

Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) ¿estrategia para la autonomía escolar en la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado Chiapas?

The School Councils of Social Participation (CEPS), a strategy for school autonomy in the Region V Altos Tsotsil Tseltal of the state of Chiapas?

Jorge Teo Martínez Gómez¹ y Elisa Cruz Rueda²

Resumen: La participación social en la educación es una estrategia de política educativa que a más de 20 años de su institucionalización, a través de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), su funcionamiento ha sido irregular y no se opera como está diseñado, a tal grado que en muchas entidades del país, no se ha instalado completamente. Por lo que en la Región V Altos Tsotsil Tseltal, del estado de Chiapas, paralelo a los CEPS, existen formas alternativas de organización de los padres de familia y maestros, distinta a lo institucionalizado, que funcionan en diversas tareas educativas.

Abstract: Social participation in education is a strategy of educational policy that more than 20 years after its institutionalization, through the School Councils of Social Participation (CEPS), its operation has been irregular and is not operated as designed, as such degree that in many entities of the country, has not been fully installed. So in Region V Altos Tsotsil Tseltal, in the state of Chiapas, parallel to the CEPS, there are alternative ways of organizing parents and teachers, different from the institutionalized, which work in various educational tasks.

Palabras clave: política educativa; participación social; Consejos Escolares

Política educativa de participación social

La participación social en la educación es una estrategia de política educativa donde los padres de familia colaboran, participan y deciden desde los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) el proceso de mejora educativa (Ley General de Educación, 1993). Como política educativa la participación social en la educación, en México, tuvo sus orígenes en la década de

¹ Maestro en Educación, Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Chiapas, Política Pública, Derechos Humanos y Sustentabilidad, jorge_9754@hotmail.com.

² Licenciada en Derecho y Doctora en Ciencias Antropología. Profesora en el Doctorado de Estudios Regionales, Universidad Autónoma de Chiapas, en la línea Política Pública, Derechos Humanos y Sustentabilidad, elisacruzrueda@hotmail.com.

los noventa del siglo pasado, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), bajo “el concepto de modernización educativa” (Diario Oficial de la federación, 1992, p. 4). Con lo cual se pretendía dar paso a un nuevo modelo descentralizador y de transferencia, trasladando de forma gradual la autoridad del gobierno central a los actores en el nivel escolar para resolver los asuntos educativos.

Este proceso de descentralización se denominó “federalización educativa” (Arnaut, 1998) que tenía como propósito delegar a los estados, municipios y escuelas responsabilidades administrativas y organizativas en la educación básica con el fin de reestructurar el Sistema Educativo Nacional Mexicano (SENM) y elevar la calidad de la educación.

Cabe señalar que si bien el gobierno central (federal) transfirió a los gobiernos estatales la dirección y administración de los establecimientos educativos en todas sus modalidades y tipos, cada uno de los estados asumió su responsabilidad de forma diversa (Zorrilla, 2002). Esto modificó el funcionamiento de los procesos internos del sistema y de las escuelas mismas para el mejoramiento y la calidad de los servicios educativos: desde el diseño de programas, estrategias y acciones que atienden la descentralización de la educación hasta la participación de los actores sociales en la educación. Inicialmente los puntos de tensión de esta implementación se ubicaron en:

1. Descentralización y transferencia de la administración.- como lo mencionamos, para atender esa demanda, el gobierno federal en la década de los noventa inició la transferencia la administración de los servicios educativos básicos a las entidades federativas (Arnaut, 1998) para generar programas enfocados a mejorar las condiciones educativas para todos en todas las regiones del país bajo un modelo de descentralización de los servicios educativos que aun después de 20 años de haber iniciado no se concreta por completo, ya que según los académicos, la descentralización del SENM está definida y regulada desde el centro, es decir, es una “descentralización centralizada” (Arnaut, 1998; Zorrilla, 2002).

2. Descentralización y participación social. - Por otro lado, el modelo de descentralización o de transferencia de los servicios educativos básicos se pensó como una forma de trasladar de forma gradual la autoridad del gobierno central al estatal, municipal hasta llegar al nivel escolar. Esta reestructuración del SENM planteó una novedosa concepción de la participación social asumida como un derecho para los actores educativos, ya que esta participación no se limitaría a

un carácter pasivo sino también a un sentido activo de seguimiento de las políticas educativas no solo desde las estructuras intermedias sino desde las escuelas (Zurita, 2016), donde aterrizan las políticas educativas en forma de programas. En este sentido, la toma de decisiones en la gestión e implementación de programas educativos debe ser consensadas por el director, la asociación de padres de familia, docentes, representantes sindicales, autoridades locales y alumnos como una comunidad escolar.

3. Reorganización y democratización. - El ANMEBN en 1992, planteó la reorganización del sistema educativo que en el papel fomentaría la participación social dirigida a la democratización del sistema educativo y a la apertura de espacios institucionales a múltiples actores con la finalidad de elevar la calidad de la educación (Ley General de Educación, 1993).

4. Reorganización y federalismo. - Para que esta reorganización del SENM pudiera realizarse, el gobierno federal retomó el federalismo educativo como un modelo de administración pública que consolidara la participación social bajo el principio de delegar a los estados, municipios y escuelas responsabilidades administrativas y organizativas en la educación básica con el fin de mejorar la calidad de la educación.

Esto llevaría a un federalismo educativo que fomentaría la participación y toma de decisiones de agentes externos a la escuela, en este caso padres de familia y comunidad, seguido de la instrumentación de nuevas formas de administración y gestión escolar que involucrarían la participación de los agentes internos, director y docentes, con el fin de mejorar las condiciones de aprendizaje de los alumnos (Ley General de Educación, 1993).

Según la Ley General de Educación (1993) el gobierno federal, los estados y municipios deben involucrarse en las tareas educativas, así como en la promoción y la creación de consejos de educación, con el fin de que exista un órgano que apoye y fomente de manera eficaz la educación en cada localidad y sea esta instancia la que se coordine con los CEPS para la participación de los diversos actores del quehacer educativo.

Eso se señala como política pública y normatividad, sin embargo, esta articulación entre escuela con las autoridades educativas, municipales, estatales y federales, ha presentado irregularidades, no se ha dado una vinculación estrecha entre el sistema educativo y la comunidad (Zurita 2013). Una probable causa de esta situación, es que la participación de la comunidad en las tareas educativas (las instalaciones de la escuela, mobiliario, el material didáctico de que

disponen los maestros y el cumplimiento de los planes y programas de estudio para reducir los índices de reprobación y deserción) se ha reducido a una entrega/recepción de informes administrativos dentro de los consejos escolares más que un seguimiento de estas actividades (Zurita, 2013).

El funcionamiento ideal de los CEPS debería propiciar una mayor atención de la comunidad hacia la escuela. La escuela desde este planteamiento debe ser el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia bajo una lógica de articulación del centro escolar al municipio, del municipio a la entidad federativa y de ésta a la Federación, es decir, de abajo hacia arriba, con una articulación más allá de lo administrativo. Por lo que consideramos importante definir el concepto de participación social para entender cómo los CEPS son o pueden ser un espacio de participación y articulación de los actores.

Concepto de participación social

Como señalamos, los CEPS fueron concebidos como espacios de participación, para entender este concepto es importante considerar que la democratización de los regímenes políticos en los Estados Nación de América Latina y el Caribe ha permitido el diseño de la participación de la sociedad en los procesos políticos, sociales y educativos, entendida ya sea como “una forma de legitimar el régimen y su actuación en el acto de gobernar” (Aguilar, 2007, p. 3) o bien como la dirección eficiente de los procesos administrativos de las naciones en beneficio de la población.

Así, entendemos que la participación social es indispensable cuando se concibe bajo la lógica de tomar un papel más activo en el diagnóstico del diseño de las políticas públicas, pero también en su ejecución y evaluación como una forma de democratización y de interacción entre el gobierno y los actores sociales. Esta nueva relación entre gobierno y sociedad supera el viejo sistema de mando y control y se enfoca hacia una participación necesaria para el funcionamiento de las estrategias, acciones y programas que operan la política pública.

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

y de la implementación de la política pública.

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

Este involucramiento de la sociedad en la administración de los servicios públicos depende de la orientación política del grupo social para hacerlo efectivo, es decir, en el manejo del poder por parte de las estructuras sociales. Si entendemos la participación social “como una posibilidad de configuración de espacios de inclusión de los actores en los movimientos sociales, en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales o como la presencia en la esfera pública para reclamar situaciones o demandar cambios” (Aguilar, 2007), es necesario que los Estados Nación propicien las condiciones para establecer instancias que hagan efectiva esta participación.

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

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

de cuentas.

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

La participación social como un derecho obliga a la sociedad a organizarse e intervenir de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión no solo de la política social sino de los programas que aterrizan estos beneficios en el contexto real.

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

La participación social en la educación

La participación social en la educación debería ser un modelo de colaboración sistemática y organizada de los actores relacionados con el proceso educativo. Como actores sociales en la educación se pueden mencionar de forma general a las autoridades educativas, padres de familia, organizaciones sociales, asociaciones no gubernamentales y de forma particular a maestros y representantes sindicales, directivos escolares, alumnos, exalumnos y miembros de la comunidad interesados en trabajar con el fin común del mejoramiento del centro escolar y de la calidad de los aprendizajes (Fabri, 2011).

Los actores educativos dentro de esta participación se deben de enfocar a intervenir en las tareas educativas que cotidianamente se dan en las escuelas y que anteriormente mencionamos. Este proceso implica la participación de todos los actores educativos en actividades que van desde la participación en la planeación del proyecto escolar o Ruta de Mejora, el seguimiento de los objetivos, metas y actividades de la escuela y los maestros hasta la valoración de las acciones

educativas en común con los padres de familia y alumnos.

Si bien la participación social también se encamina hacia la transparencia en la información y la rendición de cuentas sobre los programas educativos en la mejora de la infraestructura física de las escuelas, la adquisición de materiales didácticos, formación docente y organización escolar, también existe la crítica sobre cómo esta participación puede ser una forma planeada del gobierno para obligar a los padres de familia al pago de cuotas o de servicios como el de luz y agua de los edificios escolares que genera malestar e inconformidad entre los actores educativos.

Institucionalización de la Participación Social en la Educación

Como mencionamos anteriormente, en México la tendencia de la participación social en educación se concretó con el ANMEBN y para formalizar en la reorganización del sistema educativo era indispensable la participación de los agentes externos a la escuela. Entre las ventajas que señalaba el Acuerdo para la participación social se encontraba la cobertura, la tan anhelada calidad de la educación, la eliminación de la intermediación burocrática entre los actores del proceso educativo y la comunicación directa entre alumno, maestro, escuela y comunidad (Fabri, 2011).

La estructura del sistema educativo, según el Acuerdo, parte de la escuela como espacio interactivo de alumnos, maestros y padres de familia hacia el municipio, la entidad federativa y luego a la Federación, es decir, de abajo hacia arriba a través de la creación de consejos de participación social en todas las instancias mencionadas y precisamente dando legalidad y legitimidad a estas instancias a través de la Ley General de Educación (LGE) que explica la necesidad de una vinculación más estrecha entre los padres de familia, las autoridades educativas y las comunidades para construir una nueva cultura de colaboración y organización enfocada hacia una educación con mayor pertinencia y calidad (LGE, 1993).

La LEG estableció la existencia de un consejo escolar en cada escuela pública de educación básica, de un consejo municipal en cada municipio, y de un consejo estatal en cada entidad federativa y que la composición y las funciones de estos consejos deben propiciar una vinculación activa y constante entre la escuela y las comunidades, con el fin de promover la colaboración de padres de familia, maestros y autoridades educativas en las tareas cotidianas del

plantel escolar (LEG, 1993).

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

Si bien el CONAPASE¹ se estableció como la instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, para participar en actividades y elevar la calidad de la educación básica, actualmente se espera que se articule con los consejos estatales, municipales y escolares para fortalecer la constitución, funcionamiento y operación de los centros educativos desde una nueva participación de la sociedad y de los sectores interesados en la educación.

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

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

Sin embargo, la participación social en educación ha estado enmarcada en un sentido de opacidad y avance (Zurita, 2010) por lo que este período estuvo marcado por la carencia de CEPS en todas las escuelas de educación básica, de CMPS e incluso de entidades que actualmente no han constituido su Consejo Estatal de Participación Social².

En el 2010 se hacen cambios en la estructura de la participación social en educación bajo el Acuerdo 535 en el que se emiten lineamientos generales para la operación de los CEPS y se redefine la colaboración de directivos, maestros, representantes sindicales, exalumnos, madres y padres de familia para realizar convocatorias de trabajos específicos que permitan el mejoramiento de las instalaciones escolares, tomar nota de los resultados de las evaluaciones que

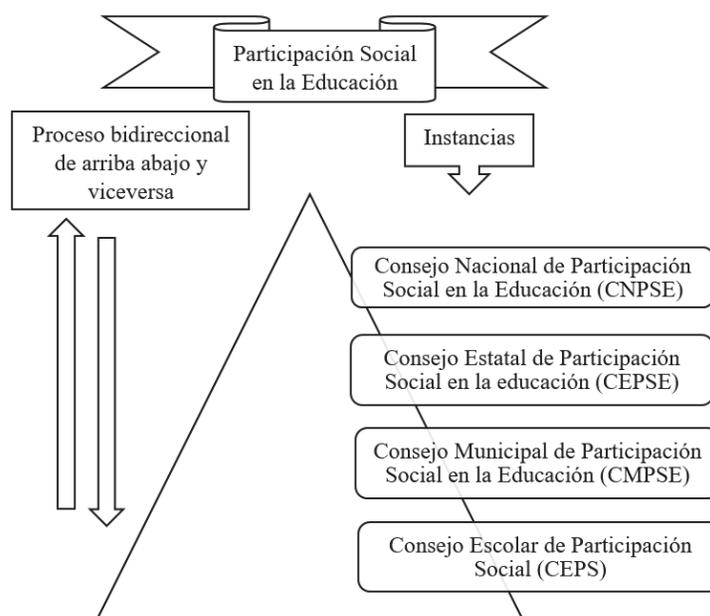
realicen las autoridades educativas, conocer las metas educativas y apoyar actividades extraescolares, pretendiendo un papel protagónico de los CEPS en el proceso educativo (Fabri, 2011).

En el 2014, ya con la administración federal actual, la participación social se rige por el Acuerdo número 716 que tiene como finalidad el establecer un nuevo marco normativo para los lineamientos de constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, sin embargo, este acuerdo no ha sido estático ya que se ha actualizado en la presente en tres ocasiones, en octubre de 2014, Mayo del 2016 y Agosto 2017, con el argumento de favorecer y simplificar la actuación de los Consejos de Participación Social en la Educación (DOF, 2016).

De esta manera, la participación social en la educación va de lo macro a lo micro, con una estructura de 4 instancias,

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

Diagrama 1. Estructura de los Consejos Escolares de Participación Social en Educación.



Fuente: Elaboración propia.

Los Consejos Escolares de Participación Social en la Región V Altos Tsotsil Tseltal

Como lo hemos señalado, la LGE prepondera a los CEPS como una forma innovadora frente a otras instancias existentes de participación como la Asociación de Padres de Familia (APF) y los Comités de Educación que es la forma de organización hegemónica en la Región V Altos Tsotsil Tseltal. Esto ha derivado que la institucionalización de los CEPS, por parte de la SEP en estas escuelas de educación básica, resulte ser difícil y hasta cuestionada (Zurita, 2010).

A pesar de los cambios introducidos por la descentralización de los servicios educativos y de reforma educativa, aún no se ha promovido de forma pertinente la participación social, como es el caso de las escuelas de educación básica en el estado de Chiapas (Estrada, 2008; 2010). En las escuelas, algunos actores educativos conciben la participación social, desde los CEPS, como algo positivo que debe ser fomentado, pero otros lo identifican negativamente como un requisito para recibir beneficios, que los padres aporten sus cuotas o que se reduzca a lo que no hace la SEP.

Esto trae como consecuencia que, a más de 20 años del inicio de su institucionalización, el funcionamiento de la participación social, ha sido irregular y no se opera como está diseñado, lo cual no es exclusivo de la región o del estado de Chiapas, sino que en ninguna entidad del país se ha podido instalar completamente (Zurita, 2010, 2013, 2016). Actualmente el Consejo Nacional de Participación Social de la Educación (CONAPASE)³ señala que 29 estados han constituido su consejo escolar, sin embargo, de éstos 29, 17 estados no han actualizado su información, además, Guerrero y Nayarit no tienen consejo estatal⁴.

En Chiapas, existe el consejo estatal pero su información no ha sido actualizada; cabe destacar que a nivel municipal, solo 72 municipios de la entidad tienen consejo⁵, de los 122 que existen, lo que indica que este modelo de participación social en la educación no ha funcionado de la manera planeada. También a nivel escuela, la SEP reportó que para el ciclo escolar 2014-2015, el 87.5 por ciento de escuelas de educación básica a nivel nacional tienen registrado su CEPS, lo que incluye también al estado de Chiapas (SEP, 2016).

En la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas, la institucionalización de la participación social se ha dado a través de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación (CMPSE), sin embargo, de los 17 municipios que integran esta región solo dos constituyeron su consejo y tienen debidamente registrada su acta, 14 reportan tenerlo, pero sin

registro y uno no lo tiene constituido ni registrado⁶ ante la instancia estatal, como se muestra en la siguiente tabla.

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

Municipio	Consejo Municipal de Participación Social en la Educación.	Acta Constitutiva ante el REPUCE
Aldama	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Amatenango del Valle	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Chalchihuitan	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Chamula	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Chanal	No existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Chenalhó	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Huixtan	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Larrainzar	Existe	Existe registro del Acta Constitutiva
Mitontic	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Oxchuc	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Pantelho	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
San Cristóbal de Las Casas	Existe	Existe registro del Acta Constitutiva
San Juan Cancuc	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Santiago El Pinar	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Tenejapa	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Teopisca	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva
Zinacantán	Existe	No existe registro del Acta Constitutiva

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

Sin embargo, las escuelas primarias de las localidades indígenas de esta región tienen que constituir su CEPS de forma obligatoria, sin que ello implique que sea una participación que funcione o que los actores educativos se interesen por su quehacer en el consejo. Paralelo a esta instancia existen formas alternativas de organización de los padres de familia, propias de la región como son los Comités de Educación, que funcionan de forma análoga a lo institucionalizado por parte de la SEP.

Ante este escenario, es necesario conocer cómo se constituyen, organizan y funcionan los

CEPS en las escuelas de educación básica de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, esta necesidad se deriva ante la falta de investigaciones en el campo y de información actual y eficiente sobre los avances, tensiones, rechazos, asimetrías y desafíos de los CEPS en la región.

A la par, nos encontramos con inconsistencias y contradicciones sobre el funcionamiento de los consejos escolares en la región y el mismo sector oficial no genera muchos datos y los pocos que se encuentran son insuficientes para conocer realmente el funcionamiento de los consejos escolares.

Resultados esperados

En las escuelas de educación básica de las localidades indígenas de la región, los CEPS y los Comités de Educación funcionan a la par y duplican actividades, lo cual plantea inconsistencia en la manera en que operan o como deberían operar, pues se espera desde el discurso oficial que los consejos sean un espacio de participación de los padres de familia.

También es necesario conocer si los Comités de Educación son los mecanismos de consenso, de toma de decisiones, transparencia y de rendición de cuentas y suplen a los CEPS en las escuelas primarias de la región V Altos Tsotsil Tseltal o si éstos pueden integrarse a los CEPS y darle a estos últimos mayor operatividad.

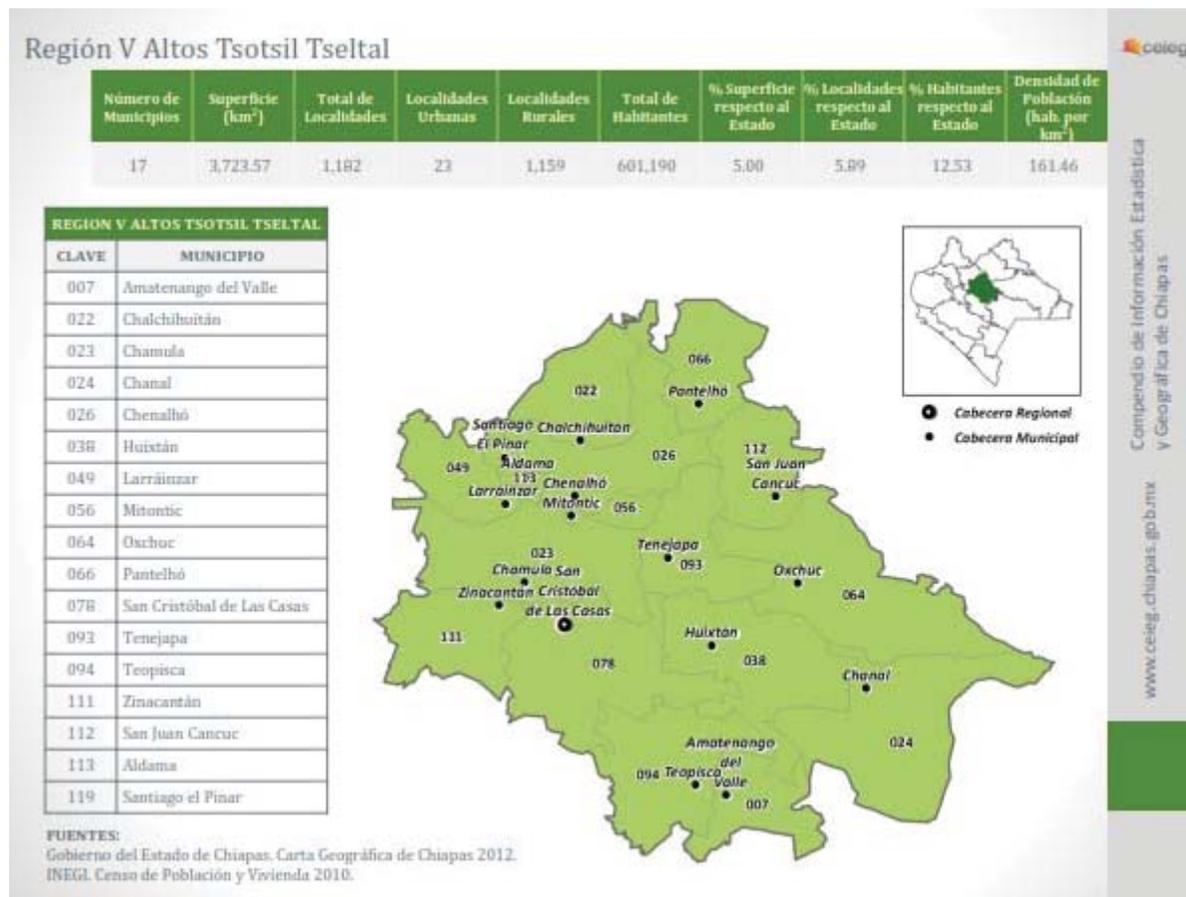
Para encontrar esta información, se está realizando el proyecto de investigación “Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) ¿estrategia para la autonomía escolar en la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado Chiapas?” dentro del programa de Doctorado en Estudios Regionales (DER) de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), que parte de una muestra representativa de 25 escuelas primarias de la región que participan en el PRE.

La selección de la muestra se basa en la inclusión de características comunes de 25 escuelas primarias del sistema estatal, federal e indígenas que tienen un grado muy alto de carencias materiales y de infraestructura que son básicos para la toma de decisiones de los CEPS. Estas escuelas están dispersas en 10 municipios de la Región V Altos Tsotsil Tseltal que son 1. Aldama, 2. Amatenango del Valle, 3. Chamula, 4. Chenalhó, 5. Mitontic, 6. San Cristóbal de Las Casas, 7. San Juan Cancuc, 8. Santiago El Pinar, 9. Tenejapa y 10. Zinacantán, según la base de datos 2015-2016 del PRE.

Criterios de inclusión para seleccionar la muestra

En el estado de Chiapas la cobertura de la enseñanza primaria básica es universal, por lo que existen 8,455 primarias⁷ del sistema federal, estatal, indígenas y de CONAFE, en casi todas las localidades de la entidad, estas escuelas pueden ser rurales o urbanas según donde se encuentren ubicadas, todas ellas con carencias en su infraestructura.

Grafico no. 1. Región V Altos Tsotsil Tzeltal



Fuente: www.ceieg.chiapas.gob.mx

A partir del ciclo escolar 2013-2014 con el Acuerdo Secretarial 716, mencionado anteriormente, la participación social se instrumenta como un mecanismo de autonomía escolar bajo el PRE, que beneficia a escuelas en condiciones de mayor rezago y de carencias en infraestructura de alta y muy alta prioridad, de acuerdo con la información arrojada en el Censo

de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) realizado en el año 2013⁸.

En Chiapas el PRE beneficia 2,315 primarias de las 8,455 que existen en las XV regiones socioeconómicas. En la Región V Altos Tsotsil Tseltal, están incorporadas al programa 278 primarias en los 17 municipios, siendo la región que mayor participación tiene en el programa, esto se debe a que la región tiene el índice de marginación más alto del estado con 15 municipios con muy alta marginación, 1 con marginación alta y solamente 1 con marginación baja (CONAPO, 2011).

De las 278 escuelas primarias que participan en el PRE en la región, 137 son generales⁹ (federales, estatales e indígenas) y 141 son de CONAFE. Es importante señalar que en el CONAFE no existe la figura de docente sino la de líder para la educación comunitaria (LEC)¹⁰, generalmente jóvenes de 16 a 29 años de edad egresados de secundaria, bachillerato o educación superior que hacen un servicio social educativo por el cual reciben una beca y no es necesario que en las escuelas o lugares donde presten su trabajo constituyan su CEPS.

Por este motivo las escuelas de CONAFE no tienen la misma organización a las primarias generales y por este motivo no se incluyen en la muestra representativa, tomando únicamente las 137 escuelas primarias generales e indígenas¹¹ que tienen que constituir y registrar su CEPS.

De las 137 escuelas primarias 32 son federalizadas, 6 del sistema estatal y 99 indígenas, de las cuales 32 escuelas no aceptaron los recursos — por motivos de resistencia al programa por parte de los docentes y directivos— por lo que solo fueron beneficiadas 105, según la base de datos del PRE.

En estas 105 escuelas primarias debería estar constituido el CEPS, sin embargo, guiándose por el acuerdo número 02/05/16 que actualiza los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los CEPS, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Mayo del 2016, explica que la estructura de los CEPS estará completa cuando integre a todos los actores sociales, padres de familia, docentes, directivos, autoridades locales y exalumnos, además de la figura de secretario técnico, que en todos los casos será el director de la escuela; para que exista director y se de esta condición, las escuelas deben tener seis grupos o más independientemente si las escuelas son de organización completa o incompleta.

Por lo tanto, solo 25 escuelas primarias tienen seis o más grupos de las 105 en la región,

que están ubicadas en 10 municipios y serán la muestra representativa en la investigación.

Tabla no. 2. Escuelas primarias de la Región V Altos Tsotsil Tseltal

Municipio	Servicio Educativo	Clave	Turno	Ámbito	Centro Educativo
Aldama	Primaria Indígena	07DPB1014Z	Matutino	Rural	Jaime Sabines Gutiérrez
Amatenango Del Valle	Primaria Indígena	07DPB2653B	Continuo (Tiempo Completo)	Rural	Cuitláhuac
Amatenango Del Valle	Primaria Indígena	07DPB0844E	Continuo (Tiempo Completo)	Urbana	Francisco Villa
Chamula	Primaria General	07DPR4825S	Continuo (Tiempo Completo)	Rural	Constitución Del 57
Chamula	Primaria General	07DPR4832B	Matutino	Rural	Niños Héroes
Chamula	Primaria Indígena	07DPB0336A	Matutino	Rural	20 de Noviembre
Chamula	Primaria Indígena	07DPB3157J	Matutino	Rural	Emiliano Zapata
Chamula	Primaria Indígena	07DPB1947H	Matutino	Rural	Dr. Belisario Domínguez Palencia
Chanal	Primaria Indígena	07DPB1506L	Matutino	Urbana	Adolfo López Mateos
Chenalhó	Primaria Indígena	07DPB1205P	Matutino	Rural	Liberación
Mitontic	Primaria	07DPB0536Z	Matutino	Rural	Presidente Juárez

	Indígena				
San Cristóbal De Las Casas	Primaria General	07EPR0007I	Matutino	Urbana	Dr. Belisario Domínguez Palencia
San Cristóbal De Las Casas	Primaria Indígena	07DPB1921Z	Matutino	Rural	Benito Juárez García
San Cristóbal De Las Casas	Primaria Indígena	07DPB1242T	Matutino	Rural	José Vasconcelos Calderón
San Juan Cancuc	Primaria Indígena	07DPB0678X	Matutino	Rural	Dr. Belisario Domínguez Palencia
Santiago El Pinar	Primaria General	07DPR4805E	Matutino	Rural	Jaime Torres Bodet
Tenejapa	Primaria Indígena	07DPB2517Y	Matutino	Rural	Álvaro Obregón
Zinacantán	Primaria General	07DPR0757K	Matutino	Rural	José María Morelos
Zinacantán	Primaria General	07DPR0760Y	Matutino	Rural	Cristóbal Colón
Zinacantán	Primaria General	07EPR0222Z	Continuo (Tiempo Completo)	Rural	Luis Espinosa
Zinacantán	Primaria General	07EPR0224X	Continuo (Tiempo Completo)	Urbana	Ángel Albino Corzo
Zinacantán	Primaria General	07DPR3012P	Matutino	Rural	Rafael Ramírez Castañeda
Zinacantán	Primaria Indígena	07DPB2601W	Matutino	Rural	Flores Magón

Zinacantán	Primaria Indígena	07DPB3205C	Matutino	Rural	Vicente Guerrero
Zinacantán	Primaria Indígena	07DPB2338M	Matutino	Rural	Cuauhtémoc

Fuente: Sistema Nacional de Información de Escuelas (SNIE).

Enfoque metodológico

La investigación seguirá el paradigma interpretativo/compreensivo en el que se espera interpretar y comprender las dinámicas sociales y culturales en el funcionamiento de los CEPS y dar cuenta de la percepción y el significado que los actores sociales tienen del proceso de organización y de participación en el contexto de las escuelas (Monje, 2011). También desde un estudio analítico se pretende explicar las formas diversas (si las hubiere) en la constitución, organización y el funcionamiento de los CEPS al interior de estas mismas.

El proceso de recolección de los datos se realizará en dos etapas, la primera consta de entrevistas a directores de las escuelas y la segunda a padres de familia y docentes según su función en los CEPS. Las entrevistas se realizarán a través de instrumentos cualitativos para sistematizar la perspectiva de los participantes.

Los instrumentos de recolección de datos e información serán:

- Observación
- Entrevista a profundidad a personas clave
- Revisión documental

Conclusiones

Los CEPS se conciben como un medio de participación de la sociedad en la educación, pero también como una instancia de seguimiento en la administración transparente y eficiente de los recursos obtenidos por las escuelas a través de programas federales, estatales o municipales. Visto de esta manera, los CEPS deberían, centrarse en el mejoramiento de la infraestructura, entre una de las tareas educativas, a través del consenso, toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas en las escuelas primarias de la Región V Altos Tsotsil Tseltal, sin embargo, se aprecia, desde la literatura especializada, que se limita a un modelo vertical del Estado y no de los actores

sociales (Zurita, 2010) que administrativamente constituyen el consejo pero realmente no participan en las decisiones educativas.

Dentro de esta conceptualización puede darse una diferencia entre lo establecido por la SEP, que determina la política educativa de participación social e impone un modelo y lo que en la práctica, los actores sociales hacen desde sus circunstancias o a veces resistiéndose a los lineamientos de los CEPS que se establecen verticalmente y se implementan por el director de la escuela, como la figura representativa de la SEP desde formatos establecidos y funciones demarcadas.

Esto origina que los CEPS, sean vistos más que como un espacio de participación y articulación, como una formalidad meramente protocolaria o de trámite administrativo (Bordón, Bracho y Martínez, 2007), por lo que, en ocasiones, la constitución de los CEPS es deficiente y queda relegada a trámite burocrático ante los Comité de Educación que es la forma de participación hegemónica y de mayor relevancia en la región.

Por ello, nuestro trabajo de investigación intenta explicar cómo en la Región V Altos Tsotsil Tseltal del estado de Chiapas, existen formas alternas de participación social que coexisten con los CEPS, que en su diversidad, no están considerados dentro de la ley pero que funcionan con mayor regularidad.

Con lo anterior, los CEPS, deberían ser un espacio para dar voz y participación a la ciudadanía en los asuntos educativos, pero hasta el momento ha sido cuestionable (Zurita, 2010) por lo difícil que ha resultado su constitución desde el plano nacional hasta el escolar, y también por su funcionamiento, que depende de manera horizontal a la participación de muchos actores que deben coordinarse, padres de familia, directivos, alumnos, exalumnos y miembros de la comunidad interesados en el mejoramiento de la escuela¹².

Y de manera vertical a través de la articulación con los diversos niveles de los consejos que va desde el local hasta el nacional. Éste proceso, según la instancia oficial, es necesario para mejorar la información y el análisis desde lo micro a lo macro, encaminados a la adecuación de la política de participación existente e incluso para proponer la formulación de nuevas políticas, con el fin de promover la equidad, la pertinencia, la relevancia y la eficiencia, elementos directamente relacionados con la calidad educativa como fin último de la participación social.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39. Caracas.
- Arnaut, A. (1998). La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994). México, D.F: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Bordón, A.; Bracho, T. y Martínez, C. (2007). Los consejos de participación social en la educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas? México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en antropología Social (CIESAS) e Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). Informe de pobreza y evaluación. Chiapas, 2012-2013. México, DF: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Población. (2011). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. Primera edición. México, D. F: CONAPO.
- Diario Oficial de la Federación. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados.
- _____ (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, D.F.: Cámara de Diputados
- _____ (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (1993). Ley General de Educación. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (1999). Acuerdo Secretarial 260. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (2000). Acuerdo Secretarial 280. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (2004). Ley General De Desarrollo Social. México: Cámara de Diputados.
- _____ (2010). Acuerdo Secretarial 535. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (2013 a). Programa Sectorial de Educación 2013–2018. México, D.F.: Cámara de Diputados.
- _____ (2014) (Primera Sección). Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación

Social en la Educación. México, D.F.: Cámara de Diputados.

- Estrada, M. (2008). La Participación Social en Educación: Hacia una “Comunidad Escolar” en Las Margaritas, Chiapas. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol 1, No. 2.
- _____ (2010). Jóvenes y Participación Social en la Educación. Una experiencia en el nivel Medio Superior de Chiapas, México. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 8, núm. 3. p. 149-166
- Fabri, L. (2011). Los consejos escolares de participación social. ¿Qué son y cómo participar? Guía para padres y comunidad escolar. México: Fernández Educación S.A. de C.V.
- Hernández, C. (2013). Modalidades de participación social en educación básica. *Argumentos*, vol. 26, núm. 72, mayo-julio, pp. 167-189. México, Distrito Federal: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE). México, D.F.: INEGI.
- Monje, A. (2011). Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica. Universidad de Surcolombiana.
- Santizo, C. (2010). La participación social en los consejos escolares: el contexto mexicano. *Participación educativa* n° 14. Revista cuatrimestral del Consejo Escolar del Estado. La participación educativa a los 25 años de la LODE.
- Secretaría de Educación Pública (2016). Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social Ciclo Escolar 2014-2015. México, D.F: SEP.
- Zorrilla, M. (2002). Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4.
- Zorrilla, M. y Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Revista Electrónica Sinéctica*, núm. 30. Jalisco, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Zurita, U. (2010). La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal. En: *Experiencias de investigación, intervención y formación en gestión de la educación básica*. Lucía Rivera Ferreiro, Coordinadora. México: UPN.

- _____ (2013). Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- _____ (2016). Autonomía, gestión y participación social en México. En: Diálogos, La reforma educativa 2012-2013. Karla Villaseñor Palma y Laura Pinto Araújo Editoras. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Notas _____

¹ Fuente: <http://www.consejos Escolares.sep.gob.mx/>

² Fuente: <https://repase.sep.gob.mx/>

³ Fuente:

http://conapase.sep.gob.mx/es/conapase/Consejos_Estatales_de_Participacion_Social_en_la_Educacion

⁴ Fuente: http://conapase.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/660/3/images/mapa_consejos_estatales_2017

⁵ Fuente: https://repase.sep.gob.mx/imagenes/index/Consejos_Municipales_de_Participacion_Social.pdf

⁶ Fuente: <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/mvc/graficas/movimientoMunicipal.jsp>

⁷ Fuente: Datos del Sistema Nacional de Información de Escuelas (SNIE) durante el ciclo escolar 2015-2016.

⁸ Fuente: <http://www.reformaeducativa.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

⁹ Fuente: Base de seguimiento del Programa de la Reforma educativa 2014-2015

¹⁰ Fuente: <https://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/figuras-educativas-del-conafe>

¹¹ Fuente: Base de seguimiento del Programa de la Reforma educativa 2015-2016

¹² http://www.consejos Escolares.sep.gob.mx/en/conapase/Que_es_la_Participacion_Social_