión de la educación básica*. México: UPN.

____ (2013). Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

____ (2016). Autonomía, gestión y participación social en México. En Karla Villaseñor y Laura Pinto (eds.), *La reforma educativa 2012-2013*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Referencias electrónicas

CONAFE (2017). Figuras educativas del CONAFE. Disponible en <https://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas>

CONAPASE (2018). Consejo Nacional de Participación Social en la Educación. Disponible en <http://www.consejos Escolares.sep.gob.mx/>

____ (2018). REPASE. Disponible en <https://repase.sep.gob.mx/>

HispanTV. Nexo latino (2018). "Tensión en municipios indígenas de Chiapas previa a las elecciones". Disponible en

<<https://www.hispantv.com/noticias/mexico/377518/indigenas-oxchuc-elecciones-chiapas-tensiones>>

_____ (2018). “Reforma Educativa en Chiapas”. Disponible en <<https://www.hispantv.com/noticias/mexico/378753/chiapas-reforma-educativa-huelga>>

SEP. (2014). “Base de seguimiento del Programa de la Reforma Educativa 2014-2015”. Disponible en <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/programa-de-reforma-educativa>>

_____ (2017) “Qué es la Participación Social”. Disponible en <<http://www.consejoscolares.sep.gob.mx/en/conapase>>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). Disponible en <<http://www.reformaeducativa.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>>

Sistema Nacional de Información de Escuelas (2018). Disponible en <<https://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/escuelas.html>>

ANEXOS



Anexo 1. Percepción de los padres de familia sobre la constitución, funcionamiento e informe de resultados del Consejo Escolar de Participación Social



Encuesta para el padre de familia

Dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS)

1.- ¿Sabe lo que es el Consejo Escolar de Participación Social?

1. Sí
2. No, me gustaría que me informaran

2.- ¿De qué forma participa en el Consejo Escolar de Participación Social?

1. Como consejero
2. Como presidente
3. Desconozco mi función, no tengo información sobre el CEPS

Dimensión 2. Funcionamiento y participación en el CEPS

1.- ¿Participa en la organización de las actividades de la escuela?

1. Sí, me gusta participar
2. No, me quita tiempo

2.- ¿Lo invitan a las reuniones del director con los maestros?

- a) Sí
- b) No

3.- ¿Asiste a las reuniones convocadas por los padres de familia que integran el CEPS y el director para tomar acuerdos sobre el funcionamiento de la escuela?

- a) Sí, me interesa informarme sobre lo que el CEPS o Comité de Educación están realizando.
- b) No, no tengo tiempo y los demás integrantes del CEPS o el Comité de Educación saben lo que hacen

4.- ¿Usted y los demás padres de familia conocen la Ruta de Mejora, el calendario escolar y la normalidad mínima que debe cumplir el centro escolar?

- a) Sí, el director y los docentes nos los dan a conocer
- b) No, desconozco la que es la Ruta de Mejora

5.- ¿Conoce en que programas federales, estatales, municipales y de Organizaciones de la Sociedad Civil en educación está inscrita la escuela?

- a) Sí
- b) No

Dimensión 3. Informe de resultados del CEPS

1.- ¿Le proporcionan información sobre los recursos y beneficios que recibe la escuela de los programas federales, estatales y municipales así como de los avances de estos programas en la escuela?

- 1. Sí, en reuniones bimestrales o mensuales
- 2. No, solo se inician los trabajos de construcción y compramos lo que necesitamos

2.- ¿Ha mejorado las condiciones de aprendizaje en los alumnos con los programas federales, estatales o municipales?

- 1. Sí, los alumnos están mejor preparados
- 2. No, están igual que antes de que se implementaran los programas

3.- ¿Ha mejorado las instalaciones escolares en materia de infraestructura con los programas federales, estatales o municipales?

- 1. Sí, con la participación de todos se ha construido aulas, baños y demás espacios que se requiere para la atención del alumnado
- 2. No, no sabemos en qué se está utilizando el recurso y no tenemos información

4.- ¿Les preguntan y consensan con los padres de familia sobre que se va a construir o que obra se necesita en la escuela?

- 1. Sí, nos reunimos con el director (a), el CEPS, los padres de familia y docentes para tomar las decisiones dentro de la escuela
- 2. La comunidad a través del Comité de Educación toma las decisiones sin consultar al director ni a los docentes

5.- ¿Ha participado en la toma de decisiones sobre qué materiales educativos se van adquirir para mejorar los aprendizajes?

- 1. Sí, nos reunimos con el director (a) y los docentes para que nos digan que materiales necesitan en cada uno de los grupos
- 2. No, el CEPS o el Comité de Educación decide que material compra para los grupos

Encuesta para el docente

Dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS)

1.- ¿Cómo se elige el CEPS?

1. Desconozco como se elige
2. El director elige a los padres de familia
3. La asamblea de padres de familia vota por el Consejo Escolar que es el mismo Comité de Educación o Asociación de Padres de Familia

2.- ¿Considera que es necesario que existan el CEPS para que los padres de familia participen tanto en la organización, administración y toma de decisiones en el aula?

1. Sí, sería de gran ayuda para que los alumnos mejoren su aprendizaje
2. No, no les gusta participar en las tareas y aprendizaje de sus hijos
3. No, cuestionan los permisos y actividades que hacemos dentro de clases

Dimensión 2. Funcionamiento del CEPS

1.- ¿Cuál es su función en el CEPS?

1. Consejero
2. Representante de los docentes
3. Desconozco, no tengo información sobre el CEPS

2.- ¿Conoce las funciones del CEPS?

1. Sí, el director (a) nos ha capacitado sobre el funcionamiento del CEPS
2. Sí, he leído, conozco los lineamientos y acuerdos sobre el funcionamiento del CEPS
3. No, no nos han dado información ni capacitación sobre el funcionamiento o en qué consisten el CEPS

3.- ¿Conoce el calendario de reuniones del CEPS en la escuela?

1. No, no nos dan a conocer el calendario solo nos informan que hay reunión con los padres de familia
2. No, solo firmo el acta de constitución y de asamblea
3. Sí, conocemos el calendario y estamos al corriente de las reuniones, actas y asambleas

4.- ¿En el proyecto escolar de la escuela se integran los padres de familia del CEPS?

1. Sí, se elabora en conjunto con el director, docentes y los padres de familia
2. No, lo elabora el director de la escuela
3. No, ese trabajo le corresponde al director con los docentes

5.- ¿Considera necesario que los padres de familia integrantes del CEPS conozcan la Ruta de Mejora, el calendario escolar y la normalidad mínima que debe cumplir el centro escolar?

1. Si, pueden ayudarnos a que la Ruta de Mejora, la normalidad mínima y el calendario escolar se cumpla de acuerdo a las necesidades de la escuela
2. No, la ruta de mejora la elaboramos los docentes y se entrega a la dirección quien es la encargada de llevar el control
3. No, el CEPS no tienen ninguna intervención en el calendario escolar, Ruta de Mejora o normalidad mínima eso le corresponde al Consejo Técnico Escolar (CTE)

6.- ¿Está participando en alguno de los comités sobre la atención de los alumnos y del seguimiento de programas dentro del CEPS?

1. Sí, estoy integrado a un comité ¿cuál? _____
2. No estoy integrado a ningún comité
3. No funcionan, los comités solo se conforman por requisito
4. No tengo información por parte de la dirección

7.- ¿Existen propuestas de los docentes para la incorporación de la escuela a programas federales, estatales, municipales y de Organizaciones de la Sociedad Civil en educación?

1. Sí, estamos incorporados a programas federales, estatales y municipales que los docentes proponemos
2. No estamos interesados en ningún programa federal, estatal o municipal por parte de los docentes

8.- ¿Realizan reuniones para dar seguimiento de los programas federales, estatales y municipales para tomar las decisiones sobre la mejora de éstos?

1. Sí, reuniones bimestrales y mensuales
2. Sí, cuando se requiere reunirnos sin una calendarización definida
3. No, solo se inician los trabajos de construcción y compramos lo que necesitamos

Dimensión 3. Informe de resultados del CEPS

1.- ¿Esta informado sobre los avances de los programas federales, estatales o municipales?

1. Sí, nos informan en las reuniones bimestrales con toda la comunidad escolar
2. Sí, nos informan en las reuniones de Consejo Técnico Escolar (CTE)
3. No, los padres de familia de la comunidad se ocupan de esos informes con el director

2.- ¿Ha mejorado las condiciones de aprendizaje en los alumnos con los programas federales, estatales o municipales?

1. Sí, los resultados en la pruebas de PLANEA son suficientes
2. Sí, no hemos realizado la prueba PLANEA pero los exámenes bimestrales indican avance en el logro académico
3. No, no hay relación entre lo que los programas otorgan a la escuela y el aprendizaje

3.- ¿Ha mejorado las instalaciones escolares en materia de infraestructura con los programas federales, estatales o municipales?

1. Se han construido aulas, baños y demás espacios que se requiere para la atención del alumnado
2. Se han hecho construcciones pero todavía existen carencias de infraestructura educativa y tecnológica
3. No hay mejoras en la escuela a pesar de estar inscrito en los programas federales

4.- ¿Participan los docentes en la toma de decisiones sobre que se va a construir o que obra se necesita en la escuela, además de materiales educativos que se necesitan?

1. Si, nos reunimos con el director (a) y padres de familia para opinar en la toma de decisiones dentro de la escuela
2. No, el director y el CEPS son quienes toman las decisiones directamente sin tomar en cuenta a los docentes
3. No, la comunidad a través del Comité de Educación toma las decisiones sin consultar al director ni a los docentes

5.- El CEPS ha otorgado algún reconocimiento escrito o económico a algún docente, directivo o personal de la escuela por su desempeño

1. No, ni a los docente ni al director
2. Si, a los docentes
3. Si, al director

Anexo 3. Percepción de los directivos sobre la constitución, funcionamiento e informe de resultados del Consejo Escolar de Participación Social

Encuesta para el director de la escuela

Dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social (CEPS)

1.- ¿Cómo se elige el CEPS?

1. El Comité de Educación o la Asociación de Padres de Familia son quienes integran el CEPS
2. El director elige a los padres de familia
3. La asamblea de padres de familia vota por el Consejo Escolar que es el mismo Comité de Educación o Asociación de Padres de Familia

2.- ¿Cuántos integrantes conforman el CEPS?

1. Nueve
2. Más de nueve
3. Menos de nueve
4. Desconozco

3.- ¿Cuál es su función en el CEPS?

1. Consejero
2. Presidente
3. Secretario técnico
4. Representante de los docentes

4.- ¿Qué entiende por Consejo Escolar de Participación Social?

1. A la Asociación de Padres de Familia que se organizan para administrar las cooperaciones
2. Al Comité de Educación que gestiona recursos para la construcción de aulas
3. A los padres de familia, docentes y comunidad en general que toma decisiones sobre el manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de la escuela

Dimensión 2. Funcionamiento del CEPS

1.- ¿Conoce las funciones del CEPS?

1. Sí, nos han capacitado sobre el funcionamiento del CEPS
2. Sí, he leído, conozco los lineamientos y acuerdos sobre el funcionamiento del CEPS
3. No, no nos han dado información ni capacitación sobre el funcionamiento o en qué consisten el CEPS
4. No, solo lleno las actas para cumplir con la oficina de supervisión escolar pero desconozco en qué consiste o que funciones tiene el CEPS

2.- ¿Conoce el calendario para realizar las reuniones del CEPS?

1. No, no nos dan a conocer el calendario solo nos informan que tenemos que entregar el acta de constitución y de asamblea
2. Sí, conocemos el calendario y estamos al corriente de las reuniones, actas y asambleas

3.- ¿Existe un proyecto escolar elaborado por los integrantes del CEPS?

1. Sí, se elabora en conjunto con el director, docentes y los padres de familia
2. Sí, lo elabora el director de la escuela
3. No, no existe el proyecto escolar y solo se llena los formatos que exige el Registro de Participación Social en la Educación

4.- ¿Existen propuesta de incorporación de la escuela a programas federales, estatales, municipales y de Organizaciones de la Sociedad Civil en educación?

1. Estamos incorporados a programas federales, ¿Cuáles?
2. Estamos incorporados a programas estatales y municipales ¿Cuáles?
3. No existe ninguna propuesta sobre programas federales, estatales o municipales
4. No estamos interesados en ningún programa federal, estatal o municipal ¿Por qué?

5.- ¿Conocen los integrantes del CEPS la Ruta de Mejora, el calendario escolar y la normalidad mínima que debe cumplir el centro escolar?

1. Si, se comparte la ruta de mejora donde se retoma la normalidad mínima y se da a conocer el calendario escolar
2. No, la ruta de mejora se entrega a la supervisión quien es la encargada de llevar el control
3. No, el CEPS no tienen ninguna intervención en el calendario escolar, ruta de mejora o normalidad mínima

6.- ¿Cómo funcionan los comités sobre los temas prioritarios para la atención de los alumnos y del seguimiento de programas?

1. Bien, los consejeros conformaron los comités que necesita la escuela y se reúnen periódicamente
2. No funcionan, los comités solo se conformaron por requisito
3. No existen los comités en ningún tema prioritario

7.- ¿Realizan reuniones para dar seguimiento de los programas federales, estatales y municipales para tomar las decisiones sobre la mejora de éstos?

1. Sí, reuniones bimestrales
2. Sí, reuniones mensuales
3. Sí, cuando se requiere reunirnos sin una calendarización definida
4. No, solo se inician los trabajos de construcción y nos entregan las obras o compramos lo que necesitamos.

Dimensión 3. Informe de resultados del CEPS

1.- ¿Cómo informan a la comunidad, padres de familia, docentes y alumnos sobre los avances de los programas federales, estatales o municipales?

1. Se realizan reuniones bimestrales con toda la comunidad escolar
2. Se realizan reuniones bimestrales con los docentes y padres de familia
3. Se realiza una o más reuniones generales con los padres de familia de la comunidad

2.- ¿Ha mejorado las condiciones de aprendizaje en los alumnos con los programas federales, estatales o municipales?

1. Si, los resultados en la pruebas de PLANEA son suficientes
2. Sí, no hemos realizado la prueba PLANEA pero los exámenes bimestrales indican avance en el logro académico
3. No, aún estamos en proceso de mejora de los aprendizajes
4. No, no hay relación entre lo que los programas otorgan a la escuela y el aprendizaje

3.- ¿Ha mejorado las instalaciones escolares en materia de infraestructura con los programas federales, estatales o municipales?

1. Se han construido aulas, baños y demás espacios que se requiere para la atención del alumnado
2. Se han hecho construcciones pero todavía existen carencias de infraestructura educativa y tecnológica
3. El recurso ha sido insuficiente para construir aulas, baños y demás espacios que se requiere para la atención del alumnado
4. No se ha construido con el recurso de los programas federales, estatales o municipales sino con la aportación de los padres de familia

4.- Existe autonomía por parte de la escuela para decidir en qué utilizar los recursos económicos, humanos y materiales que reciben de los programas federales, estatales o municipales

1. Sí, en reuniones con el CEPS planeamos, tomamos las decisiones y ejecutamos los recursos sin influencia del municipio o de la autoridad estatal
2. Sí, en reuniones con el Comité de Educación o la Asociación de Padres de Familia planeamos, tomamos las decisiones y ejecutamos los recursos sin influencia del municipio o de la autoridad estatal
3. No, la autoridad municipal y estatal dirige nuestras acciones y las decisiones se toman desde arriba

5.- Han participado todos los padres de familia y maestros en la toma de decisiones sobre que materiales educativos se van adquirir para mejorar los aprendizajes

1. Sí, nos reunimos el director (a) y los docentes para solicitar al Comité de Educación el material de cada uno de los grupos
2. Sí, se reúnen los padres de familia y docentes en cada grupo y solicitan material a la dirección de la escuela
3. No, el Comité de Educación decide que material compra para los grupos

6.- El CEPS se coordina con los padres de familia para manejar los recursos económicos de cooperación de padres de familia

1. No, el Comité de Educación maneja el recurso económico y decide en que utilizarlo
2. Sí, el Comité de Educación y los CEPS manejan y deciden que realizar con el recurso económico de cooperaciones

7.- ¿El CEPS tiene la capacidad de decisión en los recursos, obras y cooperaciones?

1. No, es el Comité de Educación quien toma esas decisiones
2. No, el CEPS solo es un requisito que se constituye para cumplir con el Consejo Estatal
3. Sí, el CEPS tiene la capacidad de decidir e integra al Comité de Educación

Anexo 4. Estadísticos por dimensión y general del índice de influencia del CEPS hacia la autonomía escolar.

Estadísticos

		Puntaje general del índice	Dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social	Dimensión 2. Funcionamiento del Consejo Escolar de Participación Social	Dimensión 3. Informe de resultados del Consejo Escolar de Participación Social
N	Válidos	23	23	23	23
	Perdidos	0	0	0	0
	Media	.5661	.7554	.6348	.5548
	Mediana	.5600	.7500	.6500	.5800
	Moda	.60	.75	.65	.58
	Mínimo	.38	.50	.35	.29
	Máximo	.76	1.00	.95	.81
	25	.5200	.6250	.5500	.4640
Percentiles	50	.5600	.7500	.6500	.5800
	75	.6000	.8750	.7000	.6380

Fuente. Creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

Anexo 5. Frecuencias y porcentajes correspondientes a la dimensión 1.

Dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
.50	1	4.3	4.3	4.3
.63	5	21.7	21.7	26.1
.75	10	43.5	43.5	69.6
Válidos .88	6	26.1	26.1	95.7
1.00	1	4.3	4.3	100.0
Tota l	23	100.0	100.0	

Fuente. Creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

Anexo 6. Frecuencias y porcentajes correspondientes a la dimensión 2.

Dimensión 2. Funcionamiento del Consejo Escolar de Participación Social

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
.35	1	4.3	4.3	4.3
.45	2	8.7	8.7	13.0
.50	2	8.7	8.7	21.7
.55	2	8.7	8.7	30.4
.60	2	8.7	8.7	39.1
Válidos .65	6	26.1	26.1	65.2
.70	3	13.0	13.0	78.3
.75	2	8.7	8.7	87.0
.80	2	8.7	8.7	95.7
.95	1	4.3	4.3	100.0
Total	23	100.0	100.0	

Fuente: Creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

Anexo 7. Frecuencias y porcentajes correspondientes a la dimensión 3.

Dimensión 3. Informe de resultados del Consejo Escolar de Participación Social

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
.29	2	8.7	8.7	8.7
.41	3	13.0	13.0	21.7
.46	1	4.3	4.3	26.1
.52	4	17.4	17.4	43.5
.58	6	26.1	26.1	69.6
Válidos .64	3	13.0	13.0	82.6
.70	1	4.3	4.3	87.0
.75	2	8.7	8.7	95.7
.81	1	4.3	4.3	100.0
Total	23	100.0	100.0	

Fuente: Creación propia a partir de las encuestas aplicadas a los miembros del CEPS.

Anexo 8. Frecuencias y porcentajes correspondientes al resultado general.

Resultado General por Nivel de influencia del CEPS hacia la autonomía escolar

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
.38	2	8.7	8.7	8.7
.46	1	4.3	4.3	13.0
.48	1	4.3	4.3	17.4
.52	4	17.4	17.4	34.8
.54	1	4.3	4.3	39.1
.56	3	13.0	13.0	52.2
.58	1	4.3	4.3	56.5
.60	6	26.1	26.1	82.6
.64	1	4.3	4.3	87.0
.72	2	8.7	8.7	95.7
.76	1	4.3	4.3	100.0
Total	23	100.0	100.0	

Anexo 9. Medidas de tendencia central y dispersión.

Estadísticos

		Resultado General por Nivel de influencia del CEPS hacia la autonomía escolar	Dimensión 1. Constitución del Consejo Escolar de Participación Social	Dimensión 2. Funcionamiento del CEPS.	Dimensión 3. Resultados e informe de trabajo del CEPS
N	Válidos	23	23	23	23
	Perdidos	0	0	0	0
	Media	.5661	.7554	.6348	.5548
	Mediana	.5600	.7500	.6500	.5800
	Moda	.60	.75	.65	.58
	Desv. típ.	.09409	.11603	.13436	.13639
	Varianza	.009	.013	.018	.019
	Rango	.38	.50	.60	.52