



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Maestría en Políticas Públicas Comparadas
II (segunda) promoción
2006-2007

**La Promoción de la Contraloría Social.
La experiencia del PAREIB en el Estado de México.**

Tesis que para optar al grado de Maestro
en Políticas Públicas Comparadas
Presenta:

Laura Patricia Penagos García

Directora de tesis: Dra. Angélica Galicia Gordillo

México D.F., Octubre 2008

Agradecimientos

Quiero agradecer al Dr. Carlos Escalante Fernández su permanente compañía y apoyo en todos los proyectos que realizo, mis estudios de maestría y la elaboración de este trabajo no fueron la excepción. Por supuesto a Carlos Rodrigo y Sergio Alberto, por su solidaridad durante el tiempo que dedique a este proyecto y por el cariño de cada día. El apoyo que me ofreció, como amigo y como responsable del PAREIB en el estado de México, el Mtro. Eugenio Martínez Gutiérrez fue fundamental para el desarrollo de la investigación; por ello, reconozco y aprecio la ayuda institucional que me dio como Jefe de la Unidad de Apoyo a la Educación Básica y Normal del Gobierno del Estado de México al permitirme tener acceso a las escuelas y a la información de sus archivos. También agradezco a los compañeros de la misma institución, el Lic. Daniel Valdés Preciado y al Prof. Omar Fuentes López, por recorrer conmigo los caminos que nos llevaron a las escuelas que durante tanto tiempo visitamos. Por supuesto, la recepción y la colaboración de las figuras centrales de este trabajo: madres y padres de familia, docentes, niños y niñas que me brindaron la información y experiencias invaluable. Una persona con quien comparto el interés por la promoción de la contraloría social y de quien aprendí mucho es la Lic. Rocío Juárez González, experta en el tema y solidaria compañera, le agradezco esas largas horas de discusión e imaginación sobre la problemática. El trabajo riguroso y profesional lo valoro y agradezco mucho, sobre todo cuando, además, es amable y respetuoso como el que recibí de mi asesor el Dr. Miguel Ángel López Leyva, a quien admiro por su amplio conocimiento, profesionalismo y sencillez personal. De manera muy especial quiero agradecer a la Dra. Angélica Galicia Gordillo, por sus orientaciones, recomendaciones y dirección en la realización de la investigación, sobre todo por su paciencia, entusiasmo y el ánimo que siempre me transmitió. Asimismo, agradezco a los maestros Eduardo Villareal Cantú y Fernando Ulises Flores Llanos, por la lectura y comentarios realizados a mi trabajo. Quiero destacar el apoyo que, como coordinador de la maestría, recibí de Eduardo Villarreal, por su actitud solidaria y fraterna. Muchas gracias a todos los compañeros y compañeras de la Flacso por su apoyo y atenciones en mi proceso de estudio y elaboración de este trabajo.

Índice

Agradecimientos		2
Introducción		5
Capítulo 1	El origen e institucionalización de la política de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas.	17
	La población con mayores rezagos educativos y sociales en el centro de las políticas económicas y educativas de los años 90.	17
	Los resultados de las reformas y el impulso de las políticas hacia la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas.	22
	Marco normativo y organizacional para el ejercicio de la contraloría social en México.	26
	La política de transparencia y contraloría social en el estado de México.	28
	Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovis). Propuesta de contraloría social en el estado de México.	31
	La contraloría social impulsada desde el PAREIB.	34
Capítulo 2	Los aportes conceptuales sobre la contraloría social y el conocimiento sobre la escuela como espacio de implementación.	39
	Las aportaciones sobre la gestión escolar y la participación.	44
	<i>La autoridad centralizada de la gestión escolar.</i>	46
	<i>La discusión sobre la participación social.</i>	51
Capítulo 3	La escuela como espacio de implementación de la política para la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas.	55
	La población de mayor marginación, destinataria de los apoyos y la información.	55
	<i>Permanencia en el PAREIB.</i>	58

La transmisión institucional de la información.	59
Las acciones de promoción de la transparencia y la contraloría social del PAREIB en el estado de México.	63
La información y la participación en escuelas primarias de diferente grado de marginación con apoyos del PAREIB.	66
<i>Características generales de las escuelas de referencia.</i>	67
<i>La información y la percepción de los apoyos en la escuela.</i>	68
<i>El reconocimiento del Programa y las instituciones.</i>	80
<i>El reconocimiento de derechos y responsabilidades.</i>	82
<i>La influencia de la información en la percepción sobre la participación en la escuela.</i>	84
Efectos de las actividades de promoción de la transparencia y la contraloría social en la información y la participación.	90
<i>Información y percepción de los alumnos sobre los apoyos del PAREIB y la participación.</i>	96
<i>Información y percepción de las madres de familia sobre los apoyos del PAREIB y la participación.</i>	98
<i>Información y percepción del personal docente y directivo sobre los apoyos del PAREIB y la participación.</i>	101
Consideraciones generales sobre la información que tienen los integrantes de la comunidad escolar, como destinatarios de los apoyos del PAREIB.	105
El gobierno provee y vigila, la sociedad recibe el beneficio y es vigilado.	108
Conclusiones	110
Bibliografía	130

Introducción

Este trabajo documenta la experiencia de promoción de la transparencia y contraloría social, implementada a través del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB), en algunas escuelas primarias del estado de México.

La política de transparencia (PT), contraloría social (CS) y rendición de cuentas (RdeC) que se impulsó en México desde 1991, se ha concretado en diferentes niveles y de diferente forma en los espacios de la vida institucional. En el sector educativo, uno de los espacios en los que se ha iniciado su implementación es en las escuelas primarias, a través de los diferentes programas de apoyo a la educación básica como son el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y el PAREIB.

El PAREIB, como Programa Compensatorio¹, fue financiado con recursos del préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); su propósito fue coadyuvar en el abatimiento del rezago educativo de las poblaciones indígenas, rurales y urbanas marginadas de nuestro país. Por ser un préstamo financiero que debe pagarse con recursos públicos y por estar destinado al apoyo de la población en mayores condiciones de pobreza y marginación, la operación del PAREIB y sus resultados son de interés público.

Su operación requirió una gran inversión financiera; por ello, y por la importancia de sus objetivos, la transparencia en su aplicación y la participación de los destinatarios en la vigilancia de su buen uso cobra mayor relevancia, sobre todo por tratarse de apoyos destinados a la población de las zonas rurales, indígenas y urbanas marginadas con los mayores índices de rezago social y educativo.

Parece un acierto que en el diseño del PAREIB se incorpore la estrategia para promover la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas. Por ser un

¹ Desarrollados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo. Los Programas Compensatorios están dirigidos a población focalizada de localidades indígenas, rurales y urbanas marginadas con altos índices de rezago educativo y social, a la cual se le otorgan diferentes apoyos: económicos, en servicios y en materiales. El más reciente es el Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB).

asunto de interés público y por la necesidad de aportar elementos de carácter teórico metodológico que permitan mejorar y consolidar las propuestas sobre el tema, resulta interesante y necesario conocer cómo se operó la estrategia propuesta por el PAREIB y qué está sucediendo en las escuelas que la implementaron, sobre todo porque la política de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas se ha considerado un elemento relevante en la construcción de la vida democrática de la sociedad y porque hasta el momento son pocos los estudios e investigaciones que abordan el proceso de implementación de esa política en espacios específicos como son las escuelas.

La necesidad de valorar los resultados de las políticas y el papel del Estado y del gobierno en la atención a los problemas sociales, ha dado pie a que el foco de análisis de las políticas se ubique en diferentes etapas de su proceso.

En un primer momento, se hizo énfasis en la identificación y definición de los problemas sociales y la formulación de los programas necesarios. Posteriormente, se fijó la mirada en la evaluación de las políticas y sus programas, para dimensionar sus resultados. La deficiente respuesta a la solución de los problemas y los limitados resultados de las evaluaciones, dio paso al interés por la implementación de los programas; es en esta etapa en la que se ubica el interés de esta investigación, para la cual se toma como referencia el proceso que ha seguido el análisis de las políticas públicas.

El análisis y estudio sobre la etapa de implementación de las políticas se desarrolló ante la necesidad de conocer los motivos por los cuales los objetivos y las metas no eran logrados de manera aceptable. Se impulsaron fundamentalmente dos posturas con relación a los enfoques para el estudio: 1) el de arriba hacia abajo (*top down*) y 2) el de abajo hacia arriba (*bottom up*).

El enfoque de arriba hacia abajo (*top down*) considera el análisis a partir de

[...] una decisión sobre políticas (usualmente un estatuto) y examinan en qué medida, y cómo eran cumplidos sus objetivos legales a través del tiempo. (Sabatier, 1986:1).

Por el contrario,

[...] el punto de partida de los enfoques de abajo hacia arriba (*bottom up*) es un análisis sobre una multitud de factores que interactúan a nivel operativo (local), respecto a un problema o asunto concreto [...] el enfoque ha sido sobre las estrategias desarrolladas por varios actores en búsqueda de sus objetivos (Sabatier, 1986:1).

Para realizar el estudio de la experiencia del PAREIB, se retoma, dentro de la perspectiva de la disciplina de la Política Pública y el enfoque bottom up, los referentes jurídico, organizacional y el político de la decisión pública.

[...] el análisis jurídico se incorpora para conocer si las normas vigentes que prescriben un determinado comportamiento del gobierno en un campo de acción específico favorecen u obstaculizan el logro de los objetivos y la solución de problemas públicos precisos [...] el análisis organizacional presta atención a la factibilidad de la política y tratan de identificar si los esquemas directivos, los procesos, los procedimientos y personal de las organizaciones públicas (de gobierno o sociales) que se encargarán de realizar la política son factores apropiados para operar con éxito la puesta en práctica de las políticas [...] se da un espacio al análisis político que tiene como objeto identificar las redes de fuerzas, intereses, demandas y agrupaciones que giran alrededor de una cierta política a fin de conocer la viabilidad de la política pública, su posibilidad de ser aceptada o rechazada (Aguilar, 2004: 30-31).

Con ese referente y en reconocimiento de la importancia de la gestión administrativa, es necesario considerar elementos de los tres aspectos mencionados ya que este marco da una visión integral de la experiencia de la política de transparencia y contraloría social del PAREIB, ubicándola en el espacio de su concreción: la escuela.

La escuela como institución y organización, es el espacio de interés de este trabajo en la concreción de la PT y CS llevada a cabo a través de las normas, la estructura organizacional y los actores sociales involucrados. Por lo anterior, el interés del estudio se ubica, dentro del ciclo de las políticas públicas, en la etapa de la implementación, en la que el diseño, los propósitos y la norma que rige la política se ponen en juego por la intermediación de sus actores: los responsables de la operación y los destinatarios de la política.

La fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas encontradas (producción de outputs). A los ojos de los analistas de políticas públicas, esta fase es generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que se supone debería ser. Aquí, una vez más, tendrán lugar diversos mecanismos de filtro (la no –ejecución, la aplicación selectiva) (Knoepfel, s/f: 11).

Aguilar Villanueva hace el siguiente señalamiento ante la necesaria articulación entre la Política Pública y la administración, cuando se identifica que muchos de los problemas de la Política Pública no están en la hechura de la decisión pública, sino en su operación administrativa y de gestión.

La política pública real era, en cambio, la resultante que combinaba la fuerza de los agentes que la ponían en práctica a través de muchas interacciones entre ellos y con los destinatarios, que no se comportaban pasivamente (Aguilar, 2004:34).

En ese sentido, se retoma la idea de la mediación e intervención de los actores en la implementación de la política de transparencia y contraloría social, a fin de conocer lo que sucede en la escuela como espacio de su concreción.

La implementación de la política en la escuela enfrenta problemas que pueden influir en sus resultados, por ejemplo, la estrategia utilizada para el trabajo está basada en la participación social de los destinatarios de los apoyos, específicamente en la de madres y padres de familia, situación que, por lo que han mostrado diferentes estudios sobre su participación en la escuela, ésta se da como asistencia a reuniones, en faenas de trabajo, en apoyo logístico o en apoyo administrativo (Ezpeleta y Weiss, 2002). Esta situación es limitada, ante la concepción de participación social que se plantea en la propuesta del PAREIB, en la que se considera deben incidir en el mejoramiento de la gestión escolar y la calidad educativa, y nada tiene que ver con la concepción y propósitos de la CS.

La figura reconocida en la escuela para la participación de padres y madres de familia es la Asociación de Padres de Familia (APF). En el marco del PAREIB, se planteó la promoción de la participación de las APF's para administrar el Fondo de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE)² y para intervenir en la gestión escolar con el propósito de mejorar la calidad educativa. El responsable de capacitar y promover la participación social de las APF, son los Asesores Comunitarios (AC) que, en el estado de México, son los directores de las escuelas.

Las responsabilidades que las APF's adquieren por el hecho de que sus hijos estén matriculados en una escuela con el AGE proporcionado por el PAREIB son las siguientes:

Utilizar el recurso económico distribuido preferentemente de la siguiente manera: 50% para la adquisición de material, papelería y útiles escolares de consumo cotidiano y 50% para los requerimientos de materiales para mantenimiento preventivo de espacios educativos. Identificar las necesidades de la escuela, las alumnas y los alumnos previa consulta con el Director, para establecer el plan de mejoras. Llevar un registro mensual de la asistencia y actividades adicionales en la escuela con las alumnas, alumnos, madres, padres y asesores(as) de los docentes que recibirán el incentivo al desempeño de maestros de primaria. Participar en las acciones de contraloría social. Validar el registro de las visitas a las escuelas primarias seleccionadas de los supervisores(as) de zona y jefes(as) de sector (Sep/ Conafe, 2006: 35).

² Monto económico que se entrega a la escuela a través de las APF's cada ciclo escolar, siendo uno de los apoyos del PAREIB.

Como puede observarse, en el PAREIB se pretende que padres y madres de familia realicen tareas de carácter administrativo, pero también que se involucren en la toma de decisiones para definir las prioridades materiales de la escuela, decidir en qué se aplica el apoyo económico entregado a las APF's y avalar el cumplimiento de las responsabilidades a las que se obligan los docentes que reciben incentivo económico. Es decir, se le dan atribuciones para decidir, junto con el personal directivo y docente, sobre las necesidades a atender de manera prioritaria en la escuela y para vigilar el cumplimiento de las responsabilidades del personal docente en el trabajo escolar por el cual reciben apoyo compensatorio³.

Las actividades que tradicionalmente han realizado madres y padres de familia en las escuelas y las que se pretenden impulsar a través del PAREIB para la contraloría social son de diferente índole. Las primeras tienen que ver con el apoyo logístico, administrativo y manual para que las escuelas tengan mejores condiciones materiales; las segundas tienen que ver con la vigilancia y toma de decisiones sobre el apoyo económico que reciben los docentes por el cumplimiento de actividades adicionales a su trabajo cotidiano y regular en la escuela, como son: las horas de trabajo extraclase con alumnos con mayores problemas en el aprendizaje, el cumplimiento del número de visitas para asesoría técnico pedagógica de acuerdo a lo que establece el Convenio que firman con la instancia estatal responsable de la operación del PAREIB, entre otras de capacitación para promover la participación social.

Aún cuando normativamente la APF tiene la responsabilidad de avalar el cumplimiento de las responsabilidades de quienes reciben apoyos, su dependencia de la autoridad escolar, por la gestión centralizada que ha caracterizado el trabajo en las escuelas, hace que asuman las tareas como requisitos administrativos y no como derechos y responsabilidades.

Otro elemento que hace difícil la participación de madres y padres de familia en la escuela son los efectos del contexto en la cual está adscrita. Las escuelas que reciben los apoyos del PAREIB son exclusivamente rurales, indígenas y urbanas marginadas con

³ Reciben apoyos económicos del PAREIB Jefes de Sector y Jefes de Departamentos Regionales, Supervisores, Asesores Comunitarios, Integrantes del Equipo Técnico Estatal con funciones de asesoría y capacitación, Asesores Técnico Pedagógicos y docentes frente a grupo.

altos índices de marginación social. Para algunos autores como Bravo y Verdugo (2007) el contexto social incide de manera importante en el ambiente y el trabajo escolar, pero también, como lo señala Figueroa (2007) en las posibilidades de participación. Esos referentes (participación, gestión escolar centralizada y marginación social) son elementos que forman parte del contexto en el que se inició la implementación de la política para la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas en las escuelas primarias con apoyos del PAREIB.

Resulta importante valorar cómo se hace camino en el tema de la transparencia, contraloría social y la rendición de cuentas en realidades específicas y concretas como es el caso de las escuelas primarias rurales y urbanas marginadas; sobre todo considerando que los resultados de más de una década de intentar impulsar la participación social a través de las APF's no han sido los esperados (Blanco *et al* 2006); por ello, es importante conocer qué ha sucedido en las escuelas en las que se ha empezado a promover la contraloría social, teniendo como referencia un entorno de marginación y un ambiente al interior de la escuela que inhibe la participación en la toma de decisiones.

Por lo anterior, se considera necesario documentar y conocer las condiciones reales en las que se promueve la transparencia y la contraloría social en las escuelas con recursos adicionales a los regulares y saber si hay un avance significativo de esa política en espacios concretos de aplicación de recursos públicos.

El objetivo de este trabajo es conocer si la estrategia para promover la transparencia y la contraloría social, ha tenido alguna influencia en el tipo de participación de los padres y madres de familia y sus representantes (las APF's) en escuelas ubicadas en contextos de marginación.

En ese sentido, la pregunta que guía la investigación es ¿Cómo ha influido el desarrollo de la estrategia para la promoción de la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas, en la participación de las APF para la toma de decisiones y la vigilancia de los apoyos, en escuelas primarias que atiende el PAREIB de localidades marginadas del estado de México?

La hipótesis central es que la estrategia impulsada desde el PAREIB para promover la transparencia y la contraloría social, reproduce un tipo de participación parcial (en la cual se puede tener cierta influencia en las decisiones pero no se toman de

manera directa) y la pseudoparticipación (en la cual las decisiones ya han sido tomadas por alguien más y los otros sólo se adhieren manifestando su acuerdo o sin cuestionamiento alguno, sólo sumándose) en tanto que la gestión escolar se encuentra centralizada en la autoridad escolar independientemente del diferente grado de marginación.

A fin de documentar la experiencia del PAREIB en la promoción de la transparencia y la contraloría social en el estado de México, se consideró necesario presentar algunos de los elementos que le dan el marco de actuación y concreción: el normativo, el organizacional y el de los espacios de su concreción. En ese sentido, en el primer capítulo de este trabajo, se presentan los referentes económicos, políticos y sociales del contexto internacional y nacional en el que se impulsó la política, los elementos normativos y la estructura institucional a través de la cual se pone en marcha. En el capítulo dos se presentan las aportaciones conceptuales y los análisis que diferentes especialistas han realizado sobre el tema, la contraloría social, la gestión escolar y la participación.

En el último nivel de la política, es importante reconocer qué papel juega la difusión, valoración y utilización de la información y cómo ésta puede llegar a nutrir o definir la participación de los involucrados para una efectiva vigilancia de la acción gubernamental; en ese sentido, en el tercer capítulo se presenta la situación de las escuelas que sirvieron de referencia en este trabajo, sobre el manejo de la información (como condición para la transparencia) y su influencia en la participación (como elemento para la vigilancia y control) para el análisis de la implementación de la política mencionada. Es necesario advertir que se hace una detallada descripción de las expresiones de los informantes, ya que sirve para identificar las percepciones sobre su relación con la información y la concepción sobre su participación en la escuela.

Finalmente se presentan una serie de conclusiones sobre los resultados de la investigación, que permiten hacer señalamientos sobre lo que ha influido en esta experiencia para definir el tipo de participación en las escuelas para el manejo de información y su uso, el conocimiento sobre los derechos y responsabilidades, así como la influencia de la autoridad institucional para promover el ejercicio de una efectiva contraloría social en las escuelas.

La investigación se justifica por la importancia que en los últimos años se ha dado a la transparencia en el uso de los recursos públicos y a la contraloría social en las acciones de apoyo a la educación básica. Es vigente y de importancia tanto nacional como para América Latina, en el marco de dos políticas públicas fundamentales: la de equidad en la educación, con la cual se da atención a la población con altos índices de rezago educativo y social a través de apoyos compensatorios, y la de promoción de la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas. Ambas forman parte del discurso gubernamental tanto federal como estatal para la atención integral educativa y social de la población marginada y en condiciones de alta pobreza.

Para la elaboración de este documento fue necesario reunir, organizar y sistematizar información que permitiera identificar los antecedentes del programa para abatir el rezago y las acciones de participación social, sus fundamentos, sus características y los principales problemas encontrados para su desarrollo en el marco de las políticas para la equidad impulsadas a partir de 1990 con la Conferencia Mundial de Educación para Todos, el contexto regional para América Latina y el nacional con la política de los Programas Compensatorios.

Uno de los grandes problemas para su realización y que deja ver la situación general tanto de la política compensatoria en el estado de México como la de T, CS y R de C, es la falta de información confiable y disponible sobre los problemas, los universos de atención y sobre todo de los resultados en términos cuantitativos y cualitativos en la transparencia y promoción de la contraloría social. Con este trabajo espero hacer un aporte a la sistematización y documentación de la experiencia de las acciones de promoción de la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas en el marco de los programas para abatir el rezago educativo en el estado de México.

Algunos criterios metodológicos para el análisis de la situación.

El tipo de pregunta que define el problema es descriptiva, para tratar de darle respuesta se establece un referente comparativo exploratorio entre casos diferentes debido a que se consideran escuelas primarias que hayan impulsado acciones de promoción de la contraloría social en el marco del desarrollo del PAREIB, de localidades ubicadas en municipios con grado de marginación contrastante. Por tratarse de dos contextos de características diferentes que han generado resultados semejantes en la participación de las APF, se considera que se trata de una comparación de casos *más diferentes* (Zaremborg, 2006).

Metodológicamente se aborda un asunto poco estudiado desde un enfoque comparado y que puede aportar nueva información y conocimiento sobre el PAREIB y el logro de sus propósitos.

Selección de municipios y escuelas para el análisis.

El análisis se realizó en escuelas del estado de México. A fin de indagar si el contexto de marginación influye en el tipo de participación de los padres/madres de familia, se seleccionaron escuelas ubicadas en municipios de grado de marginación opuesto. Se identificaron los 10 municipios con el más alto grado de marginación y los 10 con el menor grado de marginación en el estado de México. De éstos se identificaron los que tuvieran escuelas participantes en el PAREIB, de las cuales se localizaron las que desarrollaran el Programa de Contraloría Social (PCS)⁴, quedando entonces las escuelas que: a) fueran del universo de atención del PAREIB, b) desarrollaran el PCS, c) tuvieran el mayor número de años en el PAREIB y d) estuvieran ubicadas en el municipio de más alto grado de marginación y en el municipio con el menor grado de marginación.

⁴ Es importante señalar que el PCS se desarrolla en una de las escuelas en las que trabaja el ATP las asesorías docentes en el marco del PAREIB

Análisis de información de dos momentos del desarrollo de la experiencia.

1. El primer momento corresponde al ciclo escolar 2004-2005 cuando inició en el estado de México -como en el resto de las entidades del país- las acciones de lo que se denominó Programa de Contraloría Social o Programa de Participación Social en Localidades Compensadas. En ese primer momento, como parte de la estrategia, los ATP de cada escuela participante en el PCS hicieron un diagnóstico de la información con la que contaban alumnos, padres/madres de familia y docentes/directivos.
2. El segundo momento corresponde al ciclo 2007-2008, año en que se cerró formalmente el PAREIB.

Del año 2004-2005 los municipios seleccionados fueron: San José del Rincón y Naucalpan, que por su grado de marginación ocupan el primer lugar y el 115 respectivamente, en relación con los 125 municipios que conforman el estado de México. En el municipio de Naucalpan participaron en el PAREIB 27 escuelas de las cuales tres desarrollaron el PCS. En el municipio de San José del Rincón participaron en el PAREIB 94 escuelas y 8 en el PCS. Se decidió considerar a las dos escuelas de Naucalpan por ser las que ofrecieron información (la tercera escuela participante en las acciones de CS, no reportó información) y en correspondencia tomar dos escuelas de San José del Rincón, seleccionadas por la información proporcionada y su ubicación en localidades de mayor marginación.

Para el análisis se consultaron los resultados de los diagnósticos y los informes sobre el desarrollo de las actividades de la instancia estatal responsable de coordinar el PAREIB en el estado de México.

Para el 2007-2008 se realizaron entrevistas semiestructuradas para recoger información sobre los conceptos clave de la hipótesis.

Del año 2007-2008 los municipios seleccionados fueron: San José del Rincón (el más marginado) y Metepec que ocupa el lugar 123 por el grado de marginación. Para ese año, en el municipio de Naucalpan, no se obtuvo información sobre escuelas participando en el PCS, aunque en el PAREIB se mantuvo el mismo número de escuelas que en 2005, es decir 27.

Informantes.

Se retomaron, en los dos momentos, las respuestas de tres figuras claves en las escuelas: 1) docentes y directivos, por ser a la vez destinatarios de apoyos económicos y responsables del trabajo escolar, de promover la participación social y ser la figura de autoridad en las escuelas; 2) alumnos, como los principales destinatarios de los apoyos y de sus beneficios; 3) padres/madres de familia, al ser responsables de administrar y vigilar el cumplimiento de los compromisos a los que están obligados los docentes y directivos que reciben apoyos económicos.

También se ha incorporado información proporcionada por los responsables de coordinar y administrar la entrega de los apoyos a las escuelas desde la administración central del Sistema Educativo Estatal; así como la de entrevistas realizadas en diferentes momentos a algunos supervisores escolares.

Las entrevistas se realizaron en las respectivas escuelas en el horario de labores. Los alumnos fueron entrevistados durante el tiempo de recreo, a pesar de ello, accedieron a participar aunque con cierto temor o inhibición de su parte y cierta preocupación de los docentes, manifiesta en su continuo acercamiento para escuchar la entrevista.

Las entrevistas con las madres de familia se realizaron en el patio con la presencia del director de la escuela, quien, a pesar de señalarle que se quería la entrevista sólo con ellas, insistió en estar presentes e incluso con algunas intervenciones para “explicar” mejor lo que expresaban las señoras. Los directivos fueron entrevistados en el salón de clases con mayor privacidad (dispuesta por ellos) ya que evitaron la presencia de docentes, madres de familia y alumnos.

Se pudo detectar, por las actitudes de docentes y madres de familia, que la visita para realizar las entrevistas les generó inquietud, ya que expresaron que no habían recibido a nadie que les preguntara acerca de los apoyos recibidos por el PAREIB y sobre todo sobre sus derechos y responsabilidades. La situación se volvió menos tensa cuando se dejó de lado el guión de la entrevista y se estableció una plática más informal tanto con las madres de familia como con el personal directivo. Si bien puede parecer un inconveniente la presencia y observación de los directivos en las entrevistas, dado que

pudo inhibir una expresión fluida y confiada de los entrevistados, esa situación también permitió identificar que no les es común el hecho de perder el control de lo que se estaba realizando en la escuela, por ello no se considera un inconveniente, más bien se retomó como un indicio de su condición de autoridad, ante los diferentes actores de la comunidad educativa.

Haber realizado las entrevistas en el horario y contexto escolar permitió además de reconocer la dinámica de la actividad cotidiana, observar la actitud y el trato que se dan entre sí los sujetos de la comunidad escolar y cómo se comportan ante un agente externo que cuestiona sobre ese trato y sus funciones. La situación ayudó a tener una mejor percepción de la presencia e influencia de la autoridad escolar en la vida cotidiana de la escuela y del trabajo de gestión escolar.

Capítulo 1

El origen e institucionalización de la política de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas.

En la década de los años 90, en América Latina se presentaron acontecimientos importantes que marcaron el rumbo de la economía y la educación en la región: el impulso de reformas económicas, las reformas de Estado y la reorientación de las políticas educativas. Estos sucesos se fundamentaron, entre otras cosas, en los discursos de los representantes de la economía y la educación de los países de América Latina, que señalaban la preocupación por el enorme rezago económico y educativo que afectaban el desarrollo de la región. Sus pobres resultados obligaron a pensar en otras estrategias para lograr la eficiencia y eficacia institucional; entre las acciones se impulsó la transparencia y participación de la sociedad en la vigilancia de la acción gubernamental.

La población con mayores rezagos educativos y sociales en el centro de las políticas económicas y educativas de los años 90.

Las reformas impulsadas en América Latina a partir de las políticas económicas basadas en el Consenso de Washington⁵ que sugirió, entre otras medidas, el impulso de la economía a través de la liberalización comercial, la desregulación financiera y la privatización de empresas estatales y paraestatales (Moreno Brid *et al.* 2004) pretendían impulsar el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida de la población, principalmente de aquella en condiciones de alta pobreza.

⁵ Las diez recomendaciones de política que hiciera el economista John Williamson en 1990 a partir de la reunión en Washington fueron: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección a la propiedad privada. En esa reunión se dieron cita los responsables de las políticas de la región de América Latina, representantes de organismos internacionales y miembros de comunidades académicas y centros de estudio con el propósito de analizar los avances de los países de la región en la promoción de reformas económicas después de la crisis de los años 80 (Burki *et al.*, 1998).

Las reformas se justificaron con la idea de impulsar la transformación de la estructura productiva de los países de América Latina para que estuviera en condiciones de competir con los mercados mundiales; para ello, se colocó al sector privado en el centro del proceso de inversión, se eliminaron los subsidios y se abrieron los mercados financieros, de bienes y de servicios a la competencia del exterior (Moreno Brid *et al.* 2004).

México no estuvo ajeno a esa tendencia. Impulsó las reformas e inició de manera paulatina y gradual la privatización de empresas, la desregulación financiera, la apertura comercial y la reducción de manera significativa del control del Estado en la economía. Entre las razones expuestas para llevar a cabo ese proceso, se encontraba la de generar recursos para el Estado, fortalecer las finanzas públicas, promover la productividad de la economía y combatir la ineficiencia del sector público. (Clavijo y Valdivieso, 2000).

En ese contexto también se fue llevando a cabo el retraimiento del Estado a través de su reforma.

La crisis del modelo de desarrollo en los años ochenta obligó a muchos Estados a emprender un proceso de reforma institucional conocido precisamente como Reforma del Estado, que partió de una nueva forma de conceptualizar su naturaleza y papel, así como su relación con la sociedad. Surgieron entonces ideas de repliegue, retiro y racionalización del ámbito de lo público estatal y se concedió nueva importancia a los agentes privados y sociales en la determinación y puesta en marcha de las políticas, dando lugar a importantes cambios en los paradigmas de gestión gubernamental (Veloz, 2003:80).

Paralelamente a lo anterior, se dio otro acontecimiento en el mismo año en el que se llevó a cabo la reunión que generó las recomendaciones del Consenso de Washington, en 1990, y en el mismo contexto internacional en el que se declaraba la preocupación por el desarrollo de la economía de los países mas pobres, entre los que se encuentran los de América Latina. Ese acontecimiento fue la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos⁶ de la que se derivaron los documentos: Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, que por la fuerza de sus planteamientos y el soporte que les dio su

⁶ Convocada en 1990 por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial. (UNESCO, 2000).

aprobación por consenso⁷, han sido desde entonces, referencia obligada para analizar las políticas y planes de acción para el desarrollo de la educación en el mundo.

Tanto los organismos convocantes, como los representantes de los gobiernos y las organizaciones civiles participantes, reconocieron en ese momento la difícil situación mundial y los retos a enfrentar en el campo educativo. Entre los grandes problemas se enunciaron los siguientes: aumento en la deuda de una considerable cantidad de países, riesgo de estancamiento y decadencia económica, crecimiento demográfico, creciente diferencia económica entre las naciones, guerras civiles, guerras entre países y situación de riesgo de la infancia.

Con el reconocimiento de la polarización entre el crecimiento económico y el crecimiento de la pobreza, la afectación en la reducción del gasto público y su impacto en los indicadores educativos, se expuso la necesidad de proponer estrategias y acciones para garantizar que la creciente población en condiciones de desventaja social, tuviera acceso a los beneficios que el desarrollo científico y tecnológico estaban generando.

El contenido de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el del Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje fue retomado en los planes regionales de acción y en el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe⁸; en éstos se reconoció el enorme rezago e inequidad de la educación en los países de la región. Por ello, se señalaron como prioridades la atención de la población más pobre a través de la movilización de recursos de organismos internacionales, acciones multisectoriales e intrasectoriales al interior de cada país y sobre todo la modernización del funcionamiento y las estructuras de los Sistemas Educativos bajo el enfoque de un modelo de gestión que tendiera a lograr el desarrollo humano, la eficiencia educativa, la participación y la corresponsabilidad de la población en la tarea educativa, todas ellas medidas congruentes con la tendencia de reforma institucional del Estado a la que se dio impulso durante esa década.

Atendiendo a esa problemática, las propuestas de organización de los sistemas educativos rediseñaron sus estructuras (descentralización) e influyeron en la

⁷ Según el documento en mención, en la Conferencia participaron 1 500 personas, entre delegados de 155 Estados de diferentes partes del mundo, funcionarios, especialistas en educación, representantes de organismos intergubernamentales y organizaciones civiles (UNESCO, 2000).

⁸ Organismo creado dentro de la UNESCO, con la función de formular recomendaciones a los Estados Miembros de la región para la elaboración de los planes nacionales de educación.

organización del trabajo escolar, promoviendo una visión de la gestión escolar entendida como:

[...] conjunto de estrategias diferenciadas dirigidas a la solución de problemas, que deben ser claramente identificados y caracterizados. A diferencia de la planificación que tiende a realizar previsiones a más largo plazo, el modelo de gestión aspira a objetivos de corto y mediano plazos, propone un mayor número de alternativas posible para un futuro más remoto debido a la gran dosis de incertidumbre; procura dejar un amplio margen para las acciones de ajuste y le da un gran peso a las prioridades en la medida en la que éstas indican donde iniciar las acciones a corto plazo (Namo de Mello, 1998:23)

Este modelo de gestión para las instituciones escolares, tiene como una de sus principales características la participación colegiada de docentes y directivos, enriquecida por la de toda la comunidad para la definición y organización del proyecto escolar con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.

Con base en lo que expone Serafín Antúnez (2004) la gestión puede ser entendida de diferentes maneras: como tarea administrativa, como función directiva, como tareas que se realizan por encargo de otros. Para el caso de la propuesta de acción participativa en beneficio de la actividad escolar Antúnez explica la gestión como:

El conjunto de acciones orientadas hacia la consecución de ciertos objetivos que se desarrollan en las diversas áreas de actividad de la organización y en cuyo diseño participan, en alguna medida, las personas encargadas de llevarlas a cabo (Antúnez, 2004: 169).

En esa visión la gestión no sólo considera tareas administrativas, sino que abarca tareas de diseño, organización curricular, toma de decisiones en los órganos de gobierno, motivación, resolución de conflictos, entre otros. La participación en la gestión considera a docentes, personal directivo e interesado en los resultados educativos, como son los alumnos y padres/madres de familia.

México, signatario de los documentos emanados de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, asumió el compromiso de hacer las reformas necesarias en el Sistema Educativo Nacional para atender las prioridades señaladas. El contexto económico y político del país ofreció las condiciones propicias para impulsar los cambios necesarios. La disputa política entre la burocracia de la Secretaría de Educación

Pública (SEP) y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) por el control de la administración y la estructura organizacional de los servicios educativos, llevó a una negociación a partir de la cual se impulsó la modificación de la Ley General de Educación y la firma, en 1992, del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre las autoridades educativas de la SEP y la representación gremial del SNTE (Reséndiz, 1992).

Con ese acuerdo, se implantó en México la descentralización de la Educación Básica, se crearon los Programas Compensatorios⁹ para la población con mayores rezagos educativos y sociales, se estableció la participación social que se formalizaría a través de lo que llamaron Consejos de Participación Social y se promovió la participación colegiada en espacios de participación para la comunidad escolar (incluyendo a padres/madres de familia y alumnos). Esa tendencia ha estado presente en diferentes propuestas de trabajo escolar: en el proyecto de investigación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) denominado La Gestión en la Educación Primaria (SEP, 1999), en los programas compensatorios como el PAREIB y en el Programa Escuelas de Calidad; en éstos la aspiración es mejorar el trabajo educativo con las aportaciones de la comunidad escolar.

La difícil situación económica en la que se encontraba el país en los primeros años de la década de los 90, la tendencia de retraimiento del Estado y las líneas de política educativa del contexto regional impulsaban la intervención económica y el financiamiento de organismos internacionales para apoyar la educación de la población mas pobre, la participación de la sociedad en la educación y la descentralización de los sistemas educativos en la intención de conformar el modelo de gestión al que se aspiraba (para el desarrollo humano, la eficiencia educativa, la participación y la corresponsabilidad de la población en la tarea educativa). El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fue el mejor instrumento para dar respuesta a la

⁹ En el capítulo III, artículo 34 de la Ley General de Educación de 1993, se establece: "...el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos" (SEP,1993). La operación de la política compensatoria se lleva a cabo en las entidades federativas con la asignación de recursos federales. El gobierno federal ha contado con los préstamos financieros del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

situación política y económica nacional y a los compromisos asumidos internacionalmente. Como señala Norma Ilse Veloz (2003).

El documento significó la culminación de un largo y difícil proceso de negociación entre los principales actores involucrados en la educación pública de nuestro país y representó también el inicio de un amplio y variado proceso de reforma en ese ámbito. El ANMEB planteó la tarea de la modernización de la educación básica- en aras de elevar su calidad- a partir de dos grandes ejes de transformación: una reforma educativa [...] y una reforma político administrativa, que vino a modificar las bases de sustentación del sistema educativo nacional por medio de la redistribución de la función social educativa entre los distintos órdenes de gobierno y la sociedad, a través de, por una parte, un proceso de descentralización de la operación de los servicios educativos prestados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y, por otra, la promoción de la participación social (Veloz, 2003: 13).

En el marco de la política de promoción de la participación social que responde a las nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, el contexto en las escuelas incorporó, por lo menos discursiva y normativamente, una manera distinta de trabajo escolar, en la cual la participación estaba en el centro de la gestión escolar.

Uno de los propósitos de esta tendencia fue construir espacios de democratización de la vida institucional y promover la corresponsabilidad en la tarea educativa con la participación de docentes, personal directivo, madres y padres de familia.

Los resultados de las reformas y el impulso de las políticas hacia la transparencia, contraloría social y rendición de cuentas.

A casi dos décadas de impulsarse las reformas tanto económicas, como educativas, los resultados no han sido los deseados. Con relación al aspecto económico, en nuestro país, como en el resto de América Latina, después de la privatización de empresas y la reducción de la participación del Estado, se manifestó, contrariamente a lo que se esperaba, un crecimiento de la población pobre y un cada vez más pequeño grupo de personas con una enorme riqueza.

De acuerdo con nuestros cálculos, los últimos diez años del siglo pasado fueron años de estancamiento en materia de progreso social. Los niveles de pobreza de la población aumentaron sustancialmente con la crisis de 1996, pero las altas tasas de crecimiento entre 1996 y el 2000 contrarrestaron en buena medida las pérdidas de bienestar de inicios de la

década, de manera que se observan relativamente pocos cambios en la proporción de pobres entre 1992 y el año 2000. Dado el crecimiento poblacional, esto implicó un aumento sustancial de más de 4.7 millones de personas con un ingreso inferior al necesario para adquirir los bienes alimenticios mínimos necesarios. (Cortés *et al*, 2002: 136).

Entre los efectos negativos de los resultados de las reformas está el recorte al gasto del sector social con el argumento de equilibrar el déficit fiscal generado por el desequilibrio entre exportaciones e importaciones, lo que provocó también un efecto negativo en la condición de vida de la población y en sus posibilidades de acceso a la educación (Dussel, 2003); por lo tanto la población con mayores rezagos educativos y sociales no ha tenido mejora en sus condiciones de vida y educación.

Las políticas educativas emanadas de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos tampoco lograron superar las condiciones de rezago de la población mas pobre: el proceso de descentralización no se concretó y la participación social no ha tenido los resultados esperados pues los Consejos de Participación Social no tienen un funcionamiento regular (Veloz, 2003).

Esa situación se reflejó también en el contexto internacional ya que en el Foro Mundial de Dakar realizado en el año 2000, diez años después de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, se reconoció el poco avance logrado en los propósitos y se ratificaron hasta el año 2015 los compromisos contraídos en 1990 a partir de la Conferencia Mundial (UNESCO, 2000).

Ante el reconocimiento de que con las reformas no se lograron mejorar las condiciones de vida de la población, el análisis se orientó, en una nueva etapa, a mirar no sólo el crecimiento económico, sino también las condiciones institucionales para impulsar reformas y lograr los resultados esperados, principalmente en cómo frenar y revertir la pobreza de la población.

En la evaluación de los efectos de las reformas macroeconómicas de los países de América Latina, se ha reconocido la necesidad de impulsar reformas institucionales debido a que

[...] la globalización ha aumentado la demanda por instituciones que puedan ayudar a reducir la desigualdad de ingresos y constituyan redes de seguridad social para los grupos que se tornan más vulnerables en este nuevo entorno de competencia (Burki y Perry, 1998:3).

Burki y Perry (1998) destacan la necesaria acción intersectorial para el cambio institucional, principalmente en lo que refiere a la política social y señalan que ésta tendrían que estar acompañada de reformas en los sistemas de justicia, en la rendición de cuentas y la transparencia de la actividad de las instituciones, así como en el control de la corrupción y la recuperación del papel del Estado en la dirección de la economía y la política social.

En México, la problemática social por los efectos de la situación económica, la visible corrupción y la política corporativista del gobierno, generaron en la población desconfianza y descontento ante la acción gubernamental y mayores demandas de equidad y medidas anticorrupción.

Con datos que la organización no gubernamental Transparencia Internacional publica sobre el Índice de percepción de la corrupción (que ordena los países según el grado de percepción de los ciudadanos sobre la corrupción de funcionarios públicos y políticos) se puede apreciar que al iniciar la década de los años 2000 la percepción ciudadana sobre la existencia de corrupción fue alta y aumentó en los primeros cinco años de la década.

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO¹⁰

2005		2004		2003		2002		2001	
índice	rango	índice	rango	índice	rango	índice	rango	índice	rango
3,5	65/159	3,6	64/146	3,6	64/133	3,6	57/102	3,7	51/91

Fuente: Transparencia Internacional <http://www.transparency.org/>

De acuerdo a lo que retoma Felipe Hevia de la Jara (2005):

En México 77% de la población percibe que existen funcionarios públicos corruptos y 35% conoce personalmente a alguien que recibe privilegios por ser simpatizante de un partido de gobierno. (Latinobarómetro, 2005).

En el informe mas reciente de la organización Transparencia Internacional, México ocupó el lugar 72 en el índice de corrupción entre 180 países, y presentó una leve mejoría al pasar de 3.3 puntos en el 2006 a 3.5 puntos en el 2007(Transparencia Internacional, 2007). Estos datos muestran que en nuestro país ha persistido el grave

¹⁰ El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) va de 10 para un Estado considerado como "limpio" a 0 para un Estado considerado "corrupto". (Transparencia Internacional, 2007) <http://www.transparency.org/>

problema de falta de confianza y credibilidad en las instituciones. En ese sentido, ante los problemas de malos resultados de las políticas y acciones de gobierno para resolver el problema de la pobreza de una creciente población, la percepción de una alta corrupción y la falta de credibilidad en las instituciones, así como la demanda de eficiencia, calidad y equidad en el servicio educativo, la política pública para promover la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos es considerada como una opción para incidir en la recuperación de la confianza de los ciudadanos en la acción gubernamental y la construcción de procesos democráticos de participación de la sociedad en la gestión.

Durante la década de los años 90 los responsables de los servicios educativos orientaron su discurso hacia la eficacia y eficiencia, a la modernización de la administración pública para mejorar, asimismo, la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental, al impulso de programas para la satisfacción de los servicios básicos para la población más necesitada y al ataque a la corrupción e ineficiencia gubernamental. Esos elementos fueron referencia para definir las características de las acciones educativas para la población más pobre, teniendo como eje de atención la equidad con calidad de los servicios, la transparencia y rendición de cuentas a través de la participación social.

Para la atención de la población en condiciones de pobreza, en el contexto de reformas económicas, institucionales y educativas se pusieron en marcha programas de desarrollo social y humano, en los cuales se incorporó la idea de que los beneficiarios fueran corresponsables en la gestión, administración y vigilancia de los recursos, con el propósito de evitar corrupción y garantizar, ante la sociedad, la transparencia en el uso de los recursos públicos. La estrategia gubernamental diseñada para ese fin ha sido denominada Contraloría Social (CS) y ha estado bajo la coordinación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Para esa Secretaría el concepto es entendido como:

El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, ya sea de manera organizada o independiente, bajo un esquema de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez (SFP, 2004).

El primer programa de desarrollo social en el que se consideró esa estrategia fue el Programa Nacional Solidaridad (Pronasol) en 1991(SFP, 2004). Otros programas que han incorporado la promoción de la contraloría social en su operación son los Programas Compensatorios para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica, el Programa de desarrollo humano Oportunidades y el Programa Escuelas de Calidad.

Marco normativo y organizacional para el ejercicio de la contraloría social en México.

La implementación de la política pública requiere de un marco normativo y de una estructura organizacional dentro de las instituciones gubernamentales para la operación de las acciones que le darán concreción. En ese sentido, para impulsar la política para la rendición de cuentas, la transparencia y la contraloría social, en el ámbito nacional se crearon condiciones para darle sustento legal y organizacional al interior de las estructuras institucionales. Las condiciones que se establecieron desde el ámbito nacional fueron retomadas por todas las entidades federativas del país.

En el contexto nacional el fundamento legal parte del marco constitucional, en el que se señala que el derecho a la información será garantizado por el Estado (Art. 6º) y en el criterio de participación ciudadana para la planeación democrática (Art. 26º). También destacan los fundamentos de un cuerpo legal que incluye a la Ley General de Desarrollo Social (Cámara de Diputados, 2004) en la que se reconoce la participación social como un derecho de las personas y organizaciones a intervenir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Cámara de Diputados, 2002) y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Cámara de Diputados, 2004). En este marco legal se expone, como fundamento, la necesidad de fortalecer los procesos democráticos a través del acceso a la información, de la participación ciudadana para la vigilancia de la acción gubernamental y evitar actos de corrupción institucional.

Con relación a la estructura organizacional, el organismo responsable de promover y coordinar las acciones en esa materia es la Secretaría de la Función Pública

(SFP), la cual cuenta con una Unidad de Vinculación para la Transparencia. Entre sus atribuciones está:

Formular y someter a la consideración del Secretario las estrategias y políticas tendientes a impulsar la participación de la sociedad y de las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, en los objetivos, metas, prioridades y programas de la Secretaría en materia de integridad y transparencia de la gestión pública y combate a la corrupción (SFP, 2007).

También está la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social con atribuciones para:

Promover la participación ciudadana en la instrumentación de programas federales y en la vigilancia de su ejecución y asesorar, a petición expresa, a los gobiernos locales en la implantación de la Contraloría Social en programas estatales y municipales.

Desarrollar sistemas integrales de control y evaluación que permitan verificar con mayor eficiencia y eficacia el correcto y transparente ejercicio de recursos federales en los estados y municipios y promover su establecimiento en dichos órdenes de gobierno (SFP, 2007).

Estas unidades administrativas llevan a cabo las acciones para instrumentar la política a través de la planeación y programación de acciones. Por otra parte se promueve el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) que tiene los siguientes objetivos (SFP, 2007):

Promover que se proporcione a la población información completa, oportuna, confiable y accesible respecto a los programas, acciones y servicios, sus objetivos, normas y procedimientos de operación.

Impulsar actitudes de corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, invitando a los miembros de la comunidad a la reflexión colectiva acerca de los problemas de desarrollo social de su localidad, barrio, colonia, municipio o estado y a proponer soluciones para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Contribuir al fortalecimiento de los procesos de autogestión de la población.

Contribuir al cumplimiento cabal de los programas de gobierno.

Promover que los miembros de la comunidad participen activamente en los procesos de planeación, establecimiento de prioridades, sistematización, realización, control, vigilancia, supervisión y evaluación de acciones, programas y proyectos.

Contribuir a garantizar que la elección de los representantes comunitarios para el funcionamiento de los programas sociales se realice democráticamente.

Impulsar que la actuación de los servidores públicos y de la ciudadanía se apegue a valores éticos y cívicos propios de toda democracia.

Fortalecer el control institucional por medio de contralores sociales que desarrollen funciones de vigilancia y supervisión de recursos.

Incorporar a la ciudadanía en el combate a la corrupción.

Impulsar la comunicación del gobierno con los ciudadanos.

Fomentar los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para fortalecer la democracia a la que aspiramos.

Contribuir a elevar la confianza y credibilidad mutua entre el gobierno y los ciudadanos.

De la misma manera, con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como organismo autónomo al que se le asignó el propósito de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de los datos personales que posee el gobierno federal, en el entendido que:

El derecho de acceso a la información favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de todos los servidores públicos, lo cual mejorará la eficiencia de las instituciones federales y la calidad de sus servicios (Gobierno de la República, 2006).

Como puede observarse, en el ámbito federal existe un amplio marco legal y la estructura organizacional para la implementación de la política en cuestión. A partir de las atribuciones de las unidades administrativas de la SFP y de los objetivos del Sistema Integral de Contraloría Social, se marcan las líneas de actuación para las entidades federativas, que han tenido que adecuar su legislación a fin de dar respuesta a la política y recuperar los dos elementos fundamentales para el logro de los objetivos: promover la participación social y garantizar el acceso a la información.

La política de transparencia y contraloría social en el estado de México.

En el estado de México también se conformó el marco normativo y organizacional en la administración pública que da reconocimiento formal a la política

de rendición de cuentas, transparencia y contraloría social. En el año 2004 entraron en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y su Reglamento. De la misma manera, se creó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México con el objetivo de:

Promover y garantizar el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. (GEM, 2006)

Tanto la Ley como el reglamento estatales son prácticamente reproducciones de la Ley y el reglamento nacionales, por lo que tienen los mismos principios y se proponen los mismos objetivos.

En cuanto a la estructura organizacional de la administración pública, dentro de la Secretaría de la Contraloría estatal se cuenta con un amplio aparato administrativo conformado principalmente por la Dirección General de Contraloría y Evaluación Social, la Subdirección de participación ciudadana en el control interno, el Departamento de Control y Vigilancia de Obra, el de Control y Vigilancia de Programas Sociales, la Subdirección de Atención Ciudadana y Evaluación y siete Delegaciones Regionales de Contraloría Social y Atención Ciudadana que atienden las zonas: oriente, sur, sureste, norte, noreste, zona metropolitana y zona Toluca del estado de México. Esos organismos tienen atribuciones para promover la CS en los programas de desarrollo social que se implementan en la entidad.

Con estas dependencias, la administración estatal programa las acciones que se pondrán en marcha para el cumplimiento de la política de transparencia y contraloría social, retomada en el discurso gubernamental, e incorporada como línea de acción en los planes de desarrollo de la entidad.

En el actual Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 se señala la necesidad de promover la participación ciudadana para desplegar las iniciativas de la comunidad, con el objetivo de garantizar que la participación social se constituya en un componente básico de la gestión gubernamental. En la línea de acción para auspiciar una mayor participación de la sociedad en el diseño, la ejecución y el control de políticas públicas, se establecen las siguientes acciones (GEM, a s/f):

- Diseñar los mecanismos para incentivar la participación ciudadana.

- Transparentar los actos de autoridad mediante la información oportuna y razonada de la acción gubernamental, la respuesta rápida y expedita de los cuestionamientos de la sociedad, la accesibilidad a la información gubernamental y la puntual rendición de cuentas, con apoyo en las tecnologías de la información.
- Establecer una relación democrática, plural y corresponsable entre el gobierno y la sociedad, integrando órganos de consulta y opinión en los que participen dependencias de la administración pública, instituciones académicas, organizaciones sociales y empresariales con el objeto de escuchar las preocupaciones que la sociedad tiene en relación con las políticas públicas.
- Diversificar las formas de participación social, organizada o individual, en su vertiente de contraloría social, así como respetar las formas de organización social.
- Perfeccionar la institucionalización de la participación social, mediante la actualización de sus reglamentos y estableciendo áreas de vinculación que respondan a las peculiaridades de cada municipio, localidad o área de la administración y los poderes de gobierno.
- Fortalecer el principio de la corresponsabilidad gobierno-sociedad.
- Diseñar nuevas estrategias de gestión para el desarrollo de programas y proyectos que se articulen con los sectores social y privado.

Como puede observarse, en el discurso estatal se mantienen los elementos como acceso a la información, participación social, corresponsabilidad y relaciones democráticas, que se pretenden concretar a través de diferentes acciones impulsadas y coordinadas principalmente por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. Algunas de las acciones fueron: la creación del portal para la transparencia, en el cuál está disponible, de manera electrónica, información sobre presupuestos, salarios e informes de actividades; también es una vía para que los ciudadanos soliciten información que debe ser proporcionada por la instancia competente.

Por otra parte, como lo obliga la legislación federal, con la operación en el territorio estatal de programas de desarrollo social y humano como Oportunidades y el Programa Escuelas de Calidad, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría se elabora un plan de trabajo entre ésta y la Coordinación Estatal de cada programa para impulsar actividades de promoción de la contraloría social. Hasta el momento no se cuenta con información disponible sobre el plan de trabajo, las actividades realizadas y sus resultados.

Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovis). Propuesta de contraloría social en el estado de México.

Además de la posibilidad de hacer pública y accesible la información sobre la acción de las instituciones gubernamentales; en el estado de México se impulsa, a través de la Secretaría de la Contraloría del estado, la creación de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (*Cocicovis*), que tienen el propósito de supervisar la obra pública o acción estatal y municipal.

Los *Cocicovis* son, hasta el momento, la única estrategia impulsada desde el gobierno estatal para promover, con la participación ciudadana, la vigilancia de la acción gubernamental en programas de desarrollo social; sin embargo, esta experiencia se limita a las actividades que tienen que ver con inversión en la construcción o rehabilitación de infraestructura de servicio público: caminos, espacios comunitarios, escuelas, clínicas, entre otros, a la que denominan “obra”.

Estos comités se establecen sólo en las localidades en las que se hace trabajo de obra y son integrados por tres personas de la localidad que recibe el beneficio. A esas tres personas se les reconoce como contralores sociales (A, B y C); deben ser elegidos en asamblea comunitaria y estarán en función durante el tiempo que dure la obra.

La función de los *Cocicovis* es exclusivamente de supervisión y vigilancia preventiva para que se cumpla con la especificación técnica establecida para la realización de la obra; por ello, se estableció que los contralores sociales hagan visitas periódicas en el lugar de los trabajos y registren información sobre su desarrollo y conclusión; cualquier irregularidad deberán reportarla a la Secretaría de la Contraloría

del gobierno del estado a través de correo postal o vía telefónica con dos líneas disponibles para captar la denuncia ciudadana. Los comités no tienen ninguna posibilidad de intervenir en la toma de decisiones sobre la obra, su continuación, interrupción, reorientación y tiempos de realización.

La integración de los *Cosicovis* debe realizarse bajo la asesoría y coordinación del personal de la Dirección General de Evaluación y Contraloría Social de la Secretaría de la Contraloría de la entidad, que debe capacitar y orientar a la comunidad para la elección del comité, las tareas a realizar y el manejo y llenado de los formatos necesarios para el seguimiento de las obras realizadas. La Secretaría de la Contraloría cuenta con una Guía de funcionamiento de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia denominada “De 3 en 3 formamos comités” en esta guía se da información básica, de las tareas y propósitos de los comités (GEM, s/f).

En la guía se establece que la Contraloría Social en obra pública es:

La participación organizada de la población en la vigilancia, control y evaluación preventiva de la construcción de las obras y acciones que realizan el Gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos con recursos federales y estatales, para asegurar que éstas se realicen con calidad, transparencia, honestidad y apegadas al marco normativo correspondiente, así como de la actuación de los servidores públicos encargados de su realización. (GEM s/f).

Para formar parte del comité y ser contralor social, las personas no deben ser servidores públicos, no deben ser dirigentes de alguna organización política, pero deben pertenecer a la población beneficiada de la obra, ser mayor de 18 años y preferentemente deben saber leer y escribir.

Las funciones del comité son:

- Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo con el expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente;
- Participar como observadores en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra;
- Hacer visitas de inspección y llevar registro de sus resultados;
- Verificar la calidad con que se realiza la obra;
- Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las irregularidades que observen durante el desempeño de sus funciones o las quejas que reciban de la ciudadanía, con motivo de las obras objeto de supervisión;

- Integrar un archivo con la documentación que se derive de la supervisión de las obras;
- Intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras y acciones, informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones y;
- Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales;

A partir de las funciones que se establecen para los *Cosicovis* puede pensarse que la participación de los integrantes de los comités está relacionada con la supervisión del trabajo de los trabajadores contratados por el gobierno del estado para la realización de la obra, pero no en relación a la vigilancia de la actuación de la propia institución. La participación ciudadana parece darse en el sentido de que los integrantes de los comités son los “ojos”, en la comunidad, de la institución gubernamental. No participan en la toma de decisiones más que como asistentes y observadores; en cambio, deben hacer visitas de supervisión y llenar formatos del registro del desarrollo de los trabajos y – además- deben promover, con las gestiones ante el ayuntamiento, que se dé mantenimiento a la obra realizada.

Hasta el momento no se cuenta con información pública disponible sobre los *Cocicovis*. ¿Cuales han sido sus resultados? ¿Cuántas denuncias ciudadanas se han captado? ¿Qué respuestas se han dado? La información disponible señala la creación, en el periodo enero-diciembre de 2007, de 42 315 Comités para obra pública y programas sociales. La instancia responsable de la difusión de información al respecto es la propia Secretaría de la Contraloría del estado. El número de *Cocicovis* instalados, contrasta con la situación de corrupción existente en esta entidad, ya que paradójicamente, como señala Felipe Hevia de la Jara, el estado de México tiene miles de comités ciudadanos de control y vigilancia pero también un ex gobernador acusado de corrupción; lo que evidencia la insuficiencia de las medidas para la vigilancia de la acción gubernamental, desde el interior de la administración pública.

La contraloría social impulsada desde el PAREIB

Los Programas Compensatorios (PC) llegan a las escuelas focalizadas de educación preescolar, primaria y secundaria en la modalidad de telesecundaria, con los siguientes objetivos:

- Contribuir al mejoramiento de la calidad en la educación inicial no escolarizada y básica (preescolar, primaria y secundaria en su modalidad de telesecundaria), mediante acciones compensatorias como infraestructura educativa y administrativa; dotación de material didáctico, capacitación y asesoría a madres, padres de familia y docentes; apoyos económicos a las Asociaciones de Padres de Familia, docentes y directivos, y fortalecimiento institucional.
- Contribuir a mejorar los indicadores educativos de la educación básica en localidades rurales, a través de una serie de intervenciones de naturaleza material, pedagógica y de gestión escolar en las escuelas preescolares, en primarias (principalmente multigrado) y en la totalidad de escuelas telesecundarias (SEP/Conafe, 2006: 23).

Desde su implementación en 1992, los PC tuvieron como propósito promover la participación social y la validación de la aplicación de los recursos (destinados para mejorar las condiciones y posibilidades de trabajo pedagógico en las escuelas del nivel de educación primaria) a través de las Asociación de Padres de Familia (APF) de cada escuela beneficiada; sin embargo en los primeros años no se concibió como contraloría social tal y como la establece ahora la SFP.

Es hasta 2004, durante la tercera y última fase del Programa Compensatorio denominado Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB)¹¹ cuando, desde el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) y en correspondencia con las políticas de la SFP, se empezó a promover la vigilancia de la aplicación de los recursos destinados a las escuelas primarias de su universo de atención,

¹¹ Como parte de los PC el PAREIB dio en escuelas focalizadas de educación básica, apoyos económicos, de capacitación y asesoría técnico pedagógica, auxiliares didácticos, mobiliario y equipo a través de dos componentes: Educación Básica y Fortalecimiento Institucional, así como de diferentes subcomponentes encargados de organizar y administrar la entrega de los apoyos a los destinatarios.

a través de una estrategia de capacitación, difusión de información y trabajo con los padres y madres de familia, para promover la transparencia en el uso de los apoyos del Conafe y la contraloría social bajo un esquema de control, vigilancia y honradez, como derecho y compromiso ciudadano.

En las reglas de operación del PAREIB se estableció:

Las acciones de contraloría social en localidades con escuelas apoyadas impulsarán la participación activa de las comunidades usuarias del PAREIB en el mejoramiento de la gestión escolar y de la calidad educativa, mediante la implementación de estrategias de comunicación social que promuevan el conocimiento de los apoyos y permitan recabar opiniones sobre su pertinencia y oportunidad. También consideran la posibilidad de los usuarios para hacer quejas y denuncias (Sep/Conafe, 2004:49).

En la Guía para promover la transparencia de los apoyos compensatorios del Conafe, se señala:

Para lograr un uso más eficiente de estos apoyos es necesaria la participación de todos los miembros de la comunidad educativa. Participar implica que los padres de familia, alumnos, maestros, directores, supervisores y otras figuras educativas tomen parte en el quehacer de la escuela, involucrándose en las actividades que les corresponden, entre ellas, las que se refieren a las de contraloría social, entendida como un conjunto de acciones de control, vigilancia y valoración de los apoyos que otorga el Conafe. (Conafe, 2004:12).

Como puede observarse, en el PAREIB la contraloría social es considerada como una actividad que les corresponde a todas las personas que tomen parte en el quehacer escolar, para el control, la vigilancia y la valoración de los apoyos.

En el primer ejercicio de la estrategia impulsada por el Conafe 2004-2005, se establecieron los siguientes objetivos (Conafe, s/f: 2)

- Impulsar la participación corresponsable de las comunidades usuarias de los Programas Compensatorios, mediante la implementación de estrategias de comunicación social que promuevan el conocimiento de los apoyos educativos y permitan recabar la valoración cualitativa sobre los servicios que reciben, a fin de fortalecer la capacidad de gestión.
- Promover mecanismos de participación social para la evaluación institucional, que permitan valorar la pertinencia y la oportunidad de la operación de los Programas Compensatorios.
- Crear espacios de interacción y diálogo en el interior de los grupos de población usuaria y entre ésta y las diferentes figuras de operación de los Programas

Compensatorios, con el fin de comprometer entre sí estrategias comunitarias de gestión dirigidas al logro de la calidad educativa

Para el logro de los objetivos se organizaron las actividades en tres momentos:

1. Un diagnóstico de la información disponible por parte de la población destinataria de los apoyos del programa para identificar las necesidades de información.
2. La difusión de información directamente a los receptores de los apoyos, considerando las características y tipo de apoyos que deben recibir, los propósitos de los apoyos, el origen de los recursos, la estructura operativa que permite que los apoyos lleguen a la comunidad escolar beneficiada, los compromisos y derechos de los usuarios y los responsables de la entrega, entre otros aspectos.
3. Una jornada de participación en la que se intercambie información, asuman compromisos y tareas para el mejor aprovechamiento de los apoyos.

El responsable de promover las actividades fue el Asesor Técnico Pedagógico (ATP), docente adscrito a las supervisiones escolares, encargado de asesorar a los docentes, directivos y Asesores Comunitarios (AC)¹² de las escuelas primarias del universo compensatorio. A los docentes y directivos los asesora en contenidos técnicos pedagógicos y a los AC en la administración del Apoyo a la Gestión Escolar (AGE)¹³ y participación social (Sep/Conafe, 2006:18). A partir del año 2004 además de su tarea técnica pedagógica, en el ciclo escolar realizó las sesiones de información sobre los apoyos que recibe la escuela y una jornada de participación¹⁴. Las actividades las realizó en una de las dos escuelas que tenía asignadas para dar la asesoría *in situ*. La elección de la escuela la hizo el ATP de acuerdo a su interés de asesoría, calendario de actividades,

¹² AC es la persona encargada de capacitar a las APF en administración de los recursos del AGE y participación social.

¹³ El AGE es un apoyo económico que va de 5000 a 7000 pesos que reciben en el ciclo escolar las Asociaciones de Padres de Familia de las escuelas del universo del PAREIB.

¹⁴ La jornada de participación forma parte de la estrategia de transparencia y contraloría social desarrollada en escuelas primarias del PAREIB.

carga de trabajo, por la ubicación geográfica de la escuela y por la cantidad de materiales de apoyo con los que contó para el desarrollo de las actividades.

Durante el primer año de su implementación, (2004-2005) a la estrategia se le identificó de manera indistinta como Programa de Participación Social en Localidades Compensadas o Programa de Contraloría Social (PCS), y se diseñaron y entregaron, a los ATP, materiales impresos para apoyar su trabajo en cada una de las etapas señaladas.

En los años siguientes (2005-2006 y 2006-2007) se cambió la denominación de la estrategia y se le identificó como Promoción de la Transparencia de los Apoyos Compensatorios del Conafe¹⁵ y también se entregaron a los ATP materiales impresos para apoyar las actividades de difusión de información sobre los apoyos recibidos en las escuelas¹⁶.

Como se señaló, la estrategia que partió de hacer un diagnóstico sobre la información con la que contaban los destinatarios del PAREIB sobre las características de cada uno de los apoyos recibidos, el origen de los recursos, las instituciones nacionales y estatales responsables de hacerles llegar los apoyos, la percepción sobre los beneficios de los apoyos y los compromisos y responsabilidades de los involucrados.

Una vez realizado el diagnóstico, el segundo momento de la estrategia consistió en que el Asesor Técnico Pedagógico, figura definida por el Conafe como responsable de impulsar en las escuelas la estrategia del PCS, realizara hasta cuatro sesiones de difusión de información entre la comunidad escolar, considerando a alumnos, madres y padres de familia, docentes, autoridades educativas y personal de la coordinación estatal del PAREIB. El propósito de las sesiones era ofrecer la información desconocida o aclarar la confusa para que todos conocieran sobre los apoyos, los beneficios obtenidos y los compromisos y responsabilidades adquiridos por parte de todos los involucrados, coordinadores y destinatarios.

¹⁵ Una de las razones expuestas para la modificación de la denominación fue que la CS es un proceso que empieza con la transparencia, sin embargo, no existe documentación que explique el cambio de denominación. En las Reglas de Operación del PAREIB se sigue identificando como PCS, pero en la Guía para la realización de las acciones se retoma la promoción de la transparencia en los apoyos compensatorios del Conafe.

¹⁶ Los materiales entregados fueron: La Guía para promover la transparencia de los apoyos compensatorios del Conafe, en ésta se presenta la información básica a difundir, los objetivos de las acciones de transparencia, los propósitos de los apoyos, sugerencias para la organización de las sesiones de difusión, registros de asistencia; un folleto para el supervisor con información básica de los apoyos; y carteles para difundir información de cada uno de los apoyos que pueden recibir las escuelas; y de la campaña de transparencia y denuncia ciudadana a través de una línea telefónica sin costo.

El último momento de la estrategia era la realización de un Jornada de Participación Social (JPS), evento estatal en el que se pretendía reunir a representantes de las diferentes escuelas del universo de atención en el estado, para el intercambio de información, experiencia y definición de compromisos institucionales, comunitarios y escolares, involucrando en su cumplimiento a los diferentes ámbitos de gobierno: comunitario, municipal, estatal y nacional.

Como puede observarse, el eje central de la estrategia es la difusión de información sobre los apoyos, a través de materiales y sesiones de trabajo con los destinatarios en la comunidad educativa.

Capítulo 2

Los aportes conceptuales sobre la contraloría social y el conocimiento sobre la escuela como espacio de implementación.

En México el impulso de la política de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas, generó reflexiones y propuestas conceptuales y operativas, de instituciones, intelectuales, políticos y organizaciones sociales¹⁷. Destacan las aportaciones que han hecho Ernesto Emmerich (2004), Felipe Hevia de la Jara (2006), Jonathan Fox (2007) y Ana Luisa Viveros (2007), entre otros, sobre los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social y lo que conlleva su implementación.

No obstante la discusión, Jonathan Fox (2007) y Felipe Hevia (2006), especialistas en el tema, reconocen que a pesar del importante número de reformas y medidas administrativas y legales para impulsar la política; los investigadores poco saben de sus resultados y sobre cómo se está llevando a cabo en nuestro país.

A pesar de que ahora las innovaciones en materia de contraloría social están consagradas en la ley y se han extendido a docenas de agencias gubernamentales y no obstante las innumerables reuniones de consejos y la incontable cantidad de quejas ciudadanas, es notable que se sepa muy poco acerca de cómo realmente funcionan las reformas de contraloría social en México. Aunque a partir de 2002 el gobierno federal estableció que sus programas sociales fuesen objeto regularmente de evaluaciones externas, en éstas no se ha documentado si es que las instancias de contraloría social efectivamente funcionan. (Fox, 2007:7).

El conocimiento sobre el tema se está dando en dos niveles: el teórico conceptual, con mucho desarrollo y el del análisis de las experiencias, con poco desarrollo. Con relación a los aportes conceptuales (fundados en la revisión de

¹⁷ Se abrieron espacios para la discusión que generaron una amplia producción de ponencias presentadas, por ejemplo, en la Reunión Nacional de Contraloría Social y Transparencia, organizada por la Secretaría de la Función Pública en el año 2004, o el Seminario Transparencia, vigilancia ciudadana. Experiencias, metodologías y perspectivas, realizado en la ciudad de Puebla, en el mismo año, organizado por la UIA y Oportunidades. El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS) y el Instituto de Investigaciones Histórico Sociales (IIH-S) de la Universidad Veracruzana, impulsaron el Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. Producto de ese Programa, se publicó el diagnóstico actualizado a 2004 denominado *La Contraloría Social Mexicana: Participación ciudadana para la rendición de cuentas* de Felipe Hevia de la Jara (2006). Entre las organizaciones no gubernamentales está Transparencia Mexicana, A. C. Fundar A. C.

propuestas para impulsar la CS) es importante recuperar el señalamiento que hace Felipe Hevia de la Jara en torno a la polivalencia de la contraloría social.

Quizá la característica central de la CS en la actualidad es su polivalencia, la diversidad de significados que adquiere. Por un lado se le piensa como una oficina gubernamental similar a la Secretaría de la Función Pública (SFP) o a la Auditoría Superior de la Federación (ASP) autónoma a los poderes de gobierno. También se asocia a la CS con oficinas de gobierno específicas para recepción de quejas y/o vinculación con la sociedad de los Órganos Estatales de Control (OEC) o más ampliamente, se le considera como un sistema general de participación. Por otro lado, se comprende como organizaciones de beneficiarios para la vigilancia de las acciones gubernamentales, o como modelos de formalización media de control social que se basan en los comités y vocales de vigilancia en obra social [...]. Es decir, la CS puede definir al mismo tiempo una idea abstracta sobre el control de la sociedad, una oficina de gobierno, un sistema de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, un comité de vigilancia de una obra o una serie de acciones de capacitación. (Hevia, 2006:13).

La conceptualización que se identifica en el PAREIB sobre la CS está dentro de esa gama de interpretaciones, coincidiendo en alguna medida con las que la consideran como la participación organizada para el control, la vigilancia y la evaluación.

Felipe Hevia propone la siguiente definición de CS:

Tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal (Hevia, 2006:13).

En esta definición se incorporan los elementos: participación ciudadana y rendición de cuentas vertical/transversal.

Aún cuando Hevia no lo deja explícito en esa definición, la idea de participación ciudadana como un ejercicio de derechos queda implícita. Afirma también que la CS promueve la rendición de cuentas de tipo vertical/transversal. La R de C vertical es aquella en la que los ciudadanos controlan las acciones del gobierno y la actuación de los funcionarios públicos (no sólo electoralmente). La transversal es cuando instituciones del Estado aseguran, a través de diferentes mecanismos, la participación de los ciudadanos.

Otro aporte interesante es el de Ana Luisa Viveros (2007), ella hace un análisis con reflexiones y aportaciones teórico metodológicas, sobre la contraloría social y sus vínculos con las políticas de transparencia y rendición de cuentas de los proyectos impulsados por las organizaciones de la sociedad civil en el año 2004.

Con base en sus reflexiones afirma que la triada transparencia, contraloría social y rendición de cuentas es indisoluble ya que de nada sirve que se ofrezca al ciudadano información (transparencia), si no tiene conciencia de sus derechos a vigilar (CS) e incidir en la toma de decisiones sobre la base de los resultados (RdeC) de las políticas, programas y acciones que les involucra.

Coincidiendo con Felipe Hevia (2006) y Ana Luisa Viveros (2007) se asume en este trabajo, que la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas son un ejercicio de derechos ciudadanos para controlar, vigilar y evaluar individual u organizadamente la operación y administración de las políticas, programas y acciones gubernamentales, de manera vertical y transversal.

Gustavo Ernesto Emmerich (2004) ofrece un marco conceptual para el análisis de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. De este autor se retoma la idea de que la transparencia y la rendición de cuentas son la base de una sociedad democrática y que dan legitimidad y credibilidad al sistema político y la acción gubernamental, además de permitir la vigilancia para que sirva al bien común, antes que a intereses particulares de funcionarios públicos.

La promoción de la contraloría social está relacionada con dos conceptos claves: la transparencia y la rendición de cuentas. De acuerdo con Gustavo E. Emmerich (2004) la transparencia está directamente vinculada con la corrupción¹⁸ y su combate, y la rendición de cuentas con la práctica de un gobierno responsable.

La transparencia tiene que ver con el acceso a la información sobre el desempeño de las funciones públicas, la contraloría social con la vigilancia ciudadana a la acción gubernamental y la rendición de cuentas con los resultados de la acción gubernamental. Los tres aspectos se consideran con la intención de evitar actos de corrupción. En el caso del PAREIB, su implementación se da en diferentes niveles: a) a través de hacer pública la información sobre presupuestos, asignaciones, distribución de gasto, partidas presupuestales, reglas de operación, entre otros; b) a través de la estrategia para promover, entre los destinatarios del programa, el conocimiento de la información básica sobre los apoyos que reciben, sus derechos y responsabilidades, tanto de ellos como de las autoridades encargadas de administrarlos; c) hacer públicos los resultados de

¹⁸ La corrupción pública es entendida como la utilización del poder y los recursos públicos para beneficio personal o de grupo. (Emmerich 2004:70)

investigaciones sobre el impacto de los diferentes apoyos proporcionados a las escuelas, en la mejora del trabajo escolar (gestión, práctica docente y aprendizaje).

Hacer el reconocimiento, desde el discurso gubernamental, de la necesidad de transparentar el uso de los recursos públicos con la participación de la sociedad es muy importante por el efecto que tiene en el fortalecimiento de los procesos democráticos de la sociedad. Una sociedad democrática, abierta a la vigilancia ciudadana transparentando y garantizando el buen uso de los recursos públicos en beneficio público, genera confianza de los ciudadanos a su gobierno.

La extensión de los conceptos y prácticas de transparencia y rendición de cuentas a todos los ámbitos de la esfera pública haría a los gobiernos efectivamente responsables ante la ciudadanía. Transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional, donde exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar. En concreto, la adopción de mecanismos de democracia semidirecta, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y el diseño de esquemas institucionales más participativos en diversos ámbitos de la gestión pública contribuirían a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas no sólo en términos administrativos-contables sino en términos de confiabilidad política decisoria, robusteciendo así y haciendo más funcionales las instituciones democráticas. (Emmerich, 2004: 68).

Emmerich señala que el combate a la corrupción y la acción de un gobierno responsable, se debe dar no sólo en términos administrativo-contables, sino en términos de confiabilidad política en las decisiones, para lo que se hace necesaria la participación activa y organizada de la ciudadanía en la vigilancia de la acción gubernamental para el bien común.

Señala como aspectos básicos para la organización y la vigilancia ciudadana el acceso y uso de la información, la justificación de las decisiones tomadas y las sanciones a los funcionarios. Emmerich afirma que uno de los problemas de las sociedades latinoamericanas ha sido enfrentar la corrupción de gobiernos corporativistas y clientelares que han generado la desconfianza en las instituciones públicas y limitado la participación ciudadana.

En el plano de las aportaciones sobre el resultado de los estudios de experiencias concretas, el trabajo de Jonathan Fox (2007)¹⁹ que es un estudio comparativo entre dos tipos de estrategias de rendición de cuentas: El Programa Oportunidades y la red de

¹⁹ “El acceso a la rendición de cuentas: ¿voces individuales y/o colectivas?” que forma parte del documento *Las políticas de la rendición de cuentas: Poder y voz en el México rural*, (en prensa)

tiendas comunitarias Diconsa, pone en la discusión la autonomía de las instancias de contraloría social, respecto de sus agencias estatales. En ese sentido señala:

Una y otra estrategias de rendición de cuentas ciertamente consiguen impulsar voz, pero una voz carente de dientes (Fox, 2007:6).

La afirmación refiere a la necesidad de que existan sanciones reales y efectivas a los servidores públicos que cometen alguna irregularidad en sus responsabilidades y no sólo se acumulen denuncias en el buzón de quejas.

En el trabajo de Felipe Hevia (2006) que es un diagnóstico de las acciones de contraloría social realizado en el año 2004, se da cuenta de: 1) los principales mecanismos de contraloría social y otras prácticas de participación ciudadana orientadas al control y la vigilancia de los recursos públicos en los órdenes federal, estatal y municipal, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental, 2) una tipología básica de estos instrumentos como mecanismos para la rendición de cuentas, 3) la descripción de los casos más representativos de los tipos identificados y 4) el análisis del grado de eficacia y de eficiencia de la CS como mecanismo de control y rendición de cuentas, de participación ciudadana y de innovación democrática.

De este trabajo deriva la polivalencia del concepto de CS y considera que ese factor polivalente y sus formas de traducirlo en acciones, contribuye a la innovación para impulsar nuevas experiencias y propuestas. Por otra parte, reconoce que la principal limitación de la CS está en su invisibilidad, poca gente conoce las acciones de CS en los diferentes programas de desarrollo social y no relacionan su implementación con el impacto en el combate a la corrupción y a la construcción de procesos democráticos. De la misma manera considera que el mayor riesgo al que se enfrentan las experiencias y propuestas de CS es el uso político que se haga de éstas, promoviendo una forma de participación decorativa y no deliberativa.

En el ámbito de la educación básica, pocos son los trabajos que han abordado el asunto de la T, CS y R de C en la escuela. Claudia Santizo (2006) presenta los resultados de un estudio sobre la implementación del Programa Escuelas de Calidad, evaluando los grados de transparencia, rendición de cuentas y participación social, generados por ese programa.

Con los resultados de su investigación, de carácter cualitativo, la autora muestra que la transparencia y la rendición de cuentas se promovió en escuelas debido a la presencia de tres componentes: supervisores sensibles y motivados por el programa; directores y docentes preocupados y capacitados en la gestión; y padres y madres de familia interesados y con cierto liderazgo en la comunidad.

Un señalamiento importante que desprende de la interpretación de la información, es que el PEC genera en cada escuela, la conformación de redes de política para la ejecución del proyecto escolar, pero esta red depende no de los mecanismos que establece el PEC, sino de las condiciones, la cultura y la convenciones locales para la participación comunitaria y de la legitimidad de los liderazgos

Como se ha señalado, en la actualidad no se cuenta con suficientes estudios que den cuenta de los resultados o de las características con las que se va implementando la política de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas. Para acercarnos al conocimiento de la experiencia de las acciones que se desarrollan en el espacio específico de la escuela, como las que se impulsaron con el PAREIB, es necesario considerar las aportaciones de los estudios generados a partir de la reorientación de los sistemas educativos y el impulso de una gestión escolar con la participación de la comunidad educativa.

Las aportaciones sobre la gestión escolar y la participación

Dentro de la estructura organizacional del aparato gubernamental y ante la sociedad, la escuela es reconocida como una *institución*; en ese sentido, está determinada por las normas que configuran el comportamiento de los individuos (Goodin, 1996). Pero también, en ella se manifiestan y entran en interacción el conjunto de agentes que operan colectivamente para la consecución de los objetivos comunes, por lo que se le reconoce como una *organización* (Burki, 1998) en la que entran en juego los valores y los intereses de los individuos involucrados, en el contexto institucional determinado por la estructura organizacional gubernamental.

Como unidad de análisis, la escuela y lo que en ésta sucede, ha sido estudiada desde diferentes perspectivas de acuerdo al interés de estudio: aprendizaje de los

alumnos, práctica docente, autoridad escolar, tiempos de enseñanza, calidad educativa, participación de los padres de familia en la gestión escolar, entre otros. Las perspectivas han sido: pedagógicas, psicológicas, sociológicas, administrativas, históricas, entre otras.

Las investigaciones sobre los procesos de mediación en la gestión escolar y la participación son referencia obligada para el estudio de lo que sucede en la escuela, sobre todo aquellas en las que se hace el análisis de la participación de los padres de familia en la gestión escolar pues son los principales (aunque no los únicos) protagonistas en la implementación de la política de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas en la escuela. También fue necesario recuperar los aportes que hacen énfasis en las condicionantes del contexto socioeconómico en el que se encuentran las escuelas debido a que el contexto de marginación de las localidades en las que se ubican, es una de las características para ser incorporadas al PAREIB. Las escuelas que reciben los apoyos del PAREIB son exclusivamente rurales, indígenas y urbanas marginadas con altos índices de marginación social.

Interesa aquí recuperar el aporte de los estudios generados a partir de la década de los años 80 entre los que destacan los desarrollados en el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) que utilizaron el enfoque etnográfico para el análisis de lo que sucede en la escuela, a partir de la categoría de la vida cotidiana con las opiniones y percepciones de los diferentes actores de la vida escolar: alumnos, docentes, autoridades escolares (director, supervisor), padres/madres de familia y miembros de la comunidad del entorno de la escuela. A partir de estudios con esa perspectiva, se reconoció que al interior de la escuela se construye una cultura escolar con la mediación de las normas, los contenidos y los saberes colectivos por la interacción de los actores. Algunos de los productos de estos estudios fueron reunidos en el libro *La escuela cotidiana* de Elsie Rockwell (1995) considerado uno de los más significativos de la década pasada que marcó la pauta para el análisis de las mediaciones y los significados de la vida cotidiana escolar en donde se concretan y toman formas diversas, las propuestas educativas.

Esta perspectiva de análisis, que reconoce la mediación de las acciones por la intervención de los sujetos involucrados en la actividad escolar, es congruente con la

corriente de política pública que hace la misma afirmación durante la etapa de implementación de la política; por ello, siguiendo esta perspectiva, se considera que la política de transparencia y de contraloría social no se traduce tal y como ha sido diseñada, y que los propósitos y su estrategia sufren mediación y modificaciones al momento de ponerse en marcha en el espacio escolar, y en consecuencia los resultados pueden ser diferentes a los esperados.

La autoridad centralizada de la gestión escolar

La gestión escolar ha sido un tema motivo de mucho análisis, discusión y producción de una gran cantidad de publicaciones con resultados de investigaciones y estudios sobre el tema, no sólo en México²⁰, también en diferentes países de América Latina y Europa. España es uno de los países que mas han influido en el desarrollo teórico y el conocimiento del tema en nuestro país. El interés por su estudio radica, entre otras razones, por la necesidad de valorar los avances logrados para responder a las necesidades de mejora de la educación y la democratización de los espacios públicos en el país. Sin embargo, por los aportes que ofrecen al estudio del contexto en el que se implementa la PT, CS y R de C, se retoman aquí los trabajos que aportan elementos para reconocer las características de las relaciones entre los diferentes actores del proceso educativo al interior de la escuela.

Entre los diferentes autores que han escrito sobre el tema hay un acuerdo: no se puede llegar a una definición única de la gestión escolar; sin embargo, entre las explicaciones que se dan sobre el término, la de Silvia Schmelkes ha dado una idea clara de lo que se entiende por gestión escolar.

Entendemos que la gestión requiere un responsable; que para que la gestión sea adecuada, dicho responsable debe tener liderazgo, y que dicho liderazgo debe vincularse con el quehacer central de la escuela, que es formar a los alumnos. Pero también sabemos que la gestión escolar no se reduce a la función del director, sino que pone ésta en relación con el trabajo colegiado del personal y con las interrelaciones que se establecen entre los diferentes actores de la comunidad educativa-incluyendo a la comunidad externa- y de éstos entre sí. Gestión, por otra parte es un sustantivo que denota acción, una acción, por otra parte, de

²⁰ Entre los autores mas influyentes pueden mencionarse a Serafin Antúnez, Guiomar Namó de Mello, Miguel Ángel Santos Guerra, Justa Ezpeleta, Sylvia Schmelkes, Elsie Rockwell, Rodolfo Ramírez Raymundo.

carácter creativo. Como tal, supone cierta intencionalidad y cierta direccionalidad de los sujetos involucrados. Por eso, gestión escolar se asocia con la planeación escolar, así como con el quehacer cotidiano en el que dicha planeación se va ejecutando. Así, las interrelaciones que la escuela establemente favorece, y la forma como procura que se tomen las decisiones, no son fruto del azar, sino de la intencionalidad colectiva combinada con las tradiciones históricas y la cultura que esa colectividad ha venido construyendo. (Schmelkes, 1996:160)

La gestión escolar, por tanto, parece implicar –seguramente entre muchas otras cosas- el grado en que el director de la escuela es capaz de generar una definición colectiva pero a la vez dinámica de formas de lograr adecuadamente el objetivo central de una escuela, que es el de formar a sus estudiantes. Dichas formas necesariamente tienen que ver con la manera como se toman las decisiones y, sobre todo, con el tipo de interrelaciones que se promueven, se favorecen, se aceptan, se toleran, se disuaden o se sancionan. Ello va conformando una imagen al interior y al exterior de la escuela con la cual se logra que quienes pertenecen a ella se identifiquen entre sí y con sus objetivos. (Schmelkes, 1996:161)

Esa y otras ideas muy semejantes han guiado las investigaciones en torno al tema. En el trabajo de Justa Ezpeleta (s/f) se reconoce que la modificación de las prácticas de organización del trabajo escolar, para dar oportunidad a la participación organizada de los diferentes actores, ha enfrentado problemas que tienen que ver con las estructuras jerárquico-administrativas de las instituciones educativas que han definido las relaciones laborales del personal docente (burocracia) y las de poder del personal directivo (autoridad).

Ezpeleta señala que en la tradición de la escuela pública los padres de familia no han tenido los espacios de participación que en los últimos años se les ha atribuido (corresponsabilidad), lo que ha propiciado tensiones en la relación escuela-comunidad, debido a que la autoridad en la escuela ha estado centrada en la figura directiva y ésta ha sido resultado de la confluencia entre dos fuentes de poder:

Por un lado las normas vigentes concentran en la dirección todas las responsabilidades sobre el funcionamiento de la escuela: administrativas, laborales y técnico-pedagógicas y el cuerpo docente queda bajo su dependencia en todos estos aspectos.

Por otro lado, el desarrollo histórico-político de la educación primaria en el país construyó durante varias décadas una particular ligazón entre los cuadros directivos y de supervisión y el poder sindical dominante [...]Un sistema de lealtades personales y sindicales se fue imponiendo como medio más seguro para lograr la estabilidad laboral, con relativa independencia de los méritos profesionales [...] Aunado normativa con formas construidas para resolver su gestión, los directores cultivan una relación unidireccional, de superior a subordinado, que sólo en casos excepcionales admite la discusión o la réplica no conflictiva. (Ezpeleta, s/f: 231).

La gestión escolar que toma como estrategia básica la participación ha tenido que enfrentarse al ejercicio del poder del director escolar, lo que incorpora un elemento político en la gestión.

Investigaciones que el propio Conafe ha promovido como evaluaciones externas para valorar los resultados de los PC, han mostrado que la participación de los padres y madres de familia en el trabajo escolar se ha limitado a la realización de algunos trámites administrativos para la compra de materiales y la comprobación de gasto y poco se han involucrado en la toma de decisiones. La participación de los padres y madres de familia se identifica con su asistencia a la escuela y en la realización de tareas de apoyo administrativo y no se da muestra de su intervención en la toma de decisiones (Ezpeleta y Weiss, 2002).

Se tienen referentes de otras experiencias que han pretendido involucrar a los padres y madres de familia en actividades de apoyo en la gestión escolar, con resultados semejantes en la participación y muy dependiente de las decisiones de la autoridad escolar (Santizo, 2006).

Por otra parte, se reconoce que los resultados del apoyo económico destinado a las APF, con el cual se pretende, entre otras cosas, promover la participación social, ha sido poco estudiado. En el estudio más reciente titulado “Efectos del impulso a la participación de los padres de familia en la escuela”, Antonio Blanco, Víctor Cabello y Gilberto Silva (2006), presentan los resultados de una investigación con enfoque comparativo entre los estados de Puebla y México sobre el impacto del Fondo de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) en la participación social de la comunidad escolar.

Los resultados de esta investigación muestran que el AGE ha tenido un impacto favorable en la participación de los padres de familia considerando su acercamiento e interés en las actividades escolares y formativas de sus hijos: acercamiento, comunicación, presencia, opiniones, son algunas de las manifestaciones que, según los autores, muestran el avance en la participación; aunque reconocen que las principales actividades de los padres de familia son de gestoría operativa para la compra de materiales y la comprobación del gasto, faenas escolares, mantenimiento del inmueble.

Con base en las aportaciones de los estudios sobre la gestión escolar y que han referido la participación de los padres de familia en la escuela, podríamos decir que ésta

tiene, entre otras, dos características que parecen fundamentales: 1) La participación se da en torno a acciones de gestión operativa para la compra de materiales y la comprobación del gasto (en escuelas con apoyos adicionales a los regulares), 2) existe una fuerte dependencia de la APF a las decisiones de la autoridad escolar.

Algunas explicaciones sobre esa situación señalan que la tradición antidemocrática de la escuela, (entendida como centralización del poder y de las decisiones en el personal directivo) no permite compartir la toma de decisiones, en cambio, si acepta la participación de los padres y las madres de familia en las acciones de apoyo a la escuela (trámites administrativos, compra de materiales, entrega de documentación, etc.); en ese sentido, la participación es limitada a partir de las decisiones de la autoridad escolar (apoyar con actividades y tareas que la decisión de la autoridad requiere) (Ezpeleta y Weiss, 2002).

En el trabajo de Ezpeleta y Weiss se señala que para las escuelas de zonas de pobreza, la precariedad institucional influye en el trabajo docente, la organización escolar, el trabajo administrativo y en consecuencia en la calidad de la educación. Las condiciones de pobreza del lugar en el que se encuentra la escuela, carencia de los servicios elementales, difícil acceso, carencia de inmuebles para que los docentes se instalen; hacen que el personal que las atiende, no realice un trabajo sistemático, de continuidad y duradero, ya que hay una amplia movilidad de docentes porque solicitan su reubicación al preferir prestar sus servicios en escuelas con mejores condiciones de comunicación, ubicación y servicios.

Estos rasgos del funcionamiento de las escuelas -reconocibles en la experiencia directa de los pobladores- constituyen, sin embargo, la expresión de estructuras, concepciones y prácticas vigentes en la organización y operación del servicio. Algunas de esas concepciones y prácticas que alimentan la precariedad institucional, reconstruida en la investigación, son la cultura administrativa, tradicionalmente más atenta a las dinámicas de la burocracia que a las necesidades de las escuelas; el tratamiento homogéneo de las escuelas rurales y urbanas, herencia de un momento histórico en que fue pertinente; y la presencia sindical, confundida con las instancias del gobierno escolar (Ezpeleta y Weiss, 1996:5).

Algunos estudios sobre la gestión escolar bajo el enfoque centrado en las desigualdades en la escuela, como los documentados por Alvarino (2000), señalan que los resultados escolares se explican por los contextos sociales y el entorno familiar de los alumnos, los demás factores son secundarios. La igualdad sólo puede lograrse con la

distribución social de la riqueza; en ese sentido, la influencia de la gestión escolar, en contextos de desigualdad social, tiene poco impacto en la mejora escolar y de la misma manera, en la influencia familiar para promover la participación pensando en el trabajo escolar.

Por su parte, Bravo y Verdugo (2007) afirman que a mayor marginación se requiere mayor calidad de la gestión escolar para mejorar la educación y lograr la equidad y analizan la influencia de los factores internos y externos a la escuela en el trabajo escolar. Los autores señalan que el estilo directivo y la gestión escolar requieren de mayores espacios de participación para elevar la calidad del trabajo, que por las condiciones del contexto social de pobreza económica y cultural, se ve afectado.

Reconocen que en la actividad escolar se manifiestan los efectos de la situación propia de la escuela (salarios, presupuesto, capacitación docente, infraestructura, liderazgo directivo, entre otros); la comunidad (desempleo, pobreza, delincuencia, organización comunitaria) y la familia (ingresos, escolaridad de los padres, relaciones familiares); es decir, influyen factores tanto internos como externos a la escuela.

La calidad en la gestión escolar es entendida como la coordinación y conducción eficiente, eficaz y efectiva de las acciones para el logro de los objetivos educativos. En ese estilo de gestión se hace necesario un liderazgo directivo que promueva una relación horizontal en la comunicación entre los diferentes actores del proceso educativo incluidos los padres y madres de familia para el análisis de las necesidades escolares y la toma de decisiones, es decir, una gestión no centralizada.

Sin embargo, la gestión descentralizada y compartida no es una práctica común en las escuelas; por el contrario, parece manifestarse una fuerte centralización de la gestión en la figura del personal directivo, con la aceptación implícita y explícita de la comunidad escolar. Esa situación es fácilmente observable en las zonas rurales y marginadas, por la alta valoración que se hace del trabajo del maestro y las tradiciones comunitarias de apoyo a la escuela.

La estructura organizacional de la Secretaría de Educación Pública se ha caracterizado por la concentración del poder y las decisiones en la cúspide de su estructura administrativa. Con base en los resultados de los estudios de referencia, esa práctica se reproduce en todos los niveles de mando y control hasta llegar a la escuela,

en donde la máxima autoridad es el director escolar. Las experiencias de gestión escolar implementadas para democratizar los espacios educativos, no han logrado mover las estructuras poder de la escuela centradas en el director escolar.

La discusión sobre la participación social.

Siendo la participación el eje de la gestión escolar, es necesario retomar los aportes de diferentes autores para su conceptualización y caracterización en la dinámica de la escuela, sobre todo porque la PT y CS la considera como punto de partida y resultado de su operación en la comunidad escolar; es decir, como estrategia para implementar la política y como resultado de ésta.

Norma Ilse Veloz (2003) presenta una buena recopilación de conceptualizaciones y significaciones del concepto *participación*, que agrupa en aquellas que la conciben como un recurso técnico para lograr un fin y aquellas que la conciben como una intervención política, en las que se involucran los sujetos sociales en la toma de decisiones, la planeación y la evaluación de procesos.

En las primeras, destacan las características de solidaridad entre grupos y la consulta y respuesta a necesidades que propicia la legitimidad de los proyectos. En el segundo se destaca la posibilidad de construir ciudadanía, con el reconocimiento de derechos a partir del acceso a la información y mecanismos que los hagan efectivos.

Retoma de Carole Pateman tres tipos de participación social que pueden servir para caracterizar la que se manifiesta en las escuelas.

[...] participación plena (se comparte el poder real e individualmente); la participación parcial (se puede influir en las decisiones, pero no tomarlas o compartirlas); y la pseudoparticipación (se participa en algo que ya ha sido decidido previamente, real o formalmente) (Veloz, 2003:96).

Con base en estos tres tipos de participación, y en lo que han mostrado las investigaciones, se puede considerar que el más cercano a una práctica democrática en la gestión escolar sería el primero -la participación plena- sin embargo, considerando el contexto de ejercicio de autoridad y poder en el ambiente escolar, no es extraño encontrar que los otros dos tipos sean los característicos.

Por otra parte, Yanni Figueroa (2001) señala que el concepto de participación tiene una gran cantidad de explicaciones y enfoques, de acuerdo al contexto discursivo y la modalidades de participación que se aborde: social, ciudadana, política. En ese sentido, presenta lo que considera cuatro acuerdos entre diversos actores y sectores sociales para analizar y abordar el tema de la participación: 1º es diverso y ambiguo y se define según el marco de utilización: social, política, entre otros; 2º el debilitamiento del concepto ante el creciente individualismo en las sociedades modernas y el quebrantamiento de la vida comunitaria; 3º como eje central de profundización de la democracia (involucramiento de los interesados en la solución de sus problemas) y la equidad; 4º como factor de mejora de los sectores en mayor desventaja social y económica, para que puedan intervenir, a través de espacios que propicien su participación y sea posible la construcción de una nueva ciudadanía (Figueroa, 2001).

Con base en el último acuerdo y en el significado etimológico del término:

Significa “tener parte” en una cosa. Se trata de un acto ejercido por un sujeto que está involucrado y se involucra en un ámbito donde puede decidir (Figueroa, 2001:5).

Esta misma autora, señala que la marginación es uno de los obstáculos para la participación; parte del supuesto de que en las escuelas de contextos de alta marginación hay disposición para apoyar al trabajo escolar por parte de padres y madres de familia pero dependiente de la autoridad escolar.

Yanni Figueroa apoya ese señalamiento con la siguiente cita de Ximena Valdez

Vivir en la pobreza es una experiencia frustrante que expone permanentemente a las personas a situaciones límites. Las vivencias cotidianas hacen sentir a los pobres, de distintas maneras, que no son capaces, que no valen, que sus experiencias y conocimientos no sirven. Estas vivencias constituyen una fuente permanente de frustraciones que hace dudar de la propia capacidad, y genera falta de confianza en sí mismos y sentimientos de inseguridad, recelo e impotencia. Un conjunto de sentimientos y comportamientos que se expresan no sólo a nivel individual, sino también colectivamente, bajo la forma de pasividad, apatía y desesperanza." (Figueroa, 2001:15).

Señala que las experiencias de vida de la población en condiciones de pobreza y marginación, influyen en el ánimo y valoración de las personas y en sus intereses de participación.

En el ámbito de la participación, la cultura de la pobreza imprime ciertos valores y actitudes que afectan sin lugar a dudas, la manera de vivir en la comunidad y el desarrollo de la habilidad social de pertenecer y actuar en colectivos de personas.

Recordemos que la vertiente ideológica intenta explicar el debilitamiento de la participación social, entre otras cosas por la instauración de la idea que "uno se las arregla sólo". La lógica del individualismo ha sido incorporada y aceptada. (Figueroa, 2001: 16).

Después de más de una década de pretender promover la participación, diferentes investigaciones sobre el trabajo escolar y la participación social han mostrado que ésta se da en la escuela en términos de apoyo que podríamos denominar logístico administrativo.

Norma Ilse Veloz señala que:

A casi una década de la firma del ANMEB [...] la nueva participación social en la educación era algo más bien difuso. Pareciera ser que en contraste con la importancia con que era retomada en el discurso, en la práctica la política de participación social en la educación ha pasado desapercibida o se había vuelto un ejercicio mas de simulación en la realidad educativa cotidiana. (Veloz, 2003:15)

Con relación al conocimiento sobre cómo se está llevando a cabo la participación también reconoce que:

...si bien la participación social en el ámbito de la educación básica en el país ha empezado a ser objeto de reflexión, ésta se ha movido más en el plano del discurso teórico normativo y no se ha producido aún estudios de carácter empírico (Veloz, 2003:22).

Los temas centrales de los trabajos retomados aquí, que abordan el estudio de la influencia del contexto en la gestión escolar y participación son:

- La importancia en el logro de la equidad y la calidad de la educación para la población en condiciones de mayor rezago educativo y social de nuestro país.
- La influencia de los programas en la mejora de las condiciones de trabajo escolar y su impacto en la modificación de los indicadores educativos.
- Las características de los aspectos pedagógicos en las escuelas con apoyos compensatorios
- Las características de la gestión pedagógica

Con todo lo anterior, el recuento de los estudios y sus aportaciones conceptuales y analíticas sobre las experiencias en el espacio escolar, permite apreciar que la autoridad escolar no ha cedido espacios de participación para la toma de decisiones sobre los asuntos que competen y afectan a toda la comunidad escolar. Un elemento que

hace difícil la participación de madres y padres de familia en la escuela, tiene que ver con los efectos del contexto en la cual está ubicada.

Los trabajos que abordan el tema de la participación social permiten constatar que es estudiada desde su implementación a través de los Consejos de Participación Social, aunque también se hace referencia a las características del trabajo de las Asociaciones de Padres de Familia en la gestión escolar pero no se aborda el tema de la transparencia y la contraloría social. Asimismo, se han generado muchos trabajos para la discusión conceptual sobre la participación y aportan elementos para considerarla como una condición para la democratización de los espacios públicos en la solución de los problemas sociales, entre ellos los educativos. En ese sentido, parece pertinente retomar el concepto de participación parcial o pseudoparticipación para explicar lo que sucede en la escuela con la intervención de los padres de familia

Por otra parte, los aportes conceptuales sobre la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas ofrecen elementos para analizar en la escuela los derechos y las responsabilidades de los destinatarios de los apoyos del PAREIB. En este sentido y con base en las aportaciones conceptuales de los autores revisados, resulta conveniente hacer una distinción entre lo que se ha considerado como participación social –más vinculada con la idea de apoyar logística y administrativamente en la escuela, y la participación ciudadana, en la que la idea de contraloría social transversal – es como un derecho y responsabilidad social.

Capítulo 3

La escuela como espacio de implementación de la política para la transparencia la contraloría social y la rendición de cuentas

Con base en los referentes normativos, los propósitos institucionales y las aportaciones conceptuales, se afirma que dos de los elementos básicos y sumamente importantes para la implementación de la política para la transparencia y contraloría social son: la información y la participación. Por ello, es importante analizar en el contexto escolar con una gestión centralizada: las características de la población destinataria de la información, el procedimiento a través del cual se le ofrece, los procesos de difusión de información y sobre todo cuál es la información con la que realmente cuenta la comunidad escolar, cuál es su uso y la forma como se dan las prácticas de difusión. Por otra parte, es importante conocer si la participación se ve fortalecida y si la participación informada incide en la toma de decisiones y en la posibilidad de la denuncia o demanda del cumplimiento de lo que por derecho les corresponde. Su importancia radica en saber cómo esas prácticas inciden en la transparencia y en una participación plena para el ejercicio de la contraloría social.

La población de mayor marginación, destinataria de los apoyos y la información.

El PAREIB inició en el estado de México en el año 1998, para apoyar los servicios de educación inicial no escolarizada, educación preescolar, primaria y telesecundarias de localidades con población indígena, rural y urbana marginada, considerada prioritaria por su grado de rezago educativo y marginación²¹.

²¹ Según el Consejo Estatal de Población el grado de marginación se basa en el análisis de datos tales como: población analfabeta mayor de 15 años, porcentaje de población sin primaria completa mayor de 15 años, porcentaje de ocupantes en vivienda sin drenaje ni excusado, porcentaje de ocupantes en vivienda sin agua entubada, porcentaje de viviendas con hacinamiento, porcentaje de ocupantes en vivienda con

La población con mayores rezagos educativos y sociales en el estado de México ha sido la destinataria de los apoyos de los Programas Compensatorios. De las escuelas primarias en la entidad, las atendidas por el PAREIB en el ciclo escolar 2006-2007 representan el 28.84% del total de 7612 escuelas.

De acuerdo con el estudio sobre los índices de marginación realizado por el Consejo Estatal de Población (COESPO), el estado de México se ubica en la posición número 21 con respecto al total de entidades del país y se considera que en términos generales, su grado de marginación es bajo. Sin embargo, de los 125 municipios que lo conforman, 46 están considerados de alta y muy alta marginación, representando el 37% del total de municipios.

Organizando los municipios por su grado de marginación y observando el lugar que ocupan en el contexto estatal, puede identificarse que entre los municipios con alto y muy alto grado de marginación se destacan 10 con los mas altos indicadores de rezago: San José del Rincón, Villa Victoria, Donato Guerra, Sultepec, San Felipe del Progreso, Villa de Allende, Villa Luvianos, Zacualpan, Zumpahuacan y Amanalco, municipios que representan el grueso de la población destinataria de los apoyos del PAREIB.

De los municipios mencionados, cinco cuentan con la mayor concentración de población indígena: San José del Rincón, Villa Victoria, Donato Guerra, San Felipe del Progreso y Villa de Allende, de las regiones de Atlacomulco y Valle de Bravo.

San José del Rincón, municipio con el más alto grado de marginación en todo el territorio estatal, fue creado en el año 2002 con el argumento de ofrecer a la población de esa parte del estado, una mejor atención y mayor participación en la actividad social, productiva y política que impulsara su desarrollo.

Una característica común de las localidades en estas municipios es que son mayoritariamente rurales, por lo que no cuentan con vías de comunicación adecuadas para llegar a ellas, limitándose la posibilidad de ofrecer mejores servicios para la satisfacción de sus necesidades básicas; por ello, son la población a la que se han dirigido la mayor cantidad de apoyos del PAREIB.

piso de tierra, porcentaje de población en localidades con menos de 5000 habitantes, porcentaje de población ocupada con ingreso menor de 2 salarios mínimos(COESPO, 2002).

Los municipios que integran el Valle de México y el Valle Toluca-Lerma, son considerados de baja y muy baja marginación, por lo que se esperaría que en ese territorio la población contara con mejores condiciones de vida y mejores servicios para la satisfacción de sus necesidades; sin embargo, en algunos de los municipios que conforman estos valles, hay poblaciones que, por su grado de marginación, se han incorporado a los programas de desarrollo social como el PAREIB y se han clasificado como urbanas marginadas.

Los 10 municipios menos marginados en la entidad con población incorporada al PAREIB son (de mayor a menor grado de marginación): Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Nezahualcoyotl, Tultitlan, Jaltenco, Atizapan de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz, Cuautitlan Izcalli, Metepec y Coacalco de Berriozabal. De los 125 municipios de la entidad en 105 hay al menos una localidad con una escuela que recibe apoyos del programa.

Total de municipios en el estado de México	Municipios beneficiados con el PAREIB	% de municipios beneficiados por PAREIB
125	105	84%

Fuente: UAEBYN (2005)

Las escuelas que forman parte del universo de atención compensatoria pueden recibir apoyos clasificados como: bienes, servicios y económicos.

Bienes y servicios: Materiales y auxiliares didácticos para alumnas, alumnos, docentes y para actividades de formación de la cadena operativa de educación inicial no escolarizada, a los asesores(as) y a las Asociaciones de padres de familia; asimismo, apoyos para infraestructura, mobiliario y equipo.

Económicos: Para las diferentes figuras operativas que tienen Convenios con el Conafe, y que participan en los procesos de enseñanza, formación, capacitación, supervisión escolar; y fortalecimiento a la gestión escolar, a través de las APF's. Los apoyos económicos no aplican a figuras operativas que se encuentren contratadas o prestan sus servicios personales a cualquier otra dependencia de carácter estatal. (SEP, 2007:16)

Las escuelas que reciben los apoyos son identificadas a través de un proceso de focalización que considera municipios, localidades y escuelas con los más altos índices de rezago educativo y social. Con base en el tope presupuestal y la focalización se establece el universo de atención de cada apoyo. Por tal razón, los universos, por apoyo, son diferentes en número y no siempre incluyen a las mismas escuelas. Las escuelas

prioritarias para proporcionarles los apoyos son indígenas y multigrado y pueden llegar a tener uno o más apoyos de los proporcionados por el PAREIB:

- Infraestructura educativa y equipamiento. Construcción y/o rehabilitación de espacios educativos o de supervisión, lote de mobiliario escolar por aula construida.
- Útiles escolares. Paquete de útiles por alumno, diferenciados según el grado escolar de primero a sexto.
- Auxiliares didácticos. Paquete de materiales de apoyo al trabajo docente.
- Capacitación y asesoría a los Consejos Técnicos Escolares. Asesoría técnico pedagógica y monto económico a los Integrantes del Equipo Técnico Estatal (IETE's) y los Asesores Técnico Pedagógicos (ATP's)
- Apoyo y capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia (APF). Capacitación en participación social y monto económico a las APF y para los AC, como responsables de la capacitación.
- Incentivos al desempeño de maestros de primaria (REDES). Monto económico a docentes con el propósito de disminuir la alta rotación y el elevado ausentismo docente.
- Apoyo a la supervisión escolar o jefes de sector. Monto económico por el apoyo adicional a las actividades técnicas pedagógicas de las escuelas del universo compensatorio.

Permanencia en el PAREIB

Con base en los criterios de focalización, se puede afirmar que del total de escuelas incorporadas al universo de atención del programa en un ciclo escolar, aproximadamente el 70% queda incluida en el siguiente ciclo escolar. La desincorporación, puede deberse al incremento en el número de alumnos, docentes y grupos en la escuela, por la renuncia de los destinatarios a seguir recibiendo los apoyos²², porque presupuestalmente se definen otras escuelas prioritarias, por

²² Esta situación llega a presentarse porque la escuela se incorpora a otro programa de apoyo como, por ejemplo, el PEC, por ejemplo, ya que consideran que son más los trámites que realizan que el beneficio que reciben o porque no están en condiciones de cumplir con las responsabilidades que adquieren.

incumplimiento de los compromisos o porque mejoraron sus condiciones educativas y sociales. De cualquier modo, existe una alta probabilidad para las escuelas de mantenerse en el programa por lo menos hasta tres años. Un alto número de escuelas que se incorporaron al PAREIB en el primer año de operación en la entidad, han permanecido en este hasta el ciclo escolar 2007-2008.²³

Considerando lo anterior, se puede afirmar que la mayor parte de las escuelas destinatarias de los apoyos del PAREIB, los ha recibido por mas de tres años, lo que supone, en la lógica de los propósitos del programa, que estén familiarizados con ellos, conozcan en qué consisten y en el caso de las escuelas con el AGE, hayan tenido la posibilidad de participar en la gestión escolar.

La transmisión institucional de la información

La instancia estatal responsable de administrar y coordinar los programas compensatorios en el estado de México tiene entre sus funciones:

Coordinar la difusión y aplicación de la normatividad que rige la ejecución, seguimiento y evaluación de los programas compensatorios y de apoyo a la educación básica y normal que operan en la Entidad. (UAEBYN, 2007)
<http://se.edomexico.gob.mx/se/informacion/organigrama/subbasica/unidadapoyo.htm>

Como parte de esa función realiza en cada ciclo escolar, reuniones de capacitación y orientación sobre la normatividad que rige la coordinación, administración, entrega, aplicación y comprobación de gasto, así como sobre los derechos y obligaciones de los destinatarios. En el caso de los destinatarios de los apoyos en infraestructura se hace de manera directa con el director de la escuela, el presidente y el tesorero de la APF, y un representante comunitario. Para el AGE, útiles escolares, auxiliares didácticos, mobiliario, equipo de computación y asesoría (ATP, AC, IETE, Redes, supervisor y jefes de sector) la capacitación y orientación se ofrece a

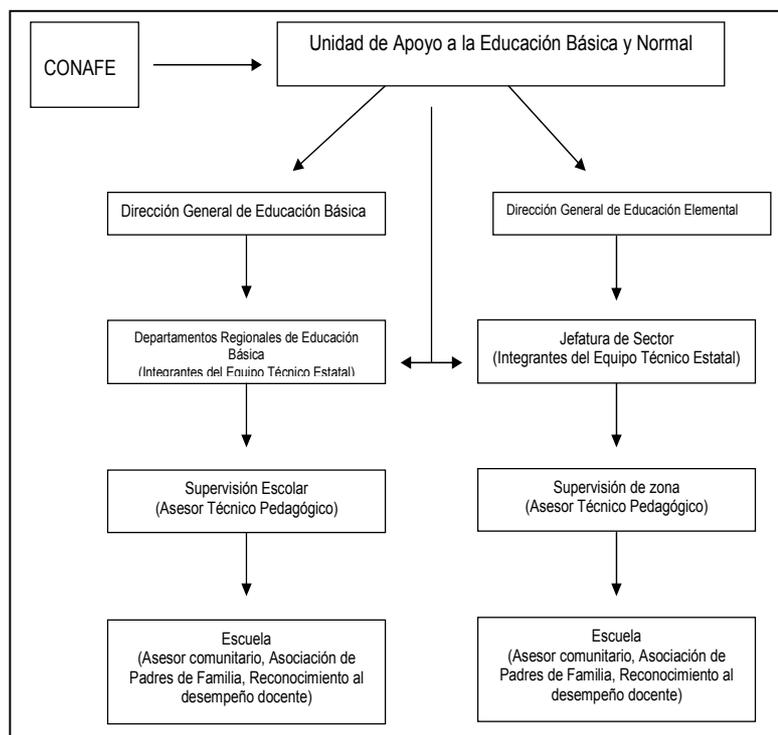
²³ Aún cuando no se tiene el dato exacto, se calcula que puede ser poco más del 50% de escuelas las que han estado en el programa desde el inicio de su operación en la entidad.

través del personal asignado, para atender el programa, en las unidades administrativas de educación básica de la estructura regular del Sistema Educativo Estatal²⁴.

En los servicios educativos estatales se da a través del personal asignado en la Dirección General de Educación Básica y de los auxiliares técnicos de cada uno de los doce Departamentos Regionales de Educación Básica.

En los servicios educativos federalizados, la información se proporciona a través del personal asignado de la Dirección General de Educación Elemental, quienes a su vez la transmiten a los auxiliares administrativos y técnico pedagógicos de jefaturas de sector. La información en ambos subsistemas, que se entrega a través de las diferentes unidades administrativas de la estructura organizacional, recorre un largo camino antes de llegar a los supervisores, a las escuelas y los destinatarios, como puede apreciarse en el cuadro siguiente.

LÍNEAS DE TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN DE LOS APOYOS COMPENSATORIOS DEL PAREIB



Elaboración: Laura Penagos García

²⁴ En el Sistema Educativo Estatal confluyen los servicios educativos federalizados identificados como Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) y los servicios estatales. Ambos subsistemas dependen de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado.

A partir de esas acciones se podría pensar que la institución estaría cumpliendo con la obligación de informar y transparentar su actuación; sin embargo, como puede observarse, la transmisión de información y la capacitación sobre los apoyos sigue una cadena operativa en la que intervienen al menos tres niveles de mando entre la coordinación estatal del programa y los destinatarios, lo que puede resultar inoperante o llevar a la distorsión de la información.

Por otra parte, en la mayoría de los casos la información hace referencia a las características de los apoyos, requisitos de comprobación, calendario de entrega de informes, entre otros asuntos de carácter más bien administrativo.

Tanto en las Reglas de Operación del programa como en los convenios se establecen los derechos y responsabilidades de las figuras de la comunidad escolar destinatarias de los apoyos, que también enfatizan las responsabilidades de carácter administrativo y procedimental de las acciones.

En el cuadro siguiente se presenta lo que en las Reglas de Operación del programa se consideran como los derechos y responsabilidades de la comunidad escolar.

DERECHOS Y RESPONSABILIDADES DE LAS FIGURAS DE LA COMUNIDAD ESCOLAR QUE RECIBEN APOYOS DEL PAREIB.

Figura de la comunidad escolar	Derechos	Responsabilidades
Asociaciones de Padres de Familia (APF)	<p>Una vez constituidas legalmente y registradas ante la SEPE o equivalente, recibir oportunamente la capacitación y el apoyo económico de acuerdo con la escuela que represente (preescolar y/o primaria).</p> <p>Recibir información sobre los apoyos compensatorios.</p>	<p>Utilizar el recurso económico distribuido preferentemente de la siguiente manera: 50% para la adquisición de material, papelería y útiles escolares de consumo cotidiano y 50% para los requerimientos de materiales para mantenimiento preventivo de espacios educativos.</p> <p>Identificar las necesidades de la escuela, las alumnas y los alumnos previa consulta con el Director, para establecer el plan de mejoras.</p> <p>Llevar un registro mensual de la asistencia y actividades adicionales en la escuela con las alumnas, alumnos, madres, padres y asesores(as) de los docentes que recibirán el incentivo al desempeño de maestros de primaria.</p> <p>Participar en las acciones de contraloría social.</p> <p>Validar el registro de las visitas a las escuelas primarias seleccionadas de los supervisores(as) de zona y jefes(as) de sector.</p>
Integrantes del Equipo Técnico Estatal, Asesores(as) Técnico Pedagógicos y Asesores(as) Comunitarios(as)	<p>Recibir en forma oportuna y completa los apoyos económicos, los materiales y la capacitación que proporcionan los PC, después de presentar a las UCE's los informes y documentos correspondientes.</p>	<p>Los integrantes del ETE se encargarán de conducir reuniones de asesores(as) técnico pedagógicos, coordinarse con la supervisión escolar, elaborar informes sobre logros, avances y problemáticas de la asesoría, capacitar a los asesores(as) técnico pedagógicos, visitar escuelas, diseñar estrategias técnico pedagógicas específicas para la educación multigrado y para acciones de contraloría social.</p> <p>Los asesores(as) técnico pedagógicos tendrán la responsabilidad de asesorar en las escuelas a los profesores(as) de educación primaria y a los (las) asesores(as) comunitarios(as), visitar escuelas para recabar información, aplicar instrumentos de evaluación, elaborar un informe de resultados, participar en reuniones colegiadas para elaborar propuestas de atención y participar en acciones de promoción de la participación social, así como en acciones de contraloría social.</p> <p>Las responsabilidades de los (las) asesores(as) comunitarios(as) son recibir capacitación sobre el funcionamiento y potencialidades de las APF, participación social, y proporcionar asesoría sobre esos aspectos a la APF</p>
Maestros(as) de Primaria	<p>Recibir información sobre los apoyos compensatorios.</p> <p>Recibir en tiempo y forma el Incentivo al Desempeño de Maestros de Primaria (REDES).</p> <p>Recibir asesoría técnico pedagógica de las figuras operativas asignadas a las escuelas, en caso de que su centro escolar esté incluido en el universo de atención del subcomponente de Capacitación y apoyo a los Consejos Técnicos Escolares. En caso de que algún profesor fallezca, el incentivo será proporcionado a los familiares del occiso, cubriendo solamente la parte proporcional del periodo de que se trate.</p>	<p>Firmar el Convenio con la UCE entre los meses de septiembre y octubre.</p> <p>Cumplir con el calendario y horario correspondientes, realizar actividades académicas adicionales con las alumnas, alumnos, madres, padres y asesores(as), y comprometerse a permanecer en el centro de trabajo por lo menos un ciclo escolar completo.</p> <p>Las actividades académicas adicionales se orientarán a la atención de niñas y niños que muestren dificultades en su desempeño escolar, la promoción de actividades cívicas y culturales, y la participación en sesiones de asesoría técnico-pedagógica y de contraloría social, en el caso de que la escuela esté contemplada para desarrollar estas dos últimas actividades.</p>
Jefaturas de Sector y Supervisiones	<p>Se asignará el apoyo económico preferentemente a los (las) supervisores(as) de zona y jefes(as) de sector que tienen bajo su jurisdicción un mayor número de escuelas primarias atendidas por los PC.</p> <p>Recibir en tiempo y forma el apoyo económico. En caso de que algún(a) jefe(a) o supervisor(a) fallezca, el apoyo será proporcionado a los familiares del occiso, cubriendo solamente la parte proporcional del periodo de que se trate.</p>	<p>El titular de la jurisdicción deberá suscribir el Convenio correspondiente con la UCE entre los meses de septiembre y octubre.</p> <p>El jefe de sector entregará trimestralmente a la UCE los programas calendarizados de visitas conjuntamente con el de sus supervisores(as) y desarrollará las actividades académicas adicionales. Solicitar a la APF la validación que registre su visita al centro de trabajo. Validar conjuntamente con la APF la asistencia y cumplimiento de las actividades de los docentes de primaria.</p>

Fuente: SEP/Conafe (2006) Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo.

La acciones de promoción de la transparencia y la contraloría social del PAREIB en el estado de México

Con el PAREIB se llevaron a cabo acciones para promover la transparencia y contraloría social en escuelas primarias de su universo de atención desde que el Conafe impulsó su estrategia en el año 2004.

En el ciclo escolar 2004-2005 las escuelas primarias incorporadas al PAREIB eran 1780, de las cuales sólo en 253, que representan el 14%, se realizaron acciones de PT y CS. Esa situación se debe a que la estrategia considera que el número de escuelas esté definido por el número de ATP's que participen en el programa y que reciben el apoyo económico por sus funciones de asesoría técnico pedagógica en las escuelas del universo de atención. La estrategia definida por el Conafe estableció que los ATP's elegirían una de las dos escuelas primarias en las que realizan asesoría técnico pedagógica *in situ*.

En ese número de escuelas los ATP's participantes realizaron, como parte de la primera etapa de la estrategia, un diagnóstico de información entre la comunidad escolar (docentes/directivos, padres/madres de familia, alumnos) a través de entrevistas a cada una de las figuras, las sesiones de difusión de información sobre los apoyos correspondientes a la segunda etapa, y la actividad de la tercera que consistía en realizar una Jornada de Participación Social (JPS) que fue diseñada como una actividad de carácter estatal que debía convocar a autoridades educativas y representantes de la comunidad escolar elegidos en sus escuelas, localidades y municipios.

En el estado de México la JPS fue un evento regional en el que participaron 35 representantes docentes de cinco escuelas primarias, cada una de cinco localidades y municipios distintos; 8 ATP's; 4 integrantes del Equipo Técnico Estatal (IETE)²⁵; 5 supervisores de zona y 5 integrantes de la coordinación estatal del PAREIB (UAEBYN, 2005).

En las diferentes etapas de las actividades de ese ciclo escolar se realizaron 253 diagnósticos, correspondientes a cada una de las escuelas, en los que se calcula que

²⁵ El IETE es el responsable de capacitar y asesorar en sus funciones al ATP.

participaron 759 docentes, 3795 madres/padres de familia y 5060 alumnos (UAEByN, 2005).

COBERTURA DE LAS ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS APOYOS
COMPENSATORIOS 2004-2005

MATERIALES DISTRIBUIDOS

Escuelas participantes	Carteles	Carteles para supervisión	Materiales de apoyo
253	4734	350	300 instrumentos para el diagnóstico 300 folletos El PAREIB en la comunidad 300 cuadernillos para acudir a la localidad y 300 carpetas plásticas

PARTICIPANTES

Padres/madres de familia	Alumnos (as)	Docentes frente a grupo
3795	5060	759

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN

Escuelas primarias participantes en el PAREIB	Escuelas primarias participantes en la promoción de la transparencia	Porcentaje de escuelas participantes en las actividades, con relación a la atención del PAREIB
1780	253	14%

Fuente: UAEByN, (2005)

Para el ciclo escolar 2005-2006, el Conafe reorientó la estrategia modificando la primera y tercera etapas. En lugar del diagnóstico a través de entrevistas a alumnos docentes y madres/padres de familia, se consideró que el ATP indagara sobre la información con la que se contaba y la que se desconocía, en una sesión introductoria con la comunidad escolar y preparara su propuesta de trabajo para la promoción de la transparencia. También se consideró la realización de sesiones de difusión de información, con participantes alumnos, docentes, madres/padres de familia y autoridades educativas. El otro cambio se dio en las características de la Jornada de Participación Social, que fue sustituida por Jornadas Escolares de Participación. Estas jornadas tenían el propósito de hacer conclusiones de la información, ajustes y contrastar la información obtenida con la realidad de la escuela.

En ese ciclo escolar participaron 265 ATP's en igual número de escuelas, que representaron el 12% de las 2196 incorporadas en el PAREIB (UAEBYN, 2006)

COBERTURA DE LAS ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS APOYOS
COMPENSATORIOS 2005-2006

MATERIALES DISTRIBUIDOS

Escuelas participantes	Carteles generales	Carteles específicos por apoyo	Guías para promover la transparencia
265	2 196	1 104	329

PARTICIPANTES

Jornadas escolares de participación realizadas	Padres/madres de familia	Alumnos (as)	Docentes frente a grupo	Directores (as) escolares	Supervisores (as)	otros
174	3 332	2 506	337	156	108	50

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN

Escuelas primarias participantes en el PAREIB	Escuelas primarias participantes en la promoción de la transparencia	Porcentaje de escuelas participantes en las actividades, con relación a la atención del PAREIB
2 196	265	12%

Fuente: UAEBYN (2006)

En las sesiones introductorias, de difusión y en las 174 jornadas escolares participaron un promedio de 3332 padres/madres de familia, 2506 alumnos, 337 docentes frente a grupo, 156 directores(as), 108 supervisores(as) y 50 personas con diferente función en la localidad.

El trabajo de promoción de la transparencia del ATP ha sido apoyado por materiales de diferentes características: carteles con información de todos los apoyos que proporciona el PAREIB, en donde se incluyen los números telefónicos para que los ciudadanos expresen sus quejas, denuncias y sugerencias. Se dispone además de cuatro carteles con información específica de cada uno de los apoyos del programa y una guía con la descripción detallada de la estrategia y que sirve como cuaderno de trabajo para orientar paso a paso al ATP en su tarea. En cada uno de los materiales, se muestra la

leyenda de la campaña que impulsa la Secretaría de la Función Pública “A los ojos de Todos, Contraloría social...una acción que da confianza”.

Tanto la estrategia como los materiales fueron cambiando de diseño en cada edición de las acciones de contraloría social, conservando la intención de ofrecer información básica a los usuarios e incorporando nuevos materiales que incluyen a los supervisores escolares.

La transmisión de los lineamientos de trabajo para la transparencia y contraloría social, se lleva a cabo a través de la estructura regular de los servicios de educación básica, por lo que se sigue el mismo esquema de transmisión de información que va de la instancia estatal responsable del PAREIB, a las áreas de educación básica a través de los IETE's incorporados a los Departamentos Regionales y Jefaturas de Sector, para llegar finalmente a los ATP's, quienes son los responsables del trabajo de difusión en las escuelas ante alumnos, docentes, autoridades escolares y madres/padres de familia. Es decir, pasan por los mismos niveles y tramos de control que cualquier información que transmite la institución.

La información y la participación en escuelas primarias de diferente grado de marginación con apoyos del PAREIB.

Como se ha señalado, las actividades de promoción de la transparencia y contraloría social iniciaron en el estado de México en el ciclo escolar 2004-2005. En ese momento la información y el conocimiento que tenían los destinatarios de los apoyos del PAREIB era deficiente en cuanto a la identificación que hacían del Programa, los apoyos que recibía la escuela, las instituciones responsables de su entrega, los compromisos y responsabilidades tanto de la institución como de los usuarios. La situación se muestra con el ejemplo, que a continuación se expone, de cuatro escuelas de grado de marginación, tipo y ubicación geográfica contrastantes: dos escuelas rurales de San José del Rincón, municipio con el más alto grado de marginación en la entidad, y dos escuelas urbanas marginadas del municipio de Naucalpan, que ocupa en el contexto estatal el lugar número 116 de 125 municipios, por tener muy bajo grado de

marginación²⁶. En esas escuelas los ATP realizaron el diagnóstico de la información consultando a alumnos, madres de familia y docentes de las escuelas. Cada uno de ellos manifestó su percepción sobre los apoyos, las instituciones, las responsabilidades y sus derechos.

NÚMERO DE ENTREVISTAS REALIZADAS POR ESCUELA Y FIGURA

Figura entrevistada	Naucalpan		San José del Rincón	
	Escuela 1	Escuela 2	Escuela 1	Escuela 2
ALUMNO	3	3	3	3
MADRE DE FAMILIA	3	3	3	3
DOCENTE	3	2	3	2
total	9	8	9	8

Fuente. GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

Total de figuras entrevistadas: 34

Características generales de las escuelas de referencia

Las escuelas del municipio de Naucalpan, son urbanas marginadas, de modalidad regular (no indígenas) del subsistema estatal, de organización completa (con los seis grados) pero multigrado porque a pesar de tener los seis grados los docentes atienden dos grados en un solo grupo. Uno de los docentes frente a grupo además cumple con las funciones de director escolar. El nivel de estudios de los padres y madres de familia de los alumnos de esas escuelas es de primaria. La mayoría de los padres y madres de familia trabajan fuera de sus comunidades. Sólo algunas madres de familia se dedican a las labores domésticas como actividad exclusiva.

Las dos escuelas de San José del Rincón son rurales, de modalidad regular (no indígenas), del subsistema educativo estatal. En ambas escuelas el director es con grupo. La mayoría de los padres de familia trabajan en la ciudad de Toluca, la ciudad de México y en Estados Unidos. Las mujeres permanecen en la localidad dedicadas al campo, al cuidado de los animales y las labores domésticas.

Las escuelas tenían más de cinco años de pertenecer al universo del PAREIB con los siguientes apoyos:

²⁶ De esos municipios se seleccionaron las escuelas con mayor antigüedad en el PAREIB y que habían realizado acciones en el marco de la estrategia de T y CS.

APOYOS QUE RECIBIERON LAS ESCUELAS EN 2004-2005

Apoyos entregados a la escuela	Naucalpan		San José del Rincón	
	Escuela 1	Escuela 2	Escuela 1	Escuela 2
Útiles escolares	x	x	x	x
Auxiliares didácticos ²⁷		x		x
AGE	x	x	x	x
Construcción	x		x	
ATP	x	x	x	x
Supervisión	x	x	x	x
Redes			x	x

Fuente: GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

La información y la percepción sobre los apoyos en la escuela.

Los alumnos son los principales destinatarios no sólo de los apoyos del PAREIB, también de todas las actividades escolares, sin embargo son los menos informados sobre las actividades y decisiones que se toman en torno a ellos. Logran identificar plenamente los útiles escolares y las mejoras en el edificio escolar por la rehabilitación que se le hizo a la escuela y el mantenimiento que se da cada ciclo escolar al edificio ya que es lo visible y lo que utilizan cotidianamente.

En los instrumentos de diagnóstico se pudo identificar que en términos generales los alumnos de San José del Rincón tienen mayor información sobre el total de apoyos que reciben que los de Naucalpan. La diferencia está en la identificación del AGE y de las actividades del ATP.

²⁷ Los auxiliares didácticos se entregan una vez a cada escuela y se hace una nueva entrega si el material se deteriora por varios años de uso. Consta de diferentes artículos de apoyo didáctico para el docente.

RECONOCIMIENTO DE LOS APOYOS

Apoyos entregados a la escuela	Número de alumnos que reconocen los apoyos	
	Naucalpan	San José del Rincón
Útiles escolares	6	6
Auxiliares didácticos	3	3
AGE	4	6
Construcción	4	5
ATP	0	0
Supervisión		1
Redes	4	5

Fuente. GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

Los alumnos cuentan con información que podríamos llamar empírica sobre los apoyos. Información que van adquiriendo de manera superficial simplemente porque cada ciclo escolar reciben los útiles escolares, ven que se pinta los salones, se impermeabiliza o cambian vidrios a las ventanas, se compran artículos de aseo; lo observan cotidianamente y forma parte de la actividad regular de la escuela. En cambio con los apoyos con los que no están familiarizados, por ejemplo con el AGE, lo identificaron simplemente como dinero y material para la escuela, “dinero para pintar la escuela” “ayuda para mejorar la escuela” “es un programa para que se vea mejor la escuela”. Aunque no supieron cuanto dinero reciben del AGE sí sabían que se le entrega a la presidenta de la APF para que ella haga las compras de lo que se necesita.

De los útiles escolares saben cuántos reciben, cómo son, cuánto les duran. Tienen opiniones sobre la calidad de los materiales, por ejemplo, si los lápices salen “chafas” porque se rompe la punta al utilizar el sacapuntas, o si los sacapuntas tienen una navaja que no sirve, si las calculadoras se descomponen fácilmente, si prefieren los cuadernos tipo profesional a los de forma italiana, entre otros comentarios que expresan al preguntarles su opinión sobre esos apoyos. Saben cuándo llegan los útiles y quien los lleva a la escuela y explican que se entregan en una ceremonia a la que asiste el supervisor.

Sin duda una de las mayores necesidades que tienen las escuelas es la de mejorar su infraestructura; por ello, es insistente el reconocimiento sobre la mejora en la cancha, el espacio cívico, los andadores y los baños.

En la ceremonia donde se les entregan los útiles escolares se brinda, a través del discurso de la autoridad (director o supervisor), información sobre el cuidado que deben tener y que se les entregan porque son una ayuda para mejorar su educación. Como es una situación común en las escuelas, los alumnos –aunque son los principales destinatarios de la actividad escolar y de los apoyos que se reciben- son los menos informados e involucrados en el quehacer escolar. Podríamos decir que el elemento cultural de considerar a los niños como objetos de protección y no sujetos protagónicos de su proceso está presente y marca el trato institucional hacia ellos.

Puede pensarse que aunque no se les da información formalmente, los alumnos se dan cuenta que la APF recibe el apoyo económico para mejorar el inmueble y en algunos casos saben que también con ese dinero se compra material para el trabajo de los maestros.

En las escuelas de San José del Rincón tienen un poco más de referentes sobre el AGE que los alumnos de las escuelas de Naucalpan, pero comparten la misma percepción de que es material y dinero para mejorar la escuela. En San José del Rincón reciben además el apoyo de Redes, pero sólo uno de los alumnos reconoció que las actividades que realizan por las tardes con su maestro corresponden a ese apoyo. Saben que se realizan actividades extraclase y las describen con expresiones como “se quedan los que están mal”, “los flojos, los que saben poco” “enseñan a realizar problemas que no entendemos bien”; pero no saben que el docente se queda con ellos en horas extractase como apoyo a la escuela por parte del PAREIB y que por ello recibe un incentivo económico, también desconocen que el supervisor recibe una aportación económica por las actividades que debe realizar en apoyo a la escuela.

Como se señaló antes, los alumnos identificaron los apoyos con los que tienen contacto directo aunque la información no sea precisa, en cambio, no saben de los apoyos que no llegan directamente a ellos o a sus padres y madres, como los del ATP y el supervisor escolar.

El tipo de respuestas proporcionadas muestra que es muy probable que hayan obtenido la información de manera circunstancial, por ejemplo, por la costumbre de entregar los útiles en una ceremonia escolar o asamblea, y por la presencia y el trabajo de los padres/madres de familia en la escuela por el AGE, aspectos más visibles y cotidianos en la actividad escolar y la experiencia inmediata y familiar de los alumnos.

En el caso de las madres de familia la situación es semejante a la de los alumnos, reconocen fácilmente los apoyos de útiles escolares, AGE y construcción, desconocen los apoyos del supervisor y sólo dos de las seis madres de familia de San José del Rincón ofrecen algunos datos sobre el apoyo de Redes. De la misma manera que en el caso de los alumnos, en las escuelas del municipio de San José del Rincón las madres de familia tiene mayor información sobre el total de apoyos que recibe la escuela.

RECONOCIMIENTO DE LOS APOYOS QUE RECIBE LA ESCUELA

Apoyos entregados a la escuela	Número de madres de familia que reconocen los apoyos	
	Naucalpan	San José del Rincón
Útiles escolares	6	6
Auxiliares didácticos	0	3
AGE	5	5
Construcción	3	3
ATP	3	5
Supervisión	0	0
Redes		2

Fuente. GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

La falta de información sobre los apoyos que reciben y sobre los compromisos y derechos de los destinatarios se hace evidente cuando al igual que los alumnos, identifican de manera inmediata sólo los útiles escolares y el AGE como los apoyos educativos que reciben.

No hicieron ninguna mención inicial del resto de los apoyos: los auxiliares, Redes, apoyo a la supervisión; aun cuando, como se señaló antes, la APF debe validar la asistencia y el trabajo de los docentes de Redes y la asistencia del supervisor.

En las escuelas de los dos municipios, definieron el AGE como el “dinero”, “un recurso para arreglar la escuela”, “dinero que dan a la escuela” “la ayuda del gobierno”, que lo recibió la presidenta y lo manejó con la tesorera de la APF. Explicaron claramente cuales habían sido las mejoras en el edificio escolar realizadas con ese apoyo: el cambio de vidrios, la pintura de la escuela y el arreglo de los salones. Los beneficios los identificaron en la mejora y mantenimiento del edificio escolar.

INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LAS MADRES DE FAMILIA.

Pregunta	Respuestas de mamás de NAUCALPAN 1			Respuestas de mamás de NAUCALPAN 2			Respuestas de mamás de SANJOSE DEL RINCÓN 1			Respuestas de mamás de SAN JOSE DEL RINCÓN 2		
	si	no	si	si	No	si	no	no	no	si	si	si
¿Pertenece a la APF?												
¿Cómo se seleccionaron a los integrantes de la APF?	En asamblea	No contestó	En asamblea	Por votación entre padres de familia	Por mayoría de votos	Mayoría de votos	Por votos	Votos	Democráticamente	Por votos	No contestó	Por propuestas
¿Qué actividad desempeña en la escuela?	Faenas dominicales	Faenas	Faenas	Ayudar en las actividades como kermés	Cuando se hace kermés y en el aseo	Organización de eventos para recabar fondos, solicitud de recursos en presidencia, diputación	Cumpliendo con faenas y comisiones	Asistiendo a reuniones y cumpliendo comisiones	Faenas, asistencia a juntas	En el aseo	Limpieza en la escuela	Limpieza
¿Asiste a alguna capacitación en la escuela?	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si	si
¿Qué tema se trata en la capacitación?											El avance de los niños	Obligaciones de los padres
¿Cuál o cuáles instituciones proporcionaron los apoyos a la escuela?	Pareib, DIF, gobierno	Pareib, DIF, gobierno	Pareib, DIF, gobierno	No sabe	No sabe	No sabe	AGE	AGE	AGE	Conafe	No sabe	Conafe

Fuente. GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

El reconocimiento de los apoyos materiales es inmediato pero los que tienen que ver con los servicios que deben recibir no forman parte de su experiencia cercana, por ejemplo, no conocen acerca de los servicios de asesoría a docentes para mejorar el proceso formativo de sus hijos.

NÚMERO DE MADRES DE FAMILIA QUE CONOCE EL APOYO DE ASESORÍA PARA EL DOCENTE EN LAS ESCUELAS DE REFERENCIA

Pregunta	Naucalpan		total	San José del Rincón		total	Total
	Esc. 1	Esc.2		Esc.1	Esc.2		
¿Sabe si el docente de su hijo recibió alguna asesoría?	1	3	4	3	2	5	9
¿Qué tipo de asesoría recibió el docente?	0	0	0	3	2	5	5
¿Qué instancia da la asesoría al docente?	0	1	1	0	1	1	2

Fuente. GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

En el cuadro se observa que quienes hacen mayor referencia sobre la asesoría a docentes son las madres de familia de San José del Rincón, pero en ambos casos no tenían conocimiento que el supervisor recibía apoyo económico en beneficio de la escuela. Esta situación contradice la norma sobre los compromisos y responsabilidades de la APF y el supervisor, ya que la APF debía validar el trabajo del supervisor poniendo su sello en el registro de asistencia y el informe del supervisor.

En el caso de las escuelas con Redes, pertenecientes a San José del Rincón, tienen información básica de que los maestros recibían un apoyo económico por trabajar con los niños por las tardes. Sin embargo, como en la mayoría de los casos, la información está más cercana a quien pertenece a la APF: cuánto reciben, quien lo entrega, por qué se cancela.

Al tener mayor identificación de los apoyos materiales, el principal beneficio lo aprecian en “el apoyo al gasto familiar” “tienen todo para trabajar”. Las señoras consideraron que los útiles son un gran apoyo para los padres de familia ya que no gastan mucho y mejora el aprovechamiento de los hijos en la escuela, de la misma manera señalaron que con el AGE tuvieron “mejoras de todo en la escuela” y que “se veía más bonita”. En la escuela que recibió apoyo de infraestructura, al igual que los alumnos, para las mamás éste apoyo fue el más valorado, por encima de los útiles escolares y del trabajo de Redes.

La situación no varía mucho con los docentes, ya que como los alumnos y las madres de familia, los apoyos plenamente identificados por ellos son los útiles escolares, la construcción y el AGE. Señalan que sí han recibido asesoría por parte de los programas compensatorios y como en los casos anteriores, desconocen las actividades de apoyo del supervisor. Como es de esperarse, los docentes de San José del Rincón, al recibir el apoyo de Redes, lo conocen y describen muy claramente.

RECONOCIMIENTO DE LOS APOYOS QUE RECIBE LA ESCUELA

Apoyos entregados a la escuela	Número de docentes que reconocen los apoyos	
	Naucalpan	San José del Rincón
Útiles escolares	5	5
Auxiliares didácticos	3	2
AGE	5	5
Construcción	3	3
ATP	5	5
Supervisión	0	0
Redes		6

Fuente. GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

Los docentes/directivos, como servidores públicos son los representantes de la institución y directamente responsables de la formación de los alumnos, en ese sentido, además de tener derechos como destinatarios de los apoyos, tienen la responsabilidad de rendir cuentas del trabajo realizado y de los compromisos contraídos por convenio ante la comunidad a la que sirven.

Como responsables de la institución escolar y como corresponsables de la aplicación de los recursos se esperaría que manejaran información completa e integral de los apoyos aplicados en la escuela; sin embargo, igual que alumnos y madres/padres de familia identifican de manera inmediata a los útiles escolares, los auxiliares didácticos y el AGE como los apoyos que recibe la escuela, es decir, los apoyos materiales y económicos y no incluyen sus tareas de asesoría como parte de los apoyos y por lo cual reciben una aportación económica.

En las escuelas de los dos municipios los docentes sabían que se recibían el AGE y lo identificaron con el propósito de mejora en las condiciones del espacio escolar, “apoyo

económico para la compra de materiales para la escuela y los alumnos”, “apoyo económico para la mejora de la educación”, “dotación de útiles y materiales para mejorar la escuela”, “ayuda económica para los niños y la escuela” y “ayuda para la escuela”.

La mayoría de los docentes en las escuelas saben quien lo administra y cómo se aplica. El beneficio y el propósito lo asociaron con el mejoramiento de la infraestructura de la escuela, como “mejorar los espacios educativos y las condiciones de trabajo “con la ayuda del gobierno” y una referencia a “mejorar la educación con la participación de maestros, padres de familia y alumnos”, pero seguramente asociada a la participación en las condiciones materiales del espacio educativo. No hicieron ninguna mención a la mejora en la gestión escolar.

RESPUESTAS DE LOS DOCENTES SOBRE EL AGE

Pregunta	Respuestas de docentes de NAUCALPAN 1			Respuestas de docentes de NAUCALPAN 2		Respuestas de docentes de SANJOSÉ DEL RINCÓN 1			Respuestas de docentes de SAN JOSÉ DEL RINCÓN 2	
¿Qué es el AGE?	Ayuda económica para niños y escuela	Ayuda para la escuela	Ayuda para la escuela	Apoyo económico para la mejora de la escuela	Dotación de útiles y materiales para mejorar la escuela	Es un apoyo económico	Apoyo económico	Apoyo económico	Es un recurso que permite mejorar los espacios educativos para los niños	Un apoyo destinado a la compra de materiales
¿Cómo describiría el propósito del AGE?	Un programa donde se brinda una pequeña ayuda económica para tratar de solventar los problemas de material y reparación del edificio escolar	Ayuda para la escuela	Apoyo para la escuela y los niños	Proporcionar apoyo en cuestión económica para la mejora de la educación	Apoyar el trabajo docente, niños y padres para lograr los propósitos de la escuela	Ayudar a mejorar la infraestructura y tener material didáctico	Es un apoyo del gobierno para mejorar las condiciones de trabajo en la escuela	Es la ayuda del gobierno a la escuela donde deben llenar una serie de requisitos	Mejoramiento de espacio educativo	Mejorar la educación con la participación de maestros, padres de familia y alumnos

Fuente. GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

Sobre el tema de los útiles escolares los identificaron y reconocieron su utilidad y beneficio en las necesidades de los niños, en su rendimiento escolar y en la economía familiar, ya que los alumnos “ya no tienen pretexto para trabajar porque ya cuentan con el material” y porque “cuentan con lo necesario para trabajar”.

Consideraron que los auxiliares didácticos les permiten aplicar estrategias para mejorar la enseñanza, el aprendizaje y trabajar de manera colegiada. Para ellos el beneficio de contar con esos materiales fue “en las condiciones de la escuela”, que propician “un mejor aprovechamiento de los alumnos” porque “ya no tienen pretexto para no trabajar”. También consideran que al apreciar la mejora, las mamás y los papás “colaboran más con la escuela cuando se les solicita” Con las mejoras hechas al inmueble, consideraron que los principales beneficios fueron en “el apoyo decisivo de los padres de familia”, en “el agrado con que asisten los niños a la escuela” y “las señoras asisten con gusto para apoyar a los docentes y hacer el aseo de la escuela”.

Por lo anterior, consideraron importante que la entrega de los útiles escolares a los alumnos se hiciera en la ceremonia que organizaron: supervisor, director, docentes y padres de familia.

Dado que las condiciones de las escuelas son de pobreza y escasez y que no hay tradición de informar y rendir cuentas de parte de las autoridades a la comunidad escolar, el peso en la valoración de los apoyos está en los beneficios materiales y no se demanda información sobre las acciones de las autoridades educativas.

Con relación a la asesoría, aceptaron haberlas recibido sobre: el manejo del PAREIB, planeación, enfoque de las asignaturas y el plan de mejora. Los productos de las asesorías los identificaron como “mejor planeación” e “integración de documentación requerida por el PAREIB”. Los beneficios los identificaron con el “mejor entendimiento sobre el PAREIB”, “trabajar mejor con los materiales” y “mejorar el trabajo y los conocimientos”. Consideran que estos beneficios impactan positivamente en la opinión de las madres de familia, para “que los papás observen que la escuela es importante para las autoridades (con la presencia del ATP como personal de la supervisión) “pensar que no estamos solos y que debemos elevar la calidad educativa” “nos sentimos a gusto con la visita del ATP porque apoya con sentido y comprensión” “acercamiento de la comunidad en general”, “la gente apoya mas al ver los beneficios”.

Al igual que los alumnos y padres de familia no tienen ninguna información sobre el apoyo a la supervisión, pese a que como lo señalaron, en las asesorías que reciben les proporcionan información sobre el PAREIB. Las tareas de la APF en la vigilancia y validación de las acciones del ATP y del supervisor son totalmente desconocidas, sólo se asumen las que tienen que ver con la aplicación y comprobación del recurso económico, así como aquella que les permite explicar las características del apoyo de Redes y las condiciones por las que se cancela, incluso un docente hizo referencia a las cláusulas del Convenio que firman los docentes; sin embargo, señalan que quien vigila el cumplimiento de las actividades correspondientes a este apoyo es el Departamento Regional, el supervisor, la Coordinación Estatal del PAREIB, el Conafe. En ningún momento mencionan a la APF, como la instancia, que verifica las acciones para la entrega del apoyo. Tanto los docentes de las escuelas de Naucalpan como los de San José del Rincón manejan el mismo nivel de información y no se marca una diferencia significativa entre la información y percepción que tienen los docentes de las escuelas de los dos municipios.

En términos generales puede decirse que tanto los alumnos como las madres de familia de las escuelas de San José del Rincón identifican con mayores datos los apoyos que reciben las escuelas, mientras que las figuras docentes en ambos municipios parecen tener el mismo nivel de información. Esa situación podría deberse a la adscripción institucional de los maestros, que reciben de ésta las indicaciones o, como lo señalan las madres de familia, están más familiarizados con los términos y características del trabajo institucional.

Una situación que puede influir para que las madres de familia de San José del Rincón tengan mayor reconocimiento de los apoyos y estén más vinculadas a las labores escolares es el fenómeno de la migración de la mayoría de los hombres de la comunidad. Según testimonios de las mujeres, los hombres salen a trabajar a las ciudades tanto del estado, como del país e incluso hacia Estados Unidos. Esa situación obliga a las mujeres a hacerse cargo de las principales actividades de cuidado y atención de la comunidad. Además de las labores domésticas, las del campo, las del cuidado de los animales, dan atención a las acciones para la obtención de los apoyos de los diferentes programas de desarrollo social que llegan a la comunidad; entre ellos están los que se reciben a través de la escuela, como son Oportunidades, PEC, desayunos escolares y el PAREIB.

Si las madres de familia están realizando actividades de apoyo a la escuela, los hijos obtienen la información a través de la observación cotidiana de lo que ellas realizan, pero no reciben de los docentes ni de sus madres la información completa de lo que significa su actividad.

El reconocimiento del Programa y las instituciones.

Vinculado a la identificación de los apoyos se encuentra el reconocimiento del Programa y las instituciones responsables de que los reciban. En ese sentido también se presentó el desconocimiento del Programa, aún cuando algunos alumnos, madres de familia y docentes mencionaron al PAREIB como la instancia a través del cual les llegaban los apoyos, no lograron identificar en qué consistía, su propósito, los motivos por los cuales las escuelas los recibían y en consecuencia no perciben su asignación como un derecho.

RECONOCIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES

Figura entrevistada	Número de entrevistados que reconocen las instancias e instituciones	
	Naucalpan	San José del Rincón
Alumnos	2	2
Madres de familia	3	2
Docentes	2	5

Fuente. GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

Para los alumnos el referente es indirecto a través de la observación y lo que escuchan, la minoría reconoce el PAREIB, para la mayoría resulta desconocido el origen y los propósitos de los apoyos.

La situación de desconocimiento de las funciones de quienes reciben una aportación económica por el apoyo a la asesoría técnico pedagógica y la capacitación en participación social, está relacionada con el desconocimiento de las instituciones que tienen la responsabilidad de hacer que los apoyos de todo tipo: material, económico y de servicios lleguen a las escuelas.

Cuando la institución es una idea abstracta identificada en ocasiones por algunas siglas como CONAFE, PAREIB, SEP, o con términos comunes como Gobierno, Ayuntamiento, no permite saber al usuario de los apoyos ante quien exponer una queja, o exigir el cumplimiento de un compromiso. La máxima autoridad y la que se supone debe estar más cercana a la escuela, como representante de la administración de la Secretaría de Educación, es el supervisor o jefe de sector; quienes como se ha podido comprobar no tienen una presencia significativa ante la escuela compensada.

Los alumnos no conocen a las instituciones educativas que tienen la obligación de la entrega de los apoyos. Aún cuando no les es desconocido el término “CONAFE” no saben lo que significa y qué es, y no conocen a la instancia estatal responsable de la entrega de los útiles. Para los alumnos los apoyos son “ayuda del gobierno” y “para que mejore su educación”.

A la pregunta ¿qué instancia proporciona los apoyos que recibe la escuela? Las respuestas señalan al gobernador, al municipio, al DIF, el PAREIB, o simplemente el gobierno.

En el caso de la escuela con apoyo en infraestructura en San José del Rincón, fue evidente la valoración en las mejoras del espacio cívico, pintura, andadores, la colocación de pisos; todo eso lo mencionaron claramente aunque no supieron identificar la instancia que les apoyó.

Los alumnos de San José del Rincón expresan que los reciben del PAREIB y del Conafe, a diferencia de los alumnos de Naucalpan que señalan al gobernador como la persona que les da los apoyos.

La situación es más preocupante al advertir que las madres de familia y los docentes no logran identificar con certeza, claridad y facilidad a las instituciones e instancias responsables de que lleguen los apoyos a la escuela; sobre todo porque se supone, en el caso de las madres de familia, que han recibido una capacitación, registran las actividades programadas, realizan informes y entregan la comprobación de gasto. Es decir son las responsables de vigilar y validar la recepción de los apoyos.

Para que se vigile y se hagan cumplir los compromisos asumidos por la institución y las autoridades, es muy importante su identificación y ubicación para el caso de tener necesidad de manifestar una queja, hacer una exigencia y para la debida rendición de

cuentas; sin embargo, sólo en una escuela de Naucalpan las madres de familia reconocieron al PAREIB como la instancia que les proporcionaba los apoyos, aunque mencionaron también al “gobierno” y al DIF.

En el caso de San José del Rincón sólo las dos señoras que forman parte de la APF, reconocieron a Conafe como la institución que les proporciona los apoyos, pero se evidencia confusión entre las instancias, cuando en sus respuestas señalaron al AGE como otra institución. Esa situación denota una enorme distancia entre las instituciones y los ciudadanos a los que sirven.

En torno a la pregunta ¿qué instituciones dan apoyo a la escuela? Los docentes mencionaron al AGE, al DIF, al municipio, a salubridad, al PAREIB y a Oportunidades. En los docentes de las 4 escuelas se detectó una confusión en la identificación de las instituciones y en torno al PAREIB, ya que se tomó el AGE como un programa independiente del PAREIB y en este caso se asumió como una institución. Que se manifieste confusión o pleno desconocimiento de parte del personal docente sobre las instituciones es una situación más grave que en el caso de los alumnos o madres de familia, por su adscripción institucional y laboral, por ser los responsables de la institución escolar y responsables ante ésta de promover la participación social. Lo anterior también devela un desconocimiento de la normatividad, la reglamentación y los compromisos que deben asumir.

Los docentes son parte de la institución y deberían tener la obligación de conocerla, sin embargo, quien maneja la información es únicamente el responsable de la dirección. Nuevamente en el caso de las escuelas de San José del Rincón la información es más amplia y la maneja un mayor número de maestros de la escuela.

Reconocimiento de derechos y responsabilidades.

Hay una relación directa entre el desconocimiento de los apoyos y las instituciones responsables y el desconocimiento de los derechos y responsabilidades de sus destinatarios.

RECONOCIMIENTO DE DERECHOS Y RESPONSABILIDADES

Figura entrevistada	Número de entrevistados que reconocen sus derechos y responsabilidades ante el PAREIB			
	Naucalpan		San José del Rincón	
	derechos	responsabilidades	derechos	responsabilidades
Alumnos	1	6	0	5
Madres de familia	0	6	0	6
Docentes	5	5	5	5

Fuente. GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

Los alumnos tienen el derecho de recibir una educación de calidad en condiciones adecuadas para el trabajo escolar, esa declaración forma parte del discurso gubernamental de atención a la población con mayores rezagos educativos y sociales; sin embargo, con las acciones del PAREIB no se ha promovido, entre los alumnos destinatarios, sus derechos por estar en una escuela con apoyos compensatorios. Expresan con mayor facilidad sus responsabilidades como “cumplir con las tareas” “llegar temprano”, “obedecer”, “ayudar a la escuela” “cuidar la escuela” “cuidar los útiles”. Algunos de sus derechos los relacionan con “recibir los útiles”, “que los maestros no falten”, “no nos peguen o nos maltraten”.

Las madres de familia sólo asocian sus derechos con la recepción del monto económico del AGE, pero lo consideran una ayuda del gobierno. La percepción de sus responsabilidades tienen que ver con las actividades de aseo, las jornadas de trabajo en la escuela y con su asistencia a las juntas. En ningún momento reconocen la vigilancia del cumplimiento de las actividades del director, el ATP y el supervisor como parte de sus tareas en la escuela; en cambio en la escuela con apoyo de Redes sí reconocen cuando se retira el apoyo al docente y qué es lo que debe hacer para recibirlo.

Resulta significativo que dentro de los apoyos de asesoría técnico pedagógica que se da a la escuela a través de Redes, el AC, el ATP y el supervisor; las madres de familia sólo manejan información referida a Redes. El maestro que recibe ese apoyo económico forma parte de la platilla docente. El AC es el director, que también tiene grupo pero es la autoridad en la escuela. El ATP es el representante de la supervisión (autoridad) y el supervisor es la máxima autoridad en la zona. En ese sentido, el flujo de la información sobre las responsabilidades ante la escuela parece no pasar por las que corresponden a las autoridades educativas, no sucede lo mismo en el caso de los docentes frente a grupo.

El conocimiento que tienen los docentes sobre los derechos y las responsabilidades de las diferentes figuras de la escuela es confuso y desigual. Nuevamente en el caso de Redes reconocen sus derechos a recibir el apoyo económico y sus responsabilidades de trabajo extraclase. Las figuras como el AC y el supervisor no ofrecen datos que muestre una clara identificación de sus derechos y sus responsabilidades. El ATP es quien mayor información y explicación ofrece sobre esos aspectos por su trabajo de asesoría.

En relación a este asunto parece darse una situación muy semejante en los dos municipios, con una ligera diferencia de mayor referencia en las escuelas de Naucalpan. Alumnos y madres de familia saben más sobre sus obligaciones en la escuela que sobre sus derechos, mientras que los directivos no manejan información precisa al respecto.

La influencia de la información en la percepción sobre la participación en la escuela.

En términos generales se puede señalar que el nivel de información para la identificación de los apoyos -que debe recibir la escuela como parte de una política de atención a su situación de rezago educativo y marginación- es mínimo. En la siguiente tabla se muestra visualmente el nivel de información y conocimiento que tienen cada una de las figuras entrevistadas, sobre los apoyos tanto en especie (dinero, materiales, rehabilitación) como en servicios (asesorías, capacitación, nivelación de alumnos) y las instituciones involucradas.

NIVEL DE CONOCIMIENTO SOBRE LOS APOYOS POR LA COMUNIDAD ESCOLAR.

APOYOS / REFERENCIA	NAUCALPAN					SAN JOSÉ DEL RINCÓN				
	ESCUELA 1			ESCUELA 2		ESCUELA 1			ESCUELA 2	
	A	M	D	A	M	A	M	D	A	M
Útiles escolares	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
AGE	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Apoyo a ATP	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Yellow	Red	Red
Apoyo a Supervisor	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Yellow	Red	Red
Instituciones	Red	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Green	Red	Yellow
Cáp. AC	White	Red	White	White	Red	White	Red	White	White	Red
Redes	White	White	White	White	White	Green	White	Yellow	Green	Green
Rehabilitación de inmueble	White	White	White	White	White	Yellow	Yellow	Yellow	White	White

Fuente. GEM, 2005, Instrumentos de diagnóstico. Elaboración propia.

A Alumnos
M Madres de familia
D Docentes

Conocen y/o tienen información clara 
No conocen, no tienen información 
Tienen alguna información 

Los cuadros en blanco hacen referencia a que la escuela no recibe el apoyo o que no se hicieron preguntas sobre el mismo.

Como se ha señalado, alumnos, madres de familia y docentes identifican claramente el apoyo de útiles escolares. El AGE es un apoyo que reconocen como económico para mejorar las condiciones de las escuelas y comprar materiales de apoyo a los maestros, pero no lo relacionan con acciones de participación social y mejora. También es importante reconocer que quienes cuentan con mayor información sobre lo que es ese apoyo son quienes participan directamente en la APF, el resto de madres/padres de familia, así como los alumnos, desconocen las actividades específicas, las condiciones y las responsabilidades de la escuela por recibir el apoyo.

Los alumnos y madres de familia saben sobre los apoyos materiales, que se utilizan y son visibles directamente en la escuela, pero no saben nada sobre el apoyo de tipo

económico que reciben los docentes y el supervisor por las actividades adicionales a las regulares, que deberían realizar en la escuela por ser compensada por el PAREIB.

Es muy claro que sobre los apoyos que tienen que ver con las actividades que deben desempeñar los docentes y autoridades educativas como el director y el supervisor, se desconoce casi todo.

El reconocimiento de las instituciones que proporcionan los apoyos es poco, se hace alguna referencia al Conafe y al PAREIB, pero se desconocen las responsabilidades de estas instancias hacia la escuela.

El comparativo entre escuelas del mismo municipio, muestra una situación semejante en ambas; sin embargo, el comparativo entre escuelas de diferente municipio, marca una mínima diferencia en la situación de conocimiento e información sobre los apoyos del ATP y del supervisor a favor de San José del Rincón, pero desfavorable en lo que respecta al reconocimiento de las instituciones.

Podríamos decir que en estos municipios de diferente grado de marginación la falta de información tiene las mismas dimensiones y características, sobre todo en lo referente a la acción de las autoridades escolares.

Lo que se muestra con esta situación es que quienes deben estar ampliamente enterados para vigilar y validar las acciones, no tienen el conocimiento ni la información indispensable para hacerlo, desconociendo también la reglamentación sobre derechos, compromisos y responsabilidades de cada una de las figuras involucradas y reflejándose en la percepción y práctica participativa en la escuela.

Con la información que retoman los alumnos del entorno, de la actividad cotidiana de la escuela y la falta de información formal, se hacen una idea de lo que es la participación de sus madres o padres de familia en apoyo a su educación.

Sobre las tareas que desarrolla la APF, en las cuatro escuelas tienen la misma idea manifiesta en señalamientos como: “realizan trabajos en la escuela”, “trabajan en equipo”, “trabajan en el aseo y pintar”, “ayudan a los maestros” “realizan faenas”. Con el comentario “platican en cómo mejorar la escuela y cómo recibir más apoyos de otros lados”, los alumnos de la escuela de Naucalpan dejan ver que la APF no sólo hace actividades dentro de la escuela, también hacen gestiones para allegarse de otros recursos, situación que puede suponer un tipo de participación y de tareas diferentes a las manuales.

Estas podrían ser más vinculadas a la de toma de decisiones sobre “cómo mejorar la escuela”.

Los beneficios que identifican por la participación de sus madres de familia fueron en torno a la mejora en el mantenimiento del edificio con expresiones como “hay más material para trabajar” y “la escuela se ve más bonita”.

Sobre una de las actividades que supone una participación propositiva de los alumnos como la elaboración del proyecto escolar, a la pregunta ¿qué sabe sobre el proyecto escolar que se desarrolla en la escuela? responden que no saben nada, no saben de qué se trata y por lo que expresan les parece totalmente extraño el término.

Con el ejemplo anterior se puede mostrar que en una actividad que se ha promovido en las escuelas primarias desde la década pasada y que es retomada por el PAREIB para mejorar la gestión escolar a través de la elaboración colectiva del proyecto escolar, puede interpretarse que no sólo la falta de información dirigida a los alumnos es característica del trato institucional que se les da, también lo es la falta de espacios en donde ellos participen propositiva e informadamente.

Darse cuenta que a la escuela llega dinero con el que se le da mantenimiento “para que se vea más bonita” no significa estar informados y ser considerados como partícipes de las acciones de un programa de apoyo para compensar las desigualdades educativas y sociales en las que se encuentran.

En cuanto a los beneficios a la escuela con los apoyos recibidos (haciendo alusión a los útiles escolares, AGE, infraestructura) señalaron que pueden “jugar mejor en la cancha”, “se ve más bonita la escuela” y en que “el estudio mejora”.

Les ayuda mucho recibir los útiles escolares porque como lo expresaron los alumnos de Naucalpan, así sus papás ya no gastan o no dejan de ir a la escuela porque sí tienen con qué trabajar. La valoración que expresan sobre ese apoyo tiene que ver más con el beneficio económico que con el aprendizaje. Curiosamente en el caso de los alumnos de las escuelas de San José del Rincón, ninguno de los alumnos hizo mención del beneficio en la economía o para evitar gasto de sus papás en la compra de útiles.

Todos expresan en términos genéricos que los reciben “para que mejore su educación”, “para que los papás no gasten, para “saber más” y “aprender más” “tener mayor aprovechamiento”, “calidad educativa”.

En la educación escolarizada se ha insistido en la necesidad de que los padres y madres de familia apoyen el proceso educativo de sus hijos. Esa situación es entendida como proporcionarles los materiales que necesitan para el trabajo escolar, apoyarlos con las tareas, acompañar a los docentes en el proceso de formación de hábitos como la puntualidad, la limpieza el respeto, entre otros.

En el caso de las escuelas que atienden a una población en condiciones de marginación rural o urbana, se manifiesta en el espacio escolar la pobreza de la comunidad: mala infraestructura, acondicionamiento con improvisación de espacios, escasos materiales para el docente, falta de personal de apoyo para la limpieza, deficiente mantenimiento, condiciones de insalubridad por falta de instalaciones hidráulicas.

En esas circunstancias se ha recurrido a la “mano de obra solidaria de la comunidad” para poder reparar el inmueble, darle mantenimiento, limpieza y vigilancia. A esas actividades también se les ha considerado como participación social, aunque se han dado desde antes de que se retomara el término en los años del proceso de reforma del Estado.

Esa forma de apoyo ha marcado el vínculo entre la comunidad y la escuela y aún cuando se ha intentado impulsar un tipo de participación plena con las nuevas políticas de gestión escolar, se sigue determinando su intervención como cooperación para que los hijos cumplan con sus responsabilidades escolares y como ayuda en el cuidado del espacio escolar. Las decisiones compartidas entre las autoridades y el resto de la comunidad escolar parecen estar determinadas por ese vínculo.

El AGE podría estar fortaleciendo esa idea, y no la que en las reglas de operación del programa se establece como la participación social que se ha pretendido promover con el PAREIB.

Participación Social: Acción que tiene por objeto impulsar la participación activa de las comunidades usuarias del PAREIB, en el mejoramiento de la gestión escolar y de la calidad educativa. Esto, mediante la implementación de estrategias de comunicación social que promuevan el conocimiento de los apoyos y permitan recabar opiniones sobre la pertinencia y oportunidad de los mismos. (Sep/Conafe, 2006: 20)

El AGE se destina a la compra de papelería, materiales de aseo y para dar mantenimiento preventivo para la conservación del inmueble. La decisión de cómo y en qué se aplicará debe tomarse entre toda la comunidad escolar, las responsables de su

administración, aplicación y comprobación son las integrantes de la APF, específicamente la presidenta y la tesorera. La importancia de comprobar ante la coordinación estatal del PAREIB una correcta administración del recurso y la falta de información integral sobre los apoyos y sobre las responsabilidades y derechos de los destinatarios, hacen que el AGE siga en la línea de apoyo material y manual. Lo importante es gastar el recurso dentro de lo permitido y comprobarlo y no en la valoración de su impacto en la mejora de la gestión y de la calidad educativa, por su oportunidad y pertinencia.

Las madres de familia que participaron en la APF, fueron “propuestas” y elegidas “democráticamente” para participar en la APF por mayoría de votos en asamblea.

Sobre su participación como madres de familia y como representantes en la APF señalaron que sus tareas han sido: las faenas de trabajo escolar, “asistiendo a juntas” y “cumpliendo comisiones”, “ayudar en actividades como kermés” en “aseo de la escuela”, asistencia a las clases abiertas cada dos meses para observar cómo es el trabajo en clase y, coincidiendo con lo que manejaron los alumnos, en “actividades para recabar fondos y solicitando recursos en presidencia, diputación, etc.”

Como parte de sus derechos para el mejor manejo del AGE y para promover la participación social, deben recibir capacitación por parte del AC. Al indagar sobre la capacitación que reciben en ese sentido, algunas de las mamás de las escuelas de San José del Rincón consideraron que sí habían recibido capacitación sobre “el avance de los niños” y “obligaciones de los padres”, que no tiene que ver con el propósito.

El desconocimiento del propósito y la intención de la capacitación a madres de familia propicia propuestas de temas para tratar entre los padres/madres de familia como: “mejoras de la escuela”, “dar una pintada a la escuela” “arreglar la escuela”, “la puntualidad”, “las tareas”. Las mamás de las escuelas de Naucalpan negaron haber recibido capacitación de algún tipo y proponían como temas de capacitación para ellas: “actividades de cocina”, “hábitos de estudio”, “para la salud”, “temas de cómo trabajar en la función”, “para ayudar en los trabajos de los hijos”, “escuela para padres”. Como puede observarse en el caso de las escuelas de San José del Rincón la temática sigue en la línea de su colaboración en las tareas manuales, en el mejor de los casos, refirieron las tareas y la puntualidad, mientras que en el caso de Naucalpan mostraron interés en asuntos un poco más relacionados con la formación de sus hijos.

La capacitación que reciben del AC es sobre lo que se puede adquirir con el recurso, cómo hacer cotizaciones, las características que deben tener las facturas para que sean válidas, y cómo hacer el plan de trabajo –temas válidos para su función; pero en ningún caso mencionan actividades sobre los compromisos y responsabilidades de vigilancia o cuidado de los apoyos.

Dos ejemplos dejan ver cuál es el tipo de relación que se establece entre madres/padres de familia y la escuela. 1) la forma en que se decide qué hacer con el recurso. En la mayoría de los casos, (como en las escuelas de Naucalpan y en una de San José del Rincón) en reunión de docentes se valoran las necesidades y se hacen las propuestas a la asamblea de padres de familia para “decidir” cómo se aplica el recurso. En otros casos la asamblea de padres también hace propuestas a los docentes sobre las necesidades a atender. 2) En una de las escuelas de Naucalpan los útiles escolares fueron entregados a los alumnos en una asamblea general o ceremonia organizada y presidida por la directora y los maestros ante la presencia de padres de familia. A diferencia de San José del Rincón, la ceremonia de entrega de los útiles escolares fue organizada y presidida de manera conjunta, por el director, los maestros y los padres de familia.

Ese dato cobra importancia si se toma como referencia que en la tradición escolar, las ceremonias son eventos presididos por la autoridad, como representante de la institución, que a nombre de ésta hace la entrega del “beneficio” a la escuela. La presencia de los representantes de los padres de familia en el presidium muestra una relación diferente entre autoridad educativa y madres/padres de familia de corresponsabilidad en la recepción y entrega a los destinatarios de los apoyos, no sólo de atestiguar la entrega. Esa forma de relación puede marcar la diferencia en la participación ciudadana.

Efectos de las actividades de promoción de la transparencia y la contraloría social en la información y la participación.

De acuerdo con los señalamientos de Felipe Hevia de la Jara (2006) para que la contraloría social funcione, la información y la participación de la sociedad son requisitos indispensables. Los dos elementos han sido considerados en la estrategia del PAREIB para

promover la transparencia y contraloría social. *La Guía para la transparencia en los apoyos compensatorios del Conafe* señala:

No obstante, la contraloría social es un proceso que se debe construir poco a poco. Para ello es necesario proporcionar información sobre qué son los apoyos, en qué consisten, cuáles son sus beneficios, quiénes hacen posible su entrega y qué compromisos se adquieren al recibirlos. (Conafe, 2004:12)

Resulta difícil pensar que quien recibe apoyos no tenga esa información que parece obvia, sobre todo cuando, como se mencionó, la instancia estatal responsable del programa, proporciona la información a inicio de cada ciclo escolar a través de las capacitaciones y la entrega de documentos con la explicación de los aspectos antes señalados. Cada una de las figuras que firman convenios cuenta con una copia del mismo, que debería ser un documento de consulta permanente. Sin embargo, como se pudo comprobar, la comunidad escolar no tiene la suficiente información y el conocimiento de todos los apoyos destinados a la escuela, aún después de las actividades de difusión de información realizadas por el ATP durante el desarrollo de las acciones de la estrategia de promoción de la transparencia de los apoyos compensatorios.

Quienes reciben por primera vez los apoyos argumentan no estar familiarizados con los términos para identificar a las instancias e instituciones, con los criterios para su asignación y sus derechos; pero, como se mostró en los resultados del diagnóstico, quienes tienen más años recibéndolos y podrían estar familiarizados con ellos tampoco identifican cuáles son todos los apoyos que recibe la escuela, en qué consisten, sus propósitos, las instituciones responsables de que les lleguen adecuadamente, los compromisos que deben cumplir al recibirlos y sus derechos.

Esa situación obliga a reflexionar sobre lo que influye para que, a pesar de las acciones formales de la institución por ofrecer la información ésta no es apropiada y manejada por los destinatarios. Independientemente de la antigüedad o permanencia en el programa, no importa si son de reciente incorporación o ya tienen varios años manejando los apoyos, los destinatarios desconocen la información necesaria.

Una de las ideas para explicar la situación podría ser el largo tramo de control y comunicación existente entre la instancia que ofrece la información y los destinatarios en las escuelas.

Con el PAREIB se ha pretendido involucrar a las APF's en la recepción y validación de los apoyos en las escuelas en un ejercicio de participación social; sin embargo, como se pudo constatar, la validación no incluye las responsabilidades de las autoridades escolares adscritas en el nivel de supervisión.

Tomando como referencia la situación descrita en el diagnóstico, en el que se muestra el desconocimiento de derechos y responsabilidades referidos a los compromisos de la autoridad, se puede señalar que ésta se encuentra en una posición privilegiada que no puede ser alcanzada por la vigilancia de la comunidad escolar.

Después de la realización de las sesiones de difusión de información sobre los apoyos del PAREIB, que se llevaron a cabo como parte de las acciones específicas para promover la transparencia y la contraloría social, se esperaría que los integrantes de la comunidad escolar tuvieran mayor conocimiento sobre sus derechos, sus responsabilidades, cómo organizar y administrar los apoyos, cuáles les corresponden, cómo deben vigilar, entre otros aspectos. De la misma manera, se esperaría que después de que a través del AGE se ha pretendido promover la participación social en las escuelas desde que inició el programa en 1998, obteniendo mayor información se dieran mejores condiciones y motivos para la participación ciudadana en torno a la escuela.

Pero la hipótesis de este trabajo, fundada en los estudios sobre participación en la gestión escolar, señala que la estrategia impulsada desde este programa para promover la transparencia y la contraloría social, reproduce la participación parcial y pseudoparticipación, en tanto que la gestión escolar se encuentra centralizada en la autoridad independientemente del diferente grado de marginación.

Recordemos que estos conceptos refieren a que en la participación parcial se puede influir en la decisión pero no se toma o comparte y la pseudoparticipación es sumarse a algo que ya ha sido decidido y simplemente se acepta por desconocer otras opciones o por obediencia al creer que no se tiene capacidad y poder para decidir otra cosa.

El panorama de la situación antes de iniciar las acciones de CS, no varió mucho después de la realización de las actividades de difusión de información como se pudo constatar con la información obtenida a través de entrevistas realizadas durante el ciclo escolar 2007-2008 a docentes/autoridades, padres/madres de familia y alumnos de dos escuelas primarias ubicadas en dos municipios con grado marginación contrastante: San

José del Rincón y Metepec –municipio que después de Coacalco de Berriozábal es el de menor marginación en la entidad.²⁸

La escuela de Metepec está ubicada a diez minutos de la cabecera municipal, es de organización completa y cuenta con seis maestros, pertenece a los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM). Por su ubicación es considerada urbana marginada.

Al incorporarse al PAREIB en el año 1999, la escuela estaba ubicada en una zona rural, rodeada de milpas y en un poblado de menos de 200 habitantes. El crecimiento urbano ha generado que actualmente esté rodeada de fraccionamientos residenciales e incluso escuelas particulares que, con base en lo que señala la directora de la escuela, ofrecen apoyos a la institución (como clases de computación e inglés). Ahora se calcula que la población asciende a más de 500 habitantes. Cuenta con todos los servicios públicos de acceso, agua y alumbrado público. Esta situación puede influir en la permanencia de la escuela en el PAREIB dado que localidad en la que se encuentra ubicada ya no se considera marginada.

La mayoría de los padres/madres de familia tienen un nivel de educación básica (primaria y secundaria) y trabajan fuera de su localidad como empleados del centro comercial cercano, albañiles, pepenadores, obreros en la zona industrial, sexoservidoras y sólo se identifica a dos profesionistas (una enfermera y una secretaria). Algunos también salen del estado a trabajar y regresan temporalmente. Hay una alta deserción debido a que es población “flotante”, es decir, se mudan de casa y al cambiar de domicilio prefieren cambiar de escuela.

La escuela de San José del Rincón está ubicada aproximadamente a 45 minutos de la cabecera municipal, es de organización completa, multigrado y cuenta con 3 docentes. Pertenece al subsistema educativo estatal, no hay deserción de alumnos ni alta reprobación. Los padres y madres de familia no concluyeron su educación primaria, incluso muchas madres de familia no saben leer y escribir. La mayoría de los padres de familia se dedican a la albañilería por lo que salen a trabajar fuera del estado toda la semana y otros por meses. Las señoras se quedan a cargo de los hijos, del trabajo del

²⁸ En Coacalco de Berriozábal hay sólo una localidad cuya escuela está adscrita al PAREIB pero no se realizaron acciones de T y CS. De Metepec y San José del Rincón se seleccionaron las escuelas con mayor antigüedad en el PAREIB y que habían realizado acciones en el marco de la estrategia de T y CS.

campo y cuidando los animales. Los hijos ayudan a las mamás a los quehaceres de la casa y a cuidar los animales. La comunidad donde está ubicada la escuela no cuenta con caminos en buen estado ni servicios básicos. El edificio escolar, por las condiciones en las que se encuentran las casas de los habitantes del lugar, destaca en su construcción y es el único inmueble bien construido a su alrededor.

Las dos escuelas han participado en el PAREIB desde hace más de cinco años y se realizaron acciones de promoción de la transparencia y la contraloría social por parte del ATP durante el ciclo escolar 2005-2006, en el que tenían asignados los siguientes apoyos:

APOYOS ASIGNADOS A LAS ESCUELAS

Apoyos entregados a la escuela	Metepec	San José del Rincón
Útiles escolares	X	X
Auxiliares didácticos		X
AGE	X	X
Construcción		
ATP	X	X
Supervisión	X	X
Redes		X

Fuente: Resultados de entrevistas. Elaboración propia.

Los aspectos sobre los cuales se hizo el análisis son: la situación de la información de los apoyos, las percepciones sobre la participación, cómo se constituyen las APF's, la designación en la función, las actividades desempeñadas por la APF, la toma de decisiones. Se tomaron como referencia las opiniones de docentes/directivos, madres de familia, alumnos y se enriqueció con la revisión de los informes sobre las actividades del PCS realizados en años anteriores (UAEBYN, 2005,2006, 2007). Todo ello para obtener datos e indicios que permitieran reconocer qué información se tiene, cómo se maneja y cómo se percibe la participación de madres y padres de familia en las actividades escolares y si la información modificó de alguna manera las características de la participación de padres y madres de familia en apoyo a la escuela.

En las escuelas se volvió a evidenciar el desconocimiento sobre el desarrollo del PAREIB y los apoyos. Se identificó que la percepción sobre la participación de los padres

y madres de familia sigue relacionada con las actividades que tienen que ver con la limpieza, realizar las compras (del apoyo de AGE), asistir a las juntas, aceptar y realizar las comisiones de trabajo propuestas por los directores.

En el cuadro se muestra visualmente, qué información conocen, qué desconocen totalmente y de qué tienen alguna referencia los destinatarios de los apoyos.

NIVEL DE CONOCIMIENTO SOBRE LOS APOYOS POR LA COMUNIDAD ESCOLAR.

APOYOS / REFERENCIA	INFORMACIÓN					
	ESCUELA DE METEPEC			ESCUELA DE SAN JOSÉ DEL RINCÓN		
	A	M	D	A	M	D
Útiles escolares	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
AGE	Red	Red	Green	Green	Green	Green
Apoyo a ATP	Red	Red	Red	Red	Red	Green
Apoyo a Supervisor	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Instituciones	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Cap. AC	White	Red	Red	White	Red	Red
Redes	White	White	White	Red	Red	Green
Rehabilitación de inmueble	White	White	White	White	White	White

A Alumnos
M Madres de familia
D Docentes

Conocen y/o tienen información clara 
No conocen, no tienen información 
Tienen alguna información 

Los cuadros en blanco hacen referencia a que la escuela no recibe el apoyo o que no se hicieron preguntas sobre el mismo.

Como puede observarse, en la escuela de Metepec se evidencia un desconocimiento mayor de la información básica sobre el PAREIB y sus apoyos. Nuevamente los útiles escolares y el AGE son los que tienen mayor presencia en la experiencia cotidiana de alumnos, madres y docentes y sigue siendo una constante el desconocimiento sobre el apoyo a la supervisión y la capacitación del AC a las madres de

familia sobre el uso de los recursos del AGE, la participación social y la vigilancia en las responsabilidades.

Se consideró importante hacer una amplia descripción de la información proporcionada respetando, incluso, las expresiones de los informantes ya que sirven no sólo para identificar lo que saben o como manejan la información que tienen sobre el PAREIB, sino también las percepciones sobre su relación con la escuela y su participación en ella.

Información y percepción en los alumnos sobre los apoyos PAREIB y la participación

En los dos municipios los alumnos sólo lograron identificar los útiles escolares, que reciben al inicio del ciclo escolar y saben que son de Conafe porque en las pastas de los cuadernos está la leyenda y el logo de esa institución pero no porque hayan recibido información, aunque los alumnos de San José del Rincón sí recordaron que habían recibido una plática sobre el Conafe.

En la escuela de Metepec el supervisor no es conocido por los alumnos “nunca lo hemos visto que venga a la escuela” ni el ATP. No han visto al ATP en reunión con las mamás ni con los maestros “las reuniones son con la directora y los papás” no ha venido otro maestro a las reuniones”; a diferencia de los alumnos de la escuela de San José del Rincón, que si los identifican y expresan que el supervisor viene a “chechar el trabajo de los maestros” y del ATP recibieron la información de los apoyos que recibe la escuela. En relación a los docentes con Redes, sólo saben que el maestro tenía que quedarse a trabajar con ellos fuera del horario sin saber que era parte del compromiso que asumían y por el cual recibía un apoyo económico.

Sobre las actividades de la APF describen que “van a comprar los materiales que necesitan los maestros para la escuela” pero suponen que el dinero lo obtienen de la cooperación que hacen al inicio del ciclo escolar. Por ello, consideran que los papás y las mamás son participativos porque dan su cooperación (la cuota económica) y “van a las juntas” y “hacen trabajos y aseo de la escuela”. En San José del Rincón los papás aunque

no están en la comunidad permanentemente, también van a inicio o fin de ciclo escolar a realizar las faenas como pintar la escuela y reparar lo que se requiera. Las mamás se encargan de ir con el director por el dinero del AGE y a hacer las compras de los materiales para la escuela.

Les gusta que sus mamás estén en la escuela porque “así se enteran de cómo vamos” y “cómo nos portamos”. Los maestros las apoyan mucho, les dicen “cómo ayudarnos y cómo nos deben tratar”.

La participación por el AGE en ambas escuelas se asocia con las faenas en la escuela, las labores de aseo, realizar las compras y la asistencia a las reuniones, teniendo mayor influencia en la escuela de San José del Rincón, aunque a pesar de que aparentemente las madres de familia son mas participativas (es decir, asisten y colaboran mas en el trabajo) desconocen lo referido a la promoción de la participación social, la vigilancia y la posibilidad de su incorporación en otras actividades como en la elaboración del plan de mejora.

En el caso de Metepec, en base a la percepción de participación que se ha mostrado, se puede considerar que debido a que las madres trabajan fuera de casa, no colaboran en las actividades de la escuela, a diferencia de la escuela de San José del Rincón, en la que las madres de familia afirman que la mayoría participan en las actividades escolares. De cualquier manera, en ambos casos se manifiesta un desconocimiento casi total de las responsabilidades y la reglamentación que las sustenta. En ningún momento hicieron mención de la normatividad para realizar su función.

A pesar de haberse realizado sesiones de difusión de información sobre el PAREIB y los apoyos, en las que participaron los alumnos de San José del Rincón, no tuvieron información sobre las acciones de las autoridades escolares: AC, ATP, supervisor. No ampliaron la visión sobre las responsabilidades de la APF ni sobre los derechos, y desconocen a las instituciones responsables. Hay una notable diferencia en la percepción de los alumnos sobre el trabajo en las escuelas, al tener un poco de mayor presencia de la autoridad escolar en San José del Rincón.

Información y percepción en las madres de familia sobre el PAREIB y la participación.

Nuevamente se manifiesta un relativo conocimiento sobre los apoyos materiales y se desconoce sobre los económicos de las autoridades y sus responsabilidades, así como las de la APF por vigilar su cumplimiento, no saben explicar en qué consiste el trabajo del supervisor y cómo deben validar su trabajo en la escuela, aunque en San José del Rincón reconocen que asiste con frecuencia.

En Metepec, a pesar de que las entrevistadas son integrantes de la APF, señalaron que el AGE lo maneja la tesorera; aunque no saben cómo se decide lo que van a comprar, suponen que es “lo que la directora informa en la reunión de padres de familia”.

En San José del Rincón, al igual que los alumnos, las madres de familia señalaron que el ATP les había hablado de los útiles escolares, del AGE y de Conafe y aceptaron que antes no tenían mucha información sobre los apoyos y que no expresaron ninguna duda pues había dado la información muy clara; no mencionaron los apoyos referidos al ATP, a la supervisión y a Redes y por supuesto, en Metepec no logran identificar las funciones y las actividades del supervisor, señalan que “casi no va”, “la que llega seguido es la auxiliar de la jefatura de sector”. Es una escuela que, a pesar de estar relativamente cerca de las oficinas de la administración educativa, no ha recibido visitas de ninguna autoridad.

No ofrecieron información sobre las sesiones de difusión que realizó el ATP sobre los apoyos ni de las actividades para promover la transparencia. En las escuelas de los dos municipios, no lograron identificar con precisión a las instituciones que les dan los apoyos y consideraron que era un apoyo del gobierno, de la SEP, sólo tiene idea de que el PAREIB es la instancia que les proporciona los útiles escolares.

La percepción sobre cómo y en qué deben participar coincide en ambas escuelas, pero el nivel de participación es diferente. En Metepec las mamás consideraron que no hay suficiente ya que “no todos le entran al trabajo”. Las señoras señalan que apoyan a la escuela porque son muchas las necesidades y no todos pueden apoyar porque trabajan. De hecho la APF casi siempre se integra por las mismas personas, aunque las que tienen hijos

en quinto y sexto ya no quieren participar y entonces les toca a los que están de primero a tercer año.

No les gusta mucho participar porque “es mucho trabajo” y luego “de todos modos se quejan los papás” pero “no vienen ni para hacer la limpieza”. La participación se limita a los quehaceres o faenas y a la asistencia a las reuniones.

En San José del Rincón sucede algo muy diferente, debido a que son pocas mamás las que participan en la escuela y la localidad, y que en el mismo espacio escolar está el salón de preescolar, los de primaria y el de telesecundaria y que además, hay quienes tienen hijos en los tres niveles; la APF está integrada para atender los asuntos relacionados con los alumnos de los tres niveles, es decir en este caso es una APF de *educación básica*. La misma razón hace que repitan en la responsabilidad hasta por tres años, aunque no siempre consecutivos. Llegan a repetir el periodo sobre todo las mamás que tienen hijos en más de uno de los niveles educativos.

Esta situación y característica de la organización integral de la APF no se da en otras escuelas, por lo que resulta ser una experiencia interesante sobre todo porque esa decisión la tomaron las propias mamás y fue aceptada por los docentes de los diferentes niveles educativos.

Con relación a las responsabilidades de la APF, su integración y organización para el trabajo; señalan que se hace la elección en una asamblea general, con la presencia del supervisor, a la que convoca el director. Se hacen propuestas sobre los integrantes, se vota y se define de acuerdo por el mayor número de votos a la presidenta, la tesorera y las vocales. Señalan que hay poca resistencia a participar ya que todas saben que se tiene que ayudar a la escuela porque “es por el bien de los hijos” y “si no lo hacen ellas quien”. Aunque consideran que la mayoría apoya, también reconocen que hay señoras a las que no les gusta participar, pero que son pocas. “Sí asisten a las reuniones y aunque no hablen, votan y aceptan lo que se dice y cuando tienen que trabajar lo hacen”.

A la pregunta ¿en qué consiste el trabajo de la APF? señalan que organizan las faenas de limpieza y mantenimiento, ven qué se necesita hacer en la escuela, deciden cómo se va a hacer y quien lo hace.

Reconocen que el director las apoya y que les da asesoría sobre lo que se necesita, pero que no siempre están de acuerdo con el director, que él propone pero la asamblea

decide, por ejemplo, “cuando el director propuso cambiar el portón de la escuela, la asamblea decidió que se mandara soldar y se pusiera candado, porque salía mas barato”.

Acerca de cómo saben cuales son sus funciones señalaron que el supervisor les dio una plática con una película en la que se enseñaba que deben hacer los papás y que les lee el reglamento.

Como asamblea general se reúnen cada dos meses y como APF no consideran necesario hacer reuniones adicionales, ya que se ven casi todos los días en la escuela durante la hora del recreo, cuando le llevan los alimentos a los niños, o a la salida, cuando “van a ver que se ofrece”, aunque no todas van se platican lo que se informa.

Para asambleas generales, el director elabora una agenda pero le pregunta a la presidenta de la APF si van a tratar algún asunto y entonces se incluye. El director inicia la reunión, pero después son las mamás las que continúan con los asuntos que tienen que tratar; mientras que las mamás de la escuela de Metepec no creyeron conveniente que ellas propongán algunos temas a tratar en las reuniones generales de padres de familia ya que “se harían mas largas y “de por sí no vienen porque se tienen que ir rápido a trabajar” si se habla de otras “cosas que se nos ocurran no quedaría nadie”. En su opinión la directora realiza muy bien las reuniones, “dice lo que se va a tratar y rápido se decide”. “Ella dice lo que hay que hacer y la mayoría estamos de acuerdo”. Las decisiones las toma la directora y son aceptadas por los padres de familia. Los padres de familia no se involucran en las actividades y en la elaboración de propuestas, porque no cuentan con tiempo disponible para involucrarse en las actividades.

Por lo que se pudo apreciar durante las entrevistas realizadas en San José del Rincón, existe un grupo de madres de familia que dan un amplio apoyo a la figura del director y tiene mayor posibilidad de opinar, proponer y decidir, pero siempre en torno a las actividades de aseo, mantenimiento y reparación de la escuela. También hay un grupo que se ha mantenido al margen de las actividades de la APF y que durante la visita a la escuela, aunque estaban presentes no se acercaron a participar en la entrevista y prefirieron observar. Cuando se les preguntó si ellas querían agregar algo o si estaban de acuerdo con lo que estaban escuchando señalaron que no, “así está bien”.

No hay conocimiento sobre las responsabilidades del director, ni conocimiento de las causas de los docentes para renunciar al apoyo de Redes, sólo mencionan que “ya no se

podían quedar” en las tardes. Expresaron que no los podían obligar a quedarse porque “ya era su tiempo”. Al desconocer que los docentes tenían un compromiso institucional porque se le apoyaba económicamente por ese tiempo, consideraban que lo hacían por su cuenta y buena voluntad.

A las preguntas sobre en qué actividades escolares no deben involucrarse las mamás y los papás, y en cuales sí, no supieron comentar nada, sólo expresaron que en “todo lo que es el apoyo como el que hacemos” y en las que no deben, son las actividades del maestro en el salón.

A pesar de que en San José del Rincón se les había dado la información dentro de las acciones de difusión del PCS, la información faltante fue precisamente la que tiene que ver con las funciones y compromisos de las figuras de la autoridad escolar.

En las escuelas de los dos municipios la valoración de los apoyos tiene que ver con el beneficio en la economía familiar: en términos generales lo describen como “no gastamos tanto”, “es mucha ayuda para que los hijos puedan estudiar”. También hay una desinformación sobre las instituciones responsables de que les lleguen los apoyos.

Reconocen que los entregan los maestros y que vienen de “gobierno” pero en caso necesario, no saben a quien dirigirse a expresar una queja o petición, “sería con el supervisor o en Toluca, en educación”. La desinformación también tiene que ver con los motivos por los cuales se les entregan los apoyos, consideran que “es una ayuda” por su situación de pobreza y por supuesto nunca hicieron referencia a su derecho a recibir atención compensatoria por esa situación.

Información y percepción del personal docente y directivo sobre el PAREIB y la participación.

Como ha sido una constante, los docentes identifican plenamente los útiles escolares, y contrario a lo que se ha visto, tienen información limitada del AGE. En relación a la información que debía proporcionar el ATP sobre los apoyos que llegan a la escuela, en la de Metepec explicaron que se recibió la indicación de la jefatura de sector que se convocara a la APF porque el ATP les daría información sobre el AGE y que a los

alumnos se les informara qué útiles escolares recibían. En esa idea desde una instancia superior se estaría dando la indicación y definiendo qué y a quien informar. Esta situación es contraria a lo que establece el Programa, ya que en la estrategia se guía a los ATP sobre el trabajo de difusión, de cualquier manera los docentes no conocen las actividades que debe realizar el ATP en la escuela, ni el supervisor escolar, menos aún pueden explicar sobre sus derechos, responsabilidades y la vigilancia en el uso de los recursos del PAREIB. Se llevaron a cabo dos reuniones de información sobre el AGE en las que no hubo dudas de las mamás sobre lo que se les informó, la única inquietud manifiesta fue si “seguirían recibiendo el apoyo”. Consideraron importante que se les dé la información para que “sepan de donde viene el recurso”.

Para el desarrollo de las sesiones de difusión sobre los apoyos del PAREIB, el Conafe diseñó y distribuyó entre las escuelas compensadas por el Programa, carteles con información básica sobre cada uno de los apoyos y un cartel general que incluye el número telefónico para que los usuarios expresen quejas y hagan denuncias en caso de que noten alguna irregularidad en la entrega de los apoyos. En esta escuela no se encontró ningún cartel, ni recordaron que el ATP se hubiera apoyado en ninguno de éstos.

En la escuela de San José del Rincón se dio la misma situación en las sesiones de difusión, se destacaron los apoyos materiales (útiles escolares) y el AGE, y no se ofreció explicación sobre lo correspondiente al AC, ATP, supervisor y derechos y responsabilidades, aunque en opinión de los maestros, consideran que hace bien su trabajo, que visita con frecuencia la escuela y que les brinda mucho apoyo.

Sobre las instituciones que proporcionan los apoyos en ambas escuelas se mencionó únicamente al PAREIB como la instancia responsable de la entrega de los útiles y el AGE.

En relación a la percepción y formas de participación, entre las dos escuelas hay diferencias considerables; mientras que en la escuela de Metepec manifiestan un absoluto control sobre las acciones de madres y padres de familia, en la escuela de San José del Rincón se muestra una relativa apertura en la posibilidad de opinión sobre las actividades de la escuela.

La directora de Metepec convoca una vez iniciado el ciclo escolar a una asamblea para elegir a los integrantes de la APF. Nadie se propone para formar parte de la

Asociación por lo que unos proponen a otros. Con una votación se define quienes formarán parte de la APF.

La directora señala que las personas se resisten mucho para participar porque la mayoría no tienen tiempo para asistir a la escuela debido a que trabajan. Sin embargo, cuando aceptan generalmente la responsabilidad recae en la presidenta y en la tesorera, ya que el pleno de la asamblea no vuelve a incorporarse a las actividades. Dentro de las funciones que les asignan están: hacer las compras de los materiales de apoyo a la escuela, registrar el rol de asistencia para la limpieza de baños y salones, registrar quienes ayudarán a realizar las actividades de mantenimiento del edificio escolar (pintura de edificio, bancas, resanar muros). El resto de padres y madres de familia sólo vuelven a la escuela cuando les toca cumplir con alguna comisión, aunque con frecuencia faltan a ellas.

La presidenta y la tesorera de la APF dedican a sus actividades alrededor de dos horas tres veces al día; el resto de las mamás sólo asisten a reunión cada dos meses para firmar la boletas de calificaciones. Su asistencia para cumplir con el rol de limpieza es aproximadamente un día cada mes y medio.

La definición de tareas sobre lo que “debe” hacer la APF es orientada por la directora, ella es quien les dice qué y cómo hacer. Lo asume como una de las responsabilidades que le corresponden en su cargo directivo. Expresa que “así debe ser” “la dirección es la responsable de la escuela y no se les debe dejar a los papás asumir tareas que no les corresponden. Ellos, cuando pueden, cumplen con lo que les toca en sus comisiones por el bien de sus hijos”.

La percepción de la autoridad escolar sobre la participación de los padres de familia está más orientada a su apoyo como mano de obra que en su intervención para la toma de decisiones sobre asuntos relacionados con la mejora del trabajo escolar, el desempeño, la mejora del aprovechamiento y menos aún con la validación del trabajo docente.

Las reuniones siempre son convocadas por la directora, ella elabora la agenda y conduce la reunión ya que “los papás son muy pasivos” generalmente no hacen preguntas, ni se oponen a lo que propone la directora. Cuando se tiene que tomar alguna decisión se hace una votación pero generalmente todos votan a favor de lo que propone la directora.

Los contenidos de las reuniones tienen que ver con las calificaciones, la puntualidad y limpieza de los alumnos, las tareas, la disciplina. En otro paquete de asuntos están los relacionados con lo que se compró, el rol de limpieza de salones y baños y lo que se necesita en la escuela. Para buscar ayuda de la presidencia municipal, diputaciones o particulares, la directora hace las negociaciones y las mamás entregan los oficios necesarios para la gestión.

A la pregunta ¿hacen algunos cuestionamientos (los padres/madres de familia sobre la asistencia de los profesores o su forma de enseñar? Señala que no y que en esos asuntos laborales no deben participar los papás. En lo que considera que sí deben participar es en lo relacionado con la mejora de la escuela, en la vigilancia del inmueble (seguridad). A la pregunta ¿Cómo considera que es la participación (alta, poca, pasiva, activa)? La directora considera que es “a medias” porque “por su trabajo no están muy al pendiente de sus hijos”.

En términos generales, en esta escuela se muestra una gran desinformación sobre el PAREIB, las acciones del PCS y en consecuencia de las responsabilidades y derechos de los usuarios de los apoyos, principalmente de las autoridades educativas. La participación se limita a los quehaceres o faenas, y a la asistencia a las reuniones. Las decisiones las toma la directora y son aceptadas por los padres de familia. Los padres de familia no se involucran en las actividades y en la elaboración de propuestas, porque no cuentan con tiempo disponible para involucrarse en las actividades.

Por las condiciones es las que se da la presencia y relación de padres y madres de familia con las actividades de la escuela, se puede decir que en ésta se da una pseudoparticipación de las integrantes de la APF, es decir se suman a la decisiones tomadas.

En la escuela de San José del Rincón, el director coincide con las mamás sobre el procedimiento para hacer la elección de la APF, él convoca a la reunión, se hacen propuestas de unas a otras, ya que nadie se propone porque prefieren no participar en la APF pero si las eligen aceptan. “Con la votación se decide quienes quedan y se decide qué es lo que más hace falta para empezar a trabajar”.

Nuevamente se manifiesta la percepción de que el trabajo y responsabilidades de la APF tienen que ver, como lo expresa el director, con los asuntos relacionados con el

apoyo económico, la limpieza, faenas. Considera amplia y activa la participación de las madres de familia en el apoyo a la escuela porque “siempre están presentes y hacen lo que les toca” además la APF está bien apoyada por el resto de las mamás.

El convoca a las reuniones pero la APF participa también con sus asuntos. Las decisiones las toman con base en acuerdos, él propone los asuntos y las soluciones y las mamás opinan y deciden, pocas veces por votación porque casi siempre están de acuerdo.

Los docentes consideran que las mamás y papás tienen todo el derecho de preguntar sobre todo lo que ocurre en la escuela, pero que sólo algunas mamás lo hacen cuando faltan los maestros o sobre el costo de las cosas que se compran o reparan. Señalan que sólo los asuntos de carácter privado de los docentes y otras familias son las que no se deben tratar en la escuela.

Como ha sido una constante, el tema central de la participación de las madres y padres de familia giran en torno a las labores de “mano de obra” para la escuela y el conocimiento de derechos y responsabilidades por recibir los apoyos del PAREIB no se manifiesta, principalmente cuando se trata de las funciones de las autoridades educativas.

La participación en la escuela de San José del Rincón, por la posibilidad de opinión que tienen podría considerarse una *participación parcial*; es decir pueden incidir en la toma de ciertas decisiones.

Consideraciones generales sobre la información que tienen los integrantes de la comunidad escolar, como destinatarios de los apoyos del PAREIB.

Como se ha reiterado, los resultados de las entrevistas muestran que en las seis escuelas analizadas, tanto en 2005 (año de inicio formal de las acciones de promoción de la contraloría social) como en 2007; hay un amplio desconocimiento de la información básica sobre las características generales de los apoyos, sus propósitos, las condiciones para recibirlos y las responsabilidades de los destinatarios; lo que supone el desconocimiento de la normatividad y la reglamentación que regula la asignación de los apoyos a las diferentes escuelas.

Con base en las escuelas de referencia, esa situación se presenta tanto en las ubicadas en municipios de alta marginación como en municipios de baja marginación.

Lo que parece tener una diferencia asociada a las condiciones de alta o baja marginación rural o urbana, es la posibilidad de que las madres y los padres de familia tengan presencia mas o menos regular en las escuelas, que les permita realizar ciertas actividades de colaboración relacionadas con el estado del inmueble escolar; pero nada referido a la transparencia por parte de la institución y la vigilancia por parte de los destinatarios.

El tiempo durante el cual han recibido apoyos compensatorios en las escuelas, no ha garantizado que la información se obtenga y se transmita entre la comunidad escolar. Con base en lo expresado por uno de los responsables de coordinar las entregas de los apoyos, eso se debe, entre otras cosas, a la movilidad de los docentes en las escuelas y de los docentes que realizan la función de Asesores Técnico Pedagógicos en las supervisiones; es decir por asuntos que no dependen directamente de las escuelas.

Al parecer lo que ha formado parte de la actividad cotidiana y se manifiesta en la experiencia de los niños en la escuela es lo que mas se reconoce; pero no por la información recibida, sino porque son los materiales tangibles adquiridos con el dinero del AGE o recibidos directamente como los útiles escolares, los auxiliares didácticos o la rehabilitación y mantenimiento del edificio escolar.

La valoración de estos beneficios tangibles tiene que ver con mejorar las condiciones para el trabajo escolar, pero lo relacionado con la mejora en la calidad de la práctica docente y el aprendizaje no se manifiesta de manera concreta, ya que tiene que ver con el hacer de los docentes.

Se identificó que en las escuelas no hay una práctica arraigada de compartir la información entre la comunidad escolar, al decir de un supervisor “se tiene que informar sobre los asuntos que les competen” pero “lo que refiere a nuestra situación laboral sólo es asunto de la institución, del sistema y en todo caso del sindicato”. Al parecer, desde esa visión, lo referido a sus compromisos por recibir apoyo económico forma parte, no de su práctica profesional, sino de su condición laboral; sin embargo también señala que la gente sabe lo que le toca a la escuela porque siempre se les informa y entrega lo que llega, “por eso se hacen reuniones con todos, se les convoca y en la mayoría de las ocasiones

asisto”. Desde esa lógica, se puede interpretar que se hacen las cosas de rutina, conforme a lo que en la escuela se acostumbra y no se reflexiona sobre sus propósitos y la necesidad de cambiar esquemas para cumplir con otros objetivos.

Otra situación que se manifiesta es que no parece haber la intención de ocultar información, no se puede afirmar que los supervisores, los directores o el ATP no la compartan intencionadamente; lo que sucede en muchos casos es algo no menos preocupante, que tampoco ellos saben cual es su función y compromisos, aún cuando firman un Convenio y están obligados a entregar informes sobre lo realizado en las escuelas para poder recibir el apoyo económico correspondiente, o bien porque en su percepción son asuntos propios de la autoridad.

Con esos referentes, se puede señalar que el desconocimiento de la información y de los compromisos se puede deber, entre otras cosas, a que las prácticas escolares no se modifican ante nuevas demandas, mas bien las demandas de otras prácticas se ajustan a la dinámica escolar. Por ello, no se busca información, no se atiende, y se sigue pensando que hay cosas de las que si deben estar informados los padres de familia y cosas que no tienen por qué informar. Aún cuando la norma lo señale, su concreción se somete a las prácticas escolares vigentes, pues tampoco hay un hábito de consulta permanente de la reglamentación.

Otra muestra de que no hay una práctica para compartir la información es lo que sucede en las APF; sólo quienes la integran tienen la información sobre lo que se hace con el AGE y cómo se aplica. La idea de representantes de los padres y madres de familia se reduce a la idea de que es su turno para “hacerse cargo de la organización de las tareas y apoyar a los maestros”.

Se destaca en las acciones la importancia de aquellos materiales que se entregan (lo tangible) y se dejan al margen aquellas que tienen que ver con la labor docente (la autoridad en la escuela y en la supervisión), por ejemplo, la entrega de los paquetes de útiles en una ceremonia escolar. Contrariamente, no se tienen registros de que en alguna ceremonia, el supervisor, director o ATP, presenten su plan de trabajo o sus informes de resultados ante la comunidad escolar, aunque tal vez lo hacen ante su autoridad superior.

La situación descrita permite señalar que la normatividad no es aplicada porque por un lado, se desconoce y por otro, no hay una actitud de cambiar “rutinas” que

permitan incorporar otras formas de comportamiento y relación entre la autoridad escolar y los alumnos y sus padres.

El gobierno provee y vigila, la sociedad recibe el beneficio y es vigilado

A partir de la revisión de los informes sobre el desarrollo del PCS en el estado de México (UAEBByN, 2005 y 2006), se identifica que existen ciertas prácticas en la entrega de los útiles escolares que tiene que ver con la toma de decisiones para su administración. En algunas escuelas, se decide proporcionarlos a los alumnos de manera “dosificada” es decir, se entregan simbólicamente a los alumnos en la ceremonia escolar, pero después quedan bajo el resguardo de la escuela.

El director escolar los almacena y se les entrega de manera paulatina a los alumnos cuando se les van acabando los cuadernos o los lápices; sin embargo, esto que parece tener una argumentación práctica y conveniente, también evidencia una práctica de decisión unilateral de parte de la autoridad escolar, debido a que la valoración es que de esa manera los alumnos no desperdician, o no pierden los útiles durante el traslado de la casa a la escuela y viceversa es sólo de los docentes.

En las entrevistas realizadas se indagó con los docentes sobre ¿qué opinan las madres de familia de que se les den los útiles de manera dosificada? Los docentes contestaron que estaban enteradas de los motivos y que estaban totalmente de acuerdo y que no tenían “ningún problema en ese sentido porque se tomó la decisión de común acuerdo”. En una de las escuelas el director señaló que sólo tuvieron problemas con algún papá que “siempre es así pero que el resto están de acuerdo”.

Por parte de las madres de familia, a la pregunta ¿Quién decidió que los útiles se les proporcionaran a los alumnos poco a poco? Las madres de familia contestaron que el director les dijo que era lo más conveniente y a ellas les pareció bien. Es decir, se sumaron a la decisión y al criterio de la autoridad escolar (pseudoparticipación).

En la escuela no se cuenta con información sobre los apoyos, se desconoce de donde y por qué llegan, no se sabe exactamente cuales son, no se reconocen los derechos y responsabilidades de los destinatarios de los apoyos. Por las condiciones en las que se da

la relación de madres y padres de familia con las actividades de la escuela, se puede decir que en ésta se da una pseudoparticipación de las integrantes de la APF.

En este sentido, durante la entrevista se preguntó si consideraban importante la necesidad de la formación de hábitos para el cuidado de los útiles y el buen aprovechamiento de los materiales y se cuestionó sobre ¿por qué se utilizó una medida restrictiva por el descuido, más que considerar acciones formativas? Señalaron que no siempre cuentan con el apoyo de los padres de familia para que los hijos tengan buenos hábitos y que en ocasiones son los mismos padres de familia quienes les quitan los cuadernos para dárselos a los hijos de la secundaria.

Con este ejemplo se pretende mostrar que en la acción subyace la visión de que sólo la autoridad educativa y la institución vigilan y promueven el cuidado y buen uso del recurso y el destinatario asume una restricción ante su falta de “compromiso y responsabilidad” en el cuidado de lo que se les “da”.

En algunas escuelas se afirmó que con los apoyos los padres de familia se “mal acostumbran” a que se les den las cosas y “luego ya no quieren cooperar con la escuela ni comprarles nada a sus hijos”.

Desde esa percepción, son la “institución” y el “gobierno” quienes dotan de recursos. En el espacio de la escuela, la ciudadanía es vigilada para que haga buen uso de los recursos y sancionada si hace lo contrario. La visión de vigilancia es entendida de “arriba” (la institución, el gobierno), hacia “abajo” (los usuarios –gobernados). No hay indicios de que se esté fomentando vigilancia de las acciones institucionales, desde la ciudadanía.

La difusión de información como primer paso de la estrategia para promover la contraloría social en escuelas con apoyos compensatorios, se enfrenta a una práctica escolar alejada de la búsqueda, manejo y circulación de información entre la comunidad escolar. Esta primera experiencia de acciones para promover la CS, mostró muy pocos avances en la modificación de esa situación.

Conclusiones

Para entender los propósitos de la promoción de la contraloría social en el marco del PAREIB, es necesario reconocer el contexto en el cual surgió ese Programa como parte de una política compensatoria dirigida a los sectores más pobres del país. Política que tuvo su origen en un contexto internacional con un discurso de preocupación por la creciente pobreza de la población, aún con las reformas económicas y estructurales impulsadas a partir de la década de los años 90. En el contexto nacional, también es necesario identificar la influencia de la tendencia de reforma del Estado que dio pie a la participación social en diferentes aspectos de la acción gubernamental.

Tomando en cuenta que tanto el PAREIB como la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas que se han pretendido impulsar desde éste, se desarrollan en el marco de una política que pretende mejorar las condiciones de equidad de la población, se considera importante recordar que el tema de la equidad/inequidad resurgió en América Latina en un contexto de redefiniciones del papel del Estado y de permanente preocupación por el problema de la pobreza y el desarrollo de los países de América Latina (AL). A lo largo de la historia, diferentes teorías económicas y líneas de pensamiento han ofrecido elementos para explicar las causas del rezago y de la enorme pobreza que caracteriza a la región.

PRINCIPALES LÍNEAS DE PENSAMIENTO QUE HAN INFLUIDO EN AMÉRICA LATINA

Teoría / Pensamiento	Argumentos y acciones
Teorías , económicas ortodoxas	Comercio internacional, libre comercio, ventajas comparativas, acumulación de recursos, crecimiento como desarrollo y acumulación de capital.
Crítica ortodoxa	1) Inversión inicial en infraestructura, 2) crecimiento equilibrado con expansión generalizada del mercado, 3) crecimiento desequilibrado. Difícil despegue para la acumulación.
Crítica heterodoxa / estructuralismo	Participación activa del Estado para generar empleo, necesidad de organismos de cooperación internacional. Ante fracasos en la reducción de la pobreza, se planteó la redistribución con crecimiento, con estrategias de ajuste y estabilización para promover el empleo y el desarrollo del capital humano.
Teoría de la dependencia	Romper con la dependencia de los países periféricos con respecto a los del centro porque genera intercambio desigual.
Corriente de Desarrollo Humano	Crecimiento como medio para alcanzar el bienestar social.

Elaboración propia con base en Moro y Besse (2006).

La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) ha sostenido la intervención del Estado en la promoción del empleo, la educación y la cooperación internacional a través de diferentes organismos, retomando la línea de pensamiento estructuralista, que consideraba necesaria la intervención del Estado para solucionar los problemas del mercado. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo uno de este trabajo, la historia de los países de AL ha mostrado que, aun cuando se logren avances en la economía y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), los indicadores de pobreza no se reducen e incluso en algunas etapas han aumentado de manera importante; es decir, no hay correspondencia directa entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. (Moro y Besse, 2006).

Según la CEPAL el tema de la inequidad en América Latina está en las características estructurales de los países de la región y se reproduce de manera intergeneracional, por la intervención de factores no sólo económicos y de distribución del ingreso, sino también referidos a las condiciones sociales, culturales y de oportunidades de acceso a la educación de la población en condiciones de pobreza, discriminación por su pertenencia étnica, de género, condiciones por distribución espacial y comportamientos reproductivos.

La actualización de cifras 2006 sobre pobreza en México, que dio a conocer el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2007, mostró que:

44.7 millones de mexicanos, 42.6 por ciento del total de los habitantes del país, viven en pobreza de patrimonio. Esto significa que cada uno de ellos tiene un ingreso total inferior a 1,625 pesos mensuales en el área urbana y menor a 1,086 pesos mensuales en el área rural, lo cual les impediría adquirir sus requerimientos básicos de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, aun si el total de sus ingresos lo dedicase exclusivamente a satisfacer esas necesidades.

Asimismo, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) 2006 señala que el diez por ciento de las personas con menores ingresos corrientes concentran 1.6 por ciento de los ingresos corrientes totales, mientras que el diez por ciento de las personas con mayores ingresos del país acumulan 39.4 por ciento de los ingresos totales corrientes, lo cual muestra la persistencia de la desigualdad en México (CONEVAL, 2007: 1).

Por esa situación el propio CONEVAL reconoció que los niveles de pobreza y desigualdad en nuestro país aún son elevados y recomendó continuar con los esfuerzos en materia de política económica y social.

La pobreza que se documenta en los informes, encuestas y censos hace evidente que, a pesar de las políticas económicas y de desarrollo social impulsadas desde la década de los años 90, sigue siendo un reto de grandes proporciones el garantizar equidad y una vida digna para la población, principalmente para la que vive en las zonas rurales de nuestro país. En esas circunstancias, se concluye que los programas de desarrollo social que compensen la desigualdad económica, social y cultural de la población que más la padece, parecen tener un futuro de largo plazo; lo que hace más importante, no sólo el análisis de sus resultados, sino también el de su operación y funcionamiento, debido, entre otras cosas, a que en los procesos de democratización de la vida social y política de nuestro país, se sigue demandando y promoviendo la participación de los ciudadanos en la definición, planeación seguimiento y evaluación de políticas y programas.

Mientras se sigan destinando recursos públicos para programas de desarrollo social que deben beneficiar a la población más pobre; la transparencia, contraloría social y rendición de cuentas de éstos programas es una política vigente y de importancia nacional.

Por otra parte, como se mencionó en este documento, la exigencia de la sociedad de una administración gubernamental, eficiente y eficaz en el uso de los recursos y en la prestación de los servicios para atender a sus necesidades, llevó a considerar nuevas formas de coordinación y confluencia entre gobierno y sociedad organizada en el proceso de las políticas públicas: definición de problemas, determinación de la agenda, diseño y selección de políticas y programas, con énfasis en la vigilancia de su implementación con rendición de cuentas y la evaluación.

...las sociedades civiles empezaban a cobrar conciencia de su derecho a exigir que las políticas y la administración pública estuvieran acordes con sus necesidades, que las organizaciones públicas actuaran con honestidad, y que los ciudadanos tuvieran voz y voto en la toma de decisiones (Lynn, 2004: 105).

A través de las instituciones públicas, el Estado concreta su acción dirigida a la sociedad, de tal manera que los cambios en las características (reforma) del Estado requirieron de la reformulación del quehacer, los fines, las estructuras y las características de la organización de las instituciones públicas ya que la reforma del Estado incluye también el cambio organizacional en su estructura y en los procesos de decisión.

Las características y nueva función del Estado, el énfasis en la implementación de las políticas y la administración, la organización y el logro de la eficiencia en el ejercicio

de los fondos públicos, dio paso a la visión de la gestión pública que reconoció una mayor participación de la sociedad organizada (partidos políticos, organizaciones no gubernamentales e incluso organizaciones gubernamentales), con influencia en la toma de decisiones, con una visión estratégica en el juego de actores para el logro de la eficiencia.

En un contexto con altos indicadores de percepción sobre la existencia de corrupción en las instituciones y en la gestión gubernamental, la necesidad de ganar la confianza de los ciudadanos fortaleció el impulso de la política de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas. Se le dio respaldo normativo e institucional, conformándose su marco legal reglamentario y las instituciones para instrumentarla. La estructura institucional se conformó en el contexto nacional y en cada uno de los estados del país. También en los gobiernos municipales se crearon las instancias para promover y coordinar la contraloría social; sin embargo, contrario a lo que se puede pensar, en el caso de la promoción de la contraloría social desde el PAREIB, esa infraestructura institucional en lugar de favorecer su implementación parece que la ha obstaculizado.

Algunas de las preguntas son: ¿Por qué si se cuenta con un amplio marco legal que establece obligaciones de las instituciones gubernamentales y de los servidores públicos, una estructura organizacional en las instituciones para la promoción de la contraloría social y acciones específicas que involucran directamente a los destinatarios de los programas sociales, la contraloría social parece que no avanzó en las escuelas primarias que participaron en las acciones impulsadas por el PAREIB? ¿Qué pasa al momento de concretar la política en el espacio específico de participación ciudadana?

La permanencia de políticas y programas de desarrollo social y la participación ciudadana en el esquema de la reforma del Estado, seguirán siendo motivo de análisis y reflexión en su especificidad y en su relación, y posiblemente se encontrarán respuestas a las preguntas planteadas.

Con esta investigación se aportan algunos elementos que permiten identificar cómo en la vida institucional para la implementación de una política se pueden definir sus efectos y resultados. Aún cuando no es un trabajo de evaluación de impacto ni de resultados, se reconocieron algunos factores que influyen en la operación y en su posibilidad de impactar en el logro de los objetivos.

A la estrategia que está promoviendo el PAREIB podríamos identificarla como una modalidad de rendición de cuentas transversal, es decir, en la que la propia institución promueve y establece los espacios de participación de la sociedad. Pero con lo que sucede en su implementación en las escuelas, se puede asegurar que ésta todavía no propicia las condiciones para el ejercicio de una CS en su sentido más completo de vigilancia y control. Felipe Hevia (2006) señala que la diferencia entre cualquier tipo de participación y la CS está en el propósito de la vigilancia, el control y la evaluación de la acción gubernamental, sobre el uso de los recursos y la rendición de cuentas.

Lo que puede señalarse a partir del análisis de la experiencia del PAREIB en el estado de México es que la contraloría social transversal, que se promueve a partir de la propia institución para la participación de los ciudadanos en la vigilancia y rendición de cuentas, se ve mediada por el propio aparato organizacional ante condiciones institucionales como las siguientes:

- El desconocimiento del sentido de la legislación que respalda los derechos ciudadanos.
- Los elementos político administrativos de la relación que se establece entre las instituciones federales responsables del PAREIB (Conafe) y los gobiernos estatales responsables de coordinar su operación en las diferentes entidades federativas y particularmente en el estado de México.
- Las complejas relaciones que se establecen entre la instancia responsable de la operación del PAREIB en el estado de México y la estructura del Sistema Educativo Estatal (SEE).
- La estrategia en cascada para difundir a través de una larga cadena de instancias, la información en los diferentes niveles de organización y mando dentro de la estructura del SEE.
- La limitada cobertura que se dio a las acciones para promover la contraloría social desde el Conafe, ya que sólo se impulsó en aproximadamente el 5% del universo de atención del programa y sólo en los apoyos compensatorios.

Al hablar del sentido de la legislación que da fundamento a la transparencia, contraloría social y rendición de cuentas, por parte de las personas involucradas en las instituciones, se hace referencia a la idea de los derechos ciudadanos antes que a una disposición gubernamental. Por lo que se pudo apreciar en la experiencia del PAREIB en el estado de México, se cumple con la norma atendiendo a una disposición de hacer las cosas, sin comprender y reconocer que se hace, ante todo, por garantizar el ejercicio de derechos de los ciudadanos a estar informados y participar en la valoración de la acción del gobierno.

Influye también el hecho de que en las políticas compensatorias, de la cual el PAREIB forma parte, se ha manejado el término “beneficiarios” de los apoyos compensatorios para referirse a los destinatarios. Una diferencia sustantiva en la denominación está en la percepción que se tiene de beneficiar como un acto de bondad o de buena voluntad a los que no tienen. Contraria a esa percepción está la de dar por derecho, un apoyo a quien las condiciones de desigualdad social e inequidad le han privado de sus requerimientos mínimos de vida.

La percepción dominante en las escuelas y en la cadena operativa de la estructura del SEE parece ser la primera, “el gobierno les da una ayuda por ser pobres”; por ello, el “beneficiario” está en la obligación de cuidar, respetar y corresponder apoyando a la escuela con su trabajo.

La percepción de la mayoría de los involucrados sobre los apoyos de los programas compensatorios, es considerar a estos como una ayuda asistencialista más que como un derecho a la educación de calidad. Esa visión sobre el programa influye en su implementación y en las actitudes sobre los compromisos asumidos por los “beneficiarios” - destinatarios y los responsables de hacer llegar los apoyos a las escuelas.

Los propósitos expresados en la legislación, en los objetivos y las funciones de las diferentes instituciones, reconocen la importancia de la vigilancia sobre el buen uso de los recursos; sin embargo, a pesar de contar con un cuerpo legal e institucional, se han generado diferentes prácticas que responden a diferentes concepciones y maneras de entender la CS. Por ello, Felipe Hevia de la Jara afirma que la característica de la CS actualmente es su polisemia. Se le ha considerado como un buzón de quejas y denuncias o como una instancia semejante a la SFP; ideas que si bien no son excluyentes, tampoco

deben ser limitativas, es decir, que se debe contar con una diversidad de opciones para que los ciudadanos tengan la información necesaria y además la posibilidad de expresión, opinión y, lo que parece más difícil, de decisión.

La polisemia o polivalencia de la que habla Hevia de la Jara se debe, en parte, a la manera en que se van incorporando los lineamientos establecidos para su operación en cada institución y organización con base en sus propias características y en la interpretación que los actores responsables de su operación hacen de esos lineamientos.

Las actividades para la promoción de la transparencia, contraloría social y rendición de cuentas, pueden estar tanto normativa como organizacionalmente bien fundamentadas pero, su implementación en los diferentes niveles de actuación le va dando contenidos y características distintas; situación que hace que, en muchas ocasiones, se modifique su sentido y por lo tanto se pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos.

Otro elemento que influye en la implementación de la política es la inercia de trabajo con el que se han operado los programas compensatorios y la relación que se ha establecido entre gobierno federal y gobierno estatal, esa situación imprime un estilo centralizado de trabajo en la operación de las acciones y en la toma de decisiones que trastoca la promoción de la contraloría social.

Como se ha señalado, los programas compensatorios se implementan para apoyar a las escuelas con mayores rezagos educativos, establecidas en localidades rurales, indígenas y urbanas marginadas con alto grado de marginación y pobreza. Se brinda a las escuelas apoyos materiales, económicos y de servicios para compensar sus deficiencias en infraestructura y en la calidad del servicio que ofrecen a los estudiantes.

Para ello, el Conafe diseña, norma y define los universos de atención de los programas compensatorios. Las entidades federativas operan los programas en las escuelas identificadas por el Consejo y aceptadas por la entidad. En ese sentido, en el Conafe se define la política y se toman las decisiones. Su participación se da a partir de un marco legal y reglamentario que sirve de fundamento para la elaboración del plan de trabajo por periodo gubernamental y por año de trabajo.

La implementación de los programas está a cargo de las entidades federativas a través de la estructura definida por el propio Conafe, y combinada con la estructura organizacional e institucional del Sistema Educativo Estatal. Dado que el Conafe

determina el programa de trabajo, define las metas y los objetivos a lograr por cada entidad federativa, con base en el universo definido, podríamos decir que la visión de la implementación es de arriba hacia abajo, dado que no se considera la participación de las comunidades destinatarias para la definición de las escuelas prioritarias, o bien para la definición de los apoyos necesarios. Tampoco se consideran las condiciones y la dinámica de trabajo institucional del Sistema Educativo Estatal.

En esa dinámica, intervienen diferentes actores educativos y sociales que influyen en la operación de los programas, por ejemplo: personal y estructuras organizacionales de dos subsistemas educativos, tanto federales como estatales, directivos de educación básica, docentes frente a grupo, representantes de sindicatos, representantes comunitarios, etcétera, que forman parte de redes complejas de participación (Sabatier, 1986).

La implementación de los programas compensatorios involucra a diferentes actores de los ámbitos federal, estatal y comunitario, cuyas percepciones e intereses son diferentes. En las acciones de T, CS y R de C, se manifestó claramente esa diversidad de intereses por parte de los diferentes involucrados y su posición ante la institución.

Como se pudo documentar en la experiencia de operación de la estrategia de T, CS y R de C impulsada desde el PAREIB en escuelas primarias; en el diseño de la estrategia se incorporaron los elementos que los expertos han considerado básicos para lograr la CS: proporcionar información, organización, participación, vigilancia y control. Cuenta con los aspectos básicos para su puesta en marcha; es decir, el diseño adecuado, los instrumentos necesarios, las características bien definidas, los materiales pertinentes. Sin embargo, la primera mediación de la interpretación de los propósitos y el primer encuentro con las condiciones de la institución (norma) y la organización (conductas y valores) se da entre la SFP, organismo federal que emite los lineamientos, y el organismo que los debe impulsar; en ese caso el Conafe. Una segunda mediación es entre éste y las instancias estatales responsables de coordinar e impulsar las acciones en los estados a través de las Unidades Coordinadoras Estatales de los Programas Compensatorios y por lo tanto del PAREIB, que transmite la información y los lineamientos de operación a los involucrados de las áreas responsables de la educación básica de las que dependen el personal y las instituciones escolares. Finalmente llega la información a las figuras de los ATP, que

serán quienes realicen la acción de transmitir la información con fines de promover la CS directamente entre los destinatarios.

El análisis de lo que sucede en cada uno de los niveles de mediación arroja datos para comprender cómo se va traduciendo la concepción e intencionalidad original de la política y su estrategia de operación. En el espacio más cercano a los destinatarios -la escuela- después de que el ATP realizó las sesiones de difusión de información, se pudo observar:

- El desconocimiento de los propósitos de la política y su estrategia de operación
- El desconocimiento de la información básica sobre los derechos de los destinatarios
- El desconocimiento de la norma que rige las acciones institucionales del PAREIB y de las acciones de CS

Las sesiones de difusión de información previstas se realizaron, pero como se dijo antes, por cumplir con una disposición administrativa y un mandato, sin reconocer el sentido de atender a un derecho ciudadano.

El cumplimiento de la disposición de realizar las actividades se da en cada una de las instancias involucradas en la estructura administrativa del SEE y está mediada por el tipo de relación compleja que se establece entre los diferentes niveles de mando y autoridad. En la transmisión de los lineamientos entre la instancia estatal responsable de la coordinación de las acciones y las escuelas, media la estructura del Sistema Educativo Estatal y sus áreas responsables de la educación básica. Esa estructura está determinada por las características de las relaciones de subordinación por línea de mando y nivel de autoridad que ha caracterizado a la organización magisterial, al propio Sistema Educativo Nacional y a la Secretaría de Educación Pública (Ezpeleta, s/f) y (Reséndiz, 1992).

Esa condición ha determinado las relaciones entre autoridades del Sistema Educativo Estatal, autoridades educativas, docentes frente a grupo, madres/padres de familia y alumnos. La relación ha sido vertical y de dependencia lineal de mayor a menor autoridad, según la estructura organizacional.

Como es de esperar en esa lógica, aún cuando los padres, madres de familia y alumnos no forman parte de la estructura administrativa del Sistema Educativo, se les ha considerado en el último nivel de la línea de relación y comunicación. Son los destinatarios del servicio, por lo que las autoridades educativas, como servidores públicos,

deben atención; pero contrario a eso, la tradición de trabajo en las escuelas les da un lugar de dependencia y subordinación.

Esos elementos: un sentido de hacer las cosas por cumplir y no por convicción de respeto a los derechos ciudadanos, un ambiente centralista y vertical de mando en la estructura de gobierno, una larga cadena de instancias con la visión lineal, centralista y vertical de la autoridad y una concepción de las políticas asistencialistas, hacen el entramado de relaciones y prácticas que definen gradual pero definitivamente las acciones de la política de promoción de la contraloría social hasta llegar a los destinatarios finales que son las madres/padres de familia y alumnos; a quienes llegan las acciones de tal manera que no reconocen en ellas el ejercicio de su derecho a tener información transparente y demandar la rendición de cuentas.

Como se ha señalado, el ejercicio de la contraloría social es una forma de participación social que desde las escuelas se ha querido promover y también está definida por los elementos mencionados, haciéndose más compleja y evidente la situación de dependencia a una autoridad centralizada en el espacio escolar.

De la misma manera que con la política de transparencia y contraloría social, la participación ciudadana se ha formalizado por un marco legal y una estructura institucional que cruza los diferentes órdenes de gobierno: nacional, estatales y municipales. Se elaboraron leyes y reglamentos que establecieron la creación de organismos específicos como los Consejos de Partición Social (CPS) en esos niveles de gobierno e incluso hasta niveles muy específicos y delimitados como el escolar.

No obstante el amplio número de programas de desarrollo social y el marco normativo e institucional, la participación no se da en todos los espacios de la vida social, ni con la misma posibilidad de intervención decisoria.

En el sector educativo, la participación social impulsada desde 1992 no ha tenido avances significativos, como se ha mostrado en diferentes investigaciones y lo han declarado los especialistas:

Pese a este sustento legal, la participación social no ha podido consolidarse como política pública debido a factores que van desde el desconocimiento de sus propósitos por la ciudadanía, la falta de representatividad e insuficiencia de organismos de la sociedad civil implicados en la evaluación de las políticas educativas y la inexistencia de esquemas efectivos de participación, hasta las resistencias del corporativismo dentro del ámbito escolar. (OCE, 2008: 66).

Sin embargo, a pesar de sus limitados avances, desde el ámbito institucional se sigue planteando la promoción de la participación social a través de los mismos esquemas y espacios: Los Consejos de Participación Social y las Asociaciones de Padres de Familia (APF).

Los CPS han funcionado, por ejemplo en las escuelas adscritas al PEC, como instancias que se han burocratizado y sujetas a la dinámica política nacional, estatal y municipal (OCE, 2007) pero no logran consolidarse como verdaderos consejos de consulta, decisión y evaluación de las acciones realizadas a través de las escuelas en beneficio de niños, niñas y comunidad.

Para el PAREIB las APF tienen mucha importancia por al menos dos razones: en primer lugar porque son la representación organizada de la comunidad en el servicio educativo; en segundo lugar, porque como padres y madres de familia establecen una relación directa con la escuela en la que se encuentran sus hijos y un interés natural por recibir un buen servicio.

A través de la APF, se establece la relación formal y, como se dijo, organizada de los padres de familia. Se promueve la organización representativa de un grupo de personas para establecer la comunicación y promover asimismo, la participación social.

Sin embargo, esa participación tiene diferentes características: las del deber ser y las que las circunstancias le van dando en la práctica. Por las características que debería tener, se esperaba que la participación apoyara la gestión escolar transversalmente, incluyendo la toma de decisiones en beneficio de mejorar el desempeño escolar. No obstante, como se pudo documentar en este trabajo, la participación se ve influenciada por el matiz de la autoridad escolar, lo que la lleva a tener características que no son las favorables para el ejercicio de una acción vigilante y valorativa del servicio y de las responsabilidades y compromisos de todos los involucrados en la acción gubernamental.

Las APF, como se ha mostrado en este y en otros trabajos, se han limitado a dar apoyo logístico y de mano de obra a la escuela y no como se esperaba, que además de eso tuvieran la posibilidad de valorar los avances del trabajo escolar, dar opiniones e incluso llegar a dar sugerencias para la planeación y organización de actividades educativas y de gestión.

El atributo que ha tomado más fuerza en los discursos gubernamentales para la participación social en escuelas incorporadas a programas de desarrollo social es la vigilancia y control de los recursos y apoyos que, a través de esos programas, llegan a las escuelas.

Ya se ha señalado que el escaso conocimiento institucional que hay sobre la política de transparencia, contraloría social y rendición de cuentas; la tradición contralora de las instituciones y la escasa difusión de información sobre los derechos ciudadanos ha generado una gran cantidad de interpretaciones sobre lo que es la contraloría social y sus propósitos; situación que incide en la actitud y tratamiento que dan las personas involucradas, limitando la promoción de la participación ciudadana en la vigilancia de la acción gubernamental.

Desde la perspectiva del diseño de la política y su estrategia, podría considerarse que en la experiencia de la contraloría social en el PAREIB en el estado de México se encontró que la transversalidad en la promoción de la rendición de cuentas y la contraloría social podría ser muestra del compromiso institucional y gubernamental con la participación ciudadana y los procesos de construcción democrática de los espacios de la vida social; sin embargo, en la implementación de la estrategia, se presentaron una serie de contradicciones además de las ya mencionadas, en una de las figuras protagónicas de la estrategia de operación; esa figura es el Asesor Técnico Pedagógico que actúa con una dualidad de roles, es representante de la autoridad educativa y es el promotor de la Contraloría Social para la vigilancia de los apoyos que recibe la escuela. En este caso, la transversalidad resulta cuestionable, ya que el ATP se asume más como parte de la estructura de autoridad que como promotor y apoyo de la comunidad de padres/madres de familia y alumnos; esa percepción, como se mostró, tiene efectos limitativos en la acción de difusión de información que está a su cargo y en la percepción de la participación de los involucrados.

Como el ATP, el director escolar es representante de la autoridad educativa en la escuela, ambos son destinatarios de apoyos económicos del PAREIB; lo que los ubica en una situación de dualidad ante la comunidad escolar. El ATP como responsable de transmitir la información en las escuelas, media su acción a partir de su percepción como representante de la institución y de la autoridad educativa; lo que ha generado una difusión

fragmentada de la información y un efecto limitado en la promoción de la T y CS entre la comunidad escolar.

El peso de la autoridad institucional para la transmisión o no transmisión de información sobre determinadas figuras o asuntos, parece ser la misma para todas las escuelas, sin importar si son de alta o baja marginación –rural o urbana- dado que en ambos casos la dependencia del personal a la estructura administrativa del SEE es la misma y lo que les define dentro de ella.

En cambio, en el caso de la participación de las madres de familia, sí varía, haciéndose más notoria la presencia y apoyo en las escuelas de mayor marginación que en las de menor, en las rurales que en las urbanas. Una situación que parece influir en ello es la incorporación de las madres de familia, en los municipios con menor marginación de zonas urbanas, al mercado laboral, en el que deben cumplir con un calendario y horario de trabajo, lo que les ha impedido, como en las escuelas de los municipios de Metepec y Naucalpan, asistir y apoyar a la escuela.

La triada transparencia, contraloría social y rendición de cuentas asume características diferentes en los municipios estudiados. En el caso de las escuelas de San José del Rincón, esa triada parece tener más fuerza que en las escuelas de Naucalpan y Metepec, en que parece fragmentaria y débil. Esa situación se identifica a partir de la información que manejan principalmente las madres de familia, por su vinculación y relación con docentes y autoridades en torno a la actividad escolar. Por ello, se puede deducir que las diferencias en la triada parecen estar asociadas de manera más directa a los vínculos sociales entre los agentes educativos, y de manera indirecta a la condición de marginación del municipio, ya que ésta determina las características de esos vínculos.

Lo que se observó en las escuelas de municipios de grado de marginación contrastante muestra que la CS y R de C transversal, está poniendo a los promotores de la estrategia -como representantes de la autoridad educativa en un contexto de gestión centralizada- en una situación de conflicto entre dos roles que deben asumir. Como representantes institucionales y como destinatarios de los apoyos y promotores de la participación y la CS entre la comunidad escolar. Como ya se ha mencionado, en esa dualidad de roles, ha pesado más la representación institucional ante la escuela y la visión

de que a los destinatarios de los apoyos se les debe informar sólo aquello que, en su situación de subordinación, deben saber.

En ese sentido, y con el fin de fortalecer la participación que permita una mejor contraloría social, se comparte la idea de algunos autores como Franco (2002) que señalan que en políticas dirigidas sobre todo a grupos de pobreza, se tendría que fortalecer la participación en la definición de temas para la agenda de los grandes grupos de población en condición de rezago, desigualdad e inequidad. Como lo señala ese autor (Franco (2002:81):

...la preocupación por construir sociedades más igualitarias va más allá de lo económico y lo relacionado con el bienestar material. Hay otras formas de igualdad sin las cuales no existe una buena sociedad”, entre las que se encuentran:

- Igualdad ante la Ley.
- Igualdad de oportunidades.
- Igualdad de libertades.
- Igualdad ciudadana.
- Igualdad de derechos ciudadanos.
- Igualdad de posibilidades de expresión del pensamiento.

Bajo esas condiciones se podría lograr la mayor participación para la definición, desde los propios destinatarios, de la visión de las acciones de la política pública. Dar y escuchar la voz de los destinatarios es un principio de justicia e igualdad, que permitiría el seguimiento y la vigilancia con rendición de cuentas de las acciones implementadas y aportaría elementos para la valoración del impacto de las mismas y sobre todo del uso de los recursos. Estaría promoviéndose un proceso de comunicación y realimentación de ida y vuelta, con ajustes de acuerdo a los resultados y las expectativas de los usuarios. La población podría definir el tipo y las características de los apoyos que correspondan a sus necesidades pero también a sus características culturales y territoriales. De ésta manera, con la participación de los destinatarios se daría la valoración y evaluación de los programas, y no sólo el apoyo logístico.

En la situación actual el desconocimiento de la información es limitante, pero lo es más el hecho del desconocimiento de los derechos ciudadanos; esa situación parece

permea el ambiente escolar. En las escuelas las diferentes figuras conocen sus responsabilidades como alumnos, como madres/padres de familia, como docentes, como directivos; pero no saben reconocer y expresar sus derechos.

A los alumnos tradicionalmente se les han visto como objetos de protección y no como sujetos protagónicos de su proceso educativo. Esa situación es muy importante para el análisis de la política de T y CS si se retoma la idea de la participación como derecho y responsabilidad ciudadana para la vigilancia y rendición de cuentas. En ese sentido, los alumnos podrían estar viviendo un proceso de formación ciudadana a través de la experiencia escolar de CS e incluso sus madres; pero por el contrario, la experiencia de las actividades de promoción realizadas en las escuelas por el ATP, no han representado nada significativo para los alumnos, ni para las madres de familia.

Se puede señalar que la estrategia de promoción de la CS en escuelas primarias está reproduciendo el tipo de participación parcial y pseudoparticipación por el peso de la autoridad, independientemente del grado de marginación del contexto en el que se encuentran. Como se señaló, el peso de la autoridad se da de la misma manera en las escuelas de diferente grado de marginación, lo que muestra una variación es la presencia y el apoyo de las madres de familia de las escuelas rurales de mayor marginación que en las escuelas urbanas de menor marginación, debido a la adscripción de las madres de familia al mercado laboral.

Lo anterior se da en un contexto que, además, no tiene tradición de manejo y socialización de información; en éste se pudo constatar que el primer elemento de la estrategia para promover la transparencia, la contraloría social y la rendición de cuentas, no pasa por las funciones y responsabilidades de las autoridades.

Por lo anterior, se puede señalar que si el primer paso para transparentar y promover la CS se da de manera limitada, se entiende por qué en la escuela la participación de las APF sigue siendo sólo de apoyo logístico organizativo y como mano de obra. Aún después de iniciadas las acciones de difusión de información la percepción sobre la participación no se modificó. Eso puede estar sucediendo porque no se da el suficiente tratamiento a la difusión de los derechos, que como ciudadanos, tienen los destinatarios de los apoyos. Si los usuarios de los apoyos, como ciudadanos, no conocen y hacen el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los servicios a los que están

obligadas a realizar las autoridades educativas, no podemos decir que se está promoviendo la contraloría social.

La problemática que se encuentra en las escuelas es:

- Falta información y conocimiento de los propósitos y características de los apoyos en particular y del PAREIB en lo integral.
- Hay dificultad en la identificación y definición de los problemas.
- Se reconocen de manera general los problemas de rutina.
- Falta información y conocimiento sobre el enfoque de la participación social en el contexto del PAREIB.
- No se reconocen las tareas de corresponsabilidad.
- Necesidad de recuperar la importancia de los apoyos no sólo en el aspecto económico para las familias y las escuelas, sino en el aspecto de la equidad en la calidad de la educación y los aprendizajes de los alumnos.
- Falta de vinculación del trabajo entre las diferentes figuras de apoyo a la escuela.
- La dificultad de los actores de la escuela para aceptar y promover la participación de los padres de familia.
- Un alejamiento de las instituciones con la población a la que deben atender; lo que genera que la posibilidad de la denuncia o de presentar alguna queja también se vea limitada porque no se sabe ante quien acudir y donde. El contacto con la autoridad gubernamental es a través del director o supervisor, en algunos casos puede ser la representación de la presidencia municipal.
- La única posibilidad que tiene la población escolar de contar con información o expresar alguna duda es, nuevamente, sólo a través del director escolar o supervisor de zona; por ello siguen siendo figuras de control y poder entre la comunidad escolar y no logran ser promotores de la contraloría social realmente.
- A las escuelas llega una gran cantidad de información de diferentes programas de apoyo a la educación básica y de diferentes dependencias gubernamentales para promover, campañas de salud, económicas, ecológicas, concursos, entre otras acciones cuya responsabilidad recae, en la mayoría de los casos, en la figura del Asesor Técnico Pedagógico, por lo que esta figura realiza y debe manejar una gran

cantidad de cosas e información, situación que limita la calidad y continuidad de las acciones que emprende.

- La información de los apoyos que proporciona el Conafe a través del PAREIB, en las escuelas, compite no sólo con la información de los otros programas, sino también con la intención de posicionar ante la comunidad, a la institución que los promueve: Conafe, Secretaría de Desarrollo Social, Desarrollo Integral de la Familia, Subsecretaría de Educación Básica, entre otras estatales y nacionales, que aspiran a ser reconocidas por su labor de apoyo a las comunidades en condiciones de pobreza.
- Al igual que muchos docentes que aspiran ubicarse en escuelas de mejor acceso, como las ubicadas en las cabeceras municipales, los ATP también buscan su continua reubicación para asesorar escuelas de más fácil acceso; por ello, la rotación de personal como éste propicia que los ATP no den continuidad al trabajo o que no hayan recibido la capacitación o información sobre los apoyos, incidiendo de manera negativa en su trabajo de difusión de información.

Aunado a los puntos anteriores, las actividades de promoción de la contraloría social se realizaron en un pequeño grupo de escuelas primarias, bajo el argumento inicial de un impulso gradual de las acciones al tratarse de una experiencia sin precedentes en la institución. El limitado número de escuelas después de tres años de experiencia repetida bajo el mismo esquema, puede limitar también los resultados y evidenciar que no es una política institucional, ya que no se ha adoptado de manera generalizada para todos los servicios que ofrece el Conafe, sólo ha llegado a un limitado número de escuelas primarias que reciben apoyos compensatorios. Tampoco en el ámbito estatal se tomó la iniciativa para generalizar la promoción.

La posibilidad de impulsar la participación plena en la escuela para una CS y R de C podría estar en la formación ciudadana de los destinatarios y los promotores. Por otra parte, la escuela podría abrir la difusión a toda la comunidad de su área de influencia, pues finalmente la educación es un derecho de niños y niñas y en esas comunidades, un servicio público que ofrece el Estado a través de la escuela.

Si bien la experiencia no ha logrado incidir de manera favorable para lograr una participación plena, en la que se comparta la toma de decisiones, porque no se han modificado las características de una gestión centralizada; en las escuelas que están implementando la estrategia, están sucediendo otras cosas que son significativas (UAEBYN, 2005, 2006):

- El término de Contraloría social, asociado por la mayoría de las personas en el ambiente institucional como fiscalización gubernamental, generó, en un primer momento, temor entre las autoridades educativas del nivel de supervisión y dirección escolar; lo que les motivó a la búsqueda de información y a su transmisión entre, principalmente, madres y padres de familia.
- Las actividades del ATP, convocando a madres de familia, docentes y alumnos, permitieron que tuvieran mayor presencia en la escuela y que empezaran a identificarlos como asesores de ésta.
- Aun cuando sea de manera limitada, los carteles colocados en las escuelas con información básica sobre el PAREIB y sobre cada uno de los apoyos, generó inquietud por buscar más explicaciones y mayor información.
- La influencia de la estrategia no ha sido uniforme, hay escuelas en las que se ha manifestado interés por conocer y acercarse a la información después de las jornadas de trabajo del ATP, aunque en muchas otras todavía es limitado el impacto de la información.

No obstante los beneficios identificados, se puede señalar que, como se consideró en la hipótesis de este trabajo, la estrategia del PAREIB para promover la transparencia y contraloría social, no ha logrado incidir de manera significativa en la modificación de los esquemas de la participación social que se dan al interior de las escuelas. Como se pudo constatar, el peso del estilo de gestión centralizada de la autoridad escolar, ha sido más determinante que la información que difícilmente ha podido difundir el Asesor Técnico Pedagógico entre los destinatarios, por lo que con la estrategia se reproduce una pseudoparticipación o, en el mejor de los casos, una participación parcial en la gestión escolar. El grado de marginación y la condición de suburbanas de las localidades donde se

encuentran las escuelas influye, en los casos estudiados, sólo por los tiempos de los que disponen los padres y las madres de familia para colaborar en algunas de las actividades, aunque hay una ligera diferencia en el nivel de información que se maneja, se puede decir que independientemente del grado de marginación, la estrategia, apoyada en una estructura de autoridad centralizada reproduce el mismo esquema y no logra promover la participación informada de la comunidad escolar en la vigilancia y control de los apoyos.

Uno de los elementos fundamentales tiene que ver con la concepción institucional que se tiene sobre la contraloría social y la participación de la comunidad educativa en la vida escolar. Mientras no se asuma que los destinatarios que forman esa comunidad educativa necesitan, no sólo información disponible sino incorporarse a un proceso en el que tomen conciencia de la necesidad de conocer y vivir en un esquema de ejercicio de derechos ciudadanos, la contraloría social estará mediada y seguramente limitada a la transmisión de información y a la espera de dar seguimiento institucional y burocrático (en el sentido limitado del término) de las quejas y denuncias.

Para un ejercicio pleno de la contraloría social, sería necesario impulsar las acciones en el marco de una formación ciudadana, entendida como el proceso educativo a través del cual las personas tomen conciencia de sus derechos, entre los que está el de vigilar, valorar y pedir cuentas de la acción gubernamental; a fin de romper con la práctica de entregar información parcial, descontextualizada, desordenada y sin un sentido de utilidad en la vida social de la comunidad educativa.

Los procesos educativos/formativos para promover la contraloría social podrían posibilitar a corto, mediano y largo plazos, que los ciudadanos:

- a) desarrollen habilidades para buscar, solicitar y manejar información sobre el servicio público que reciben y al que tienen derecho;
- b) tengan conocimiento de la normatividad y las leyes que rigen la acción institucional para ofrecer un servicio educativo público de calidad para la población;
- c) cuenten con conocimientos para hacer el análisis de su situación pero sobre todo para plantear acciones de atención con la intervención gubernamental y comunitaria, con base en su situación sociodemográfica, identidad y cultura;
- d) cuenten, además de los espacios institucionales, con espacios autónomos de las instancias estatales para el ejercicio de la CS, en donde se propicie una participación con

relaciones en equilibrio entre la representación institucional y la comunitaria para la valoración y análisis de las acciones gubernamentales emprendidas en las comunidades, tanto en el ámbito educativo, como en otros de interés comunitario.

e) fomenten actitudes y habilidades de diálogo, colaboración, deliberación y negociación para la resolución de problemas y conflictos derivados de la prestación del servicio público o de su incumplimiento.

f) fortalezcan la rendición de cuentas transversal pero también propicien la vinculación con organizaciones de la sociedad civil para elaborar juicios valorativos sobre la pertinencia de las acciones emprendidas y del servicio que reciben, así como para exigir el cumplimiento de los compromisos a favor de la comunidad.

La contraloría social, no debe ser una acción promovida exclusivamente en las localidades con intervención de los programas de desarrollo social, debe generalizarse como una práctica común de los ciudadanos para el fortalecimiento de la triada transparencia, contraloría social y rendición de cuentas, a partir de acciones articuladas entre las diferentes instituciones pero con apertura a la participación de la sociedad y sus organizaciones independientes de la estructura gubernamental, para lograr también terminar con la impunidad cuando hay un mal manejo de los recursos y servicios públicos. Esto con la intención de ponerle “dientes” (Fox, 2007) a la boca de la denuncia.

Será necesaria una revisión periódica de la implementación de las acciones para valorar el efecto a mediano y largo plazos de la transparencia, contraloría social y rendición de cuentas en la lucha contra la corrupción, en la construcción de una democracia participativa y en la confiabilidad política decisoria; desde espacios posibles de actuación en los que la actividad cotidiana de formación de ciudadanos en el ámbito educativo tiene un enorme compromiso y mucho que aportar.

Bibliografía.

- Alvariño, C., et al (2000) “Gestión escolar: un estado del arte de la literatura”, en *Revista Paideia* No. 29, (s/f) Chile, pp. 15-43.
- Antúnez, Serafín (2004) *Organización escolar y gestión directiva*, SEP-biblioteca para la actualización del maestro, México
- Aguilar, Luis F. (2004), “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, En *Sociológica*, año 19, núm. 54. Enero-abril 2004. pp. 15-38
- Bardisa Ruiz, Teresa (1997) “Teoría y Práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares” en *Revista Iberoamericana de Educación* No 15, Sep-Dic 1997, Biblioteca Digital OEI, www.oei.es/oeivirt/rie15a01.htm
- Blanco, Antonio y otros (2006) “Fondo de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) en la participación social de la comunidad escolar” en *Efectos del impulso a la participación de los padres de familia en la escuela*, Conafe, México, pp. 18-60.
- Bradford Colín I. (2004) *Más allá del Consenso de Washington, ¿Y ahora que?* Serie Documentos de Política Pública sobre América Latina, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) Volumen XV, Estudio 4 Washington. pp. 1-22.
- Bravo Rojas, Mauricio y Sergio Verdugo Ramírez (2007) “Gestión escolar y éxito académico en condiciones de pobreza” en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, año/vol. 5, número 001, España, pp. 121-144.
- Burki Shahid Javed y Perry Guillermo, (1998) *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la Reforma Institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Capítulo1 “Las instituciones importan en el desarrollo” pp. 11-25
- Burki, Shakid Javed y Perry Guillermo E. (1998) “Introducción” en *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la Reforma Institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, pp. 1-8.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 18 de agosto de 2008 (última reforma)

- (2002) *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México.
- (2004), *Ley General de Desarrollo Social*. México.
- (2004) *Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil*. México.
- Clavijo Fernando y Valdivieso Susana (2000) *Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999*. Cuadernos de la CEPAL LC/L.1374-P/E Serie Reformas Económicas No. 67. Capítulo II. “Reformas de Primera Generación.” pp. 15-40.
- CONAFE (2004) *Guía para promover la transparencia en los apoyos compensatorios del Conafe*. México.
- (s/f) *Programa de Participación Social en localidades apoyadas. Instrumentos de diagnóstico*. México.
- (s/f) *Cuadernillo para acudir a la localidad*. México.
- CONEVAL (2007), *Cifras actualizadas de pobreza por ingresos 2006*, Comunicado de prensa No. 002/2007 del 3 de agosto de 2007 de la Dirección de Información y Comunicación Social, México.
- Consejo Estatal de Población. (COESPO) (2002). *Índice de marginación 2000, 124 municipios. Estatal, Regional, Municipal. Por localidad*. Serie: Herramientas para la planeación. México.
- Cortés, Fernando, Daniel Hernández, Enrique Hernández, Miguel Székely y Hadid Vera, (2002) “Evolución y características de la pobreza en México, en la última década del siglo XX”. En, Serie: Documentos de investigación 2 de la Secretaría de Desarrollo Social, consultado en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2002/10.pdf>
- Culebro, Jorge (2000). “Cambio estructural” en: Arellano David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, *Reformando al Gobierno, Una visión organizacional del cambio gubernamental*, 171-220. México: Porrúa.
- Dussel Peters, Enrique (2003) “La polarización de la economía mexicana: aspectos económicos y regionales” en John Bailey, *Impactos del TLC en México y Estados Unidos: efectos subregionales del comercio y la integración económica*. Flacso, Georgetown University, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, pp. 41-68.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (2004) “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana” en *Polis: Investigación y Análisis*

Sociopolítico y Psicosocial, 2º semestre, año/vol. 2, No 004, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 67-90.

Ezpeleta Justa y Eduardo Weiss (2002). *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo.*, México: DIE-CINVESTAV

----- (s/f) “Sobre las funciones del Consejo Técnico, en: *Antología de Gestión Educativa*, México, SEP, pp.225-238.

----- (1996) “Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: temas preexistentes y políticas innovadoras” en: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-junio, Vol. 1, Núm. 1, Consejo Mexicana de Investigación Educativa, México, pp.53-69.

Figueroa, Yanni (2007) *La participación social en contextos de pobreza dura.* <http://www.innovacionciudadana.cl/ddt/dcto9.pdf>

Fox, Jonathan (2007) *El acceso a la rendición de cuentas: ¿voces individuales o colectivas?* Proyecto de Protección de Programas Sociales, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Documento de Trabajo), México.

Franco, Rolando (2002) “Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe”, en Sojo, Carlos (ed.) *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, FLACSO/Banco Mundial, San José de Costa Rica.

Gobierno de la República (2006) *Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, México.

GEM (Gobierno del Estado de México) (2006) *Manual de organización del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.* <http://www.itaipem.org.mx/portal/index.html>.

----- (2004) *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.* México.

----- (s/f) *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.* México.

----- (s/f) *Guía de funcionamiento, Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, De 3 en 3 formamos Comités.* México.

----- Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, página electrónica <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/secogem>

----- Contraloría y Evaluación Social, <http://www.edomex.gob.mx/secogem/contraloriasocial>.

- Goodin, Robert (1996) “Las instituciones y su diseño” en *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, pp.13-44.
- Hevia de la Jara, Felipe (2006) *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.
- (s/f) “El caso de la Contraloría Social” en: *Derecho a saber. Balance y Perspectivas*. www.Fundar.org.mx.pdf
- Knoepfel, Peter (et.al) (2003), “Capítulo 2 Las Políticas Públicas”, en *Análisis de Políticas Públicas*, p. 25-37
- Latinobarómetro, (2005) (<http://www.contactonews.com/latinbarometro2005.htm>)
- Lester, J.P., A. Bowman, M. Goggin, y L.J. O’Toole (1987) “Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research”, *Policy Studies Review* 7(1): 200-216.
- Lynn, Laurence E. Jr. (2004), “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”, en *De la Administración a la Gobernanza*, María del Carmen Pardo (coord.). México: Colegio de México. pp. 105-128
- Machinea, José Luis y Martín Hopenhayn (2005) *La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética*, Serie informes y estudios especiales, N° 14, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mercado Ruth (1995). "Procesos de negociación local para la operación de las escuelas", en *La escuela cotidiana. Elsie Rockwell (coord.) México, Fondo de Cultura Económica*.pp. 58-87.
- Moreno-Brid Juan Carlos, Esteban Pérez y Pablo Ruiz (2004) “El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones” *Perfiles Latinoamericanos* 25. FLACSO-México, pp. 149-163.
- Moro Javier y Juan Besse (2006) *Guía para la materia La Nueva Agenda en Política Pública*, Segunda parte. FLACSO, México.
- Moyado Estrada, Francisco: *Gestión Pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. Presentación en Congreso Internacional del CLAD. Lisboa 2002.
- Namo de Mello, Guiomar, (1998) *Nuevas propuestas para la gestión educativa*, México, Sep, Biblioteca del Normalista.

- Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) (2008), "Participación social en educación" en: *Este País*, No. 17, México, pp. 66-69.
- Reséndiz García, Ramón Raymundo (1992). "Reforma Educativa y Conflicto Interburocrático en México, 1978-1988". *Revista Mexicana de Sociología*. Núm.22, 3-18. México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Rockwell Elsie (1995). "De huellas, bardas y veredas: Una historia cotidiana en la escuela", en *La escuela cotidiana. Elsie Rockwell (coord) México, Fondo de Cultura Económica*.pp.13-57.
- Sabatier, P. (1986) "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy* 6(1): 21-48.
- Santizo Rodall, Claudia (2006) "Mejorando la Rendición de cuentas y la Transparencia a través de la Participación Social: El Programa de Escuelas de Calidad en México" en *REICE-Revista Electrónica iberoamericana sobre Calidad, eficacia y Cambio en Educación*, Vol.4 No.1
- Secretaría de Educación Pública, (1999) *El Proyecto Escolar. Una estrategia para transformar nuestra escuela*, Cuadernos para transformar nuestra escuela No.3, México, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, Dirección General de Investigación Educativa.
- (SEP) (1993). Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación. México.
- SEP/Conafe (2004). *Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica*, documento de trabajo. México.
- (2006). *Reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica que Opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo*, México.
- (2007) *Reglas de Operación e indicadores de gestión y evaluación de las acciones compensatorias para abatir el rezago en educación inicial y básica que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo*. Diario Oficial de la Federación, 27 de febrero, México
- SNTE (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México.
- Schmelkes, Silvia (1996) "Calidad de la educación y gestión escolar", en SEP (s/f) *Antología de gestión educativa, México*, pp.159, 172.
- SFP (2004) http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/

- (Secretaría de la Función Pública) (2007), Unidad de Vinculación para la Transparencia de la SFP, página electrónica <http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/organigrama>
- (2007) *Sistema Integral de Contraloría Social*.
http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgores/contraloria_social/
- Transparencia Internacional (2007) <http://transparency.org/>
- Unesco (1994). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para la Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. Nueva York.
- (2000) *Marco de Acción de Dakar. Foro Mundial Sobre Educación para Todos*. Francia.
- (1993). Recomendación para la ejecución del Proyecto Principal de Educación en el periodo 1993-1996.
www.unesco.cl/medios/documentos/promedlac_recomendacion_ejecucion_santiago_o_1993 (consulta abril de 2005)
- (1991). “Recomendación relativa a la ejecución de los Planes Nacionales de Acción y del Segundo Plan Regional de acción del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1990-1995). *Boletín 24*.
www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_recomendacion_planes_nacionales_quito (consulta abril de 2005).
- UAEBByN (2005) *Programa de Contraloría Social. Resultados*. México
- (2004) Instrumentos de diagnóstico.
- (2006) *Informe de actividades realizadas para promover la transparencia en los apoyos compensatorios del Conafe en el estado de México (2005-2006)*. México.
- (2007)
<http://se.edomexico.gob.mx/se/informacion/organigrama/subbasica/unidadapoyo.htm>
- (2008) *Reporte de actividades realizadas para promover la transparencia en los apoyos compensatorios del Conafe en el estado de México (2007)*. México.
- Valdés, Ximena (1995) “Trabajo Social y Pobreza” en *Revista Trabajo Social* N° 65”, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1995 pp. 105.
- Veloz, Norma Ilse (2003), *Poder sindical y participación social en la educación básica (el caso de Puebla)*, México, FLACSO sede México, Tesis doctoral.

Viveros Salinas, Ana Luisa (2007) *Del Derecho a saber...al derecho a decidir. Contraloría social y organizaciones de la sociedad civil*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Biblioteca Jurídica Virtual, www.juridicas.unam.mx

Zaremborg, Gisela (2006) *Guía para apoyar el proceso de formulación del proyecto de tesis*, FLACSO, México.