

# **Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos sociales para la rendición de cuentas?**

Arcelia Martínez Bordon, Teresa Bracho González y Osiris Martínez Valle

**Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)**

Seminario Internacional “Rendición de Cuentas: Una Oportunidad a la Educación de Calidad”

Ciudad de México, 6 de junio de 2007.

# Contenido

1. Definiendo qué es la “rendición de cuentas”
2. Los Consejos de Participación Social en la Educación
3. ¿Un nuevo impulso con el PEC?
4. Preguntas de investigación
5. Metodología
6. Principales hallazgos de los estudios de caso:
  1. Origen y funcionamiento de los Consejos
  2. Problemáticas y retos que enfrentan los CPSE
7. Conclusiones

# 1. Definiendo qué es la rendición de cuentas

La rendición de cuentas (“accountability” en inglés) de los funcionarios públicos es **el elemento primordial que asegura el buen gobierno** debido a que éste último “no nace espontánea y naturalmente del buen corazón de los funcionarios públicos o políticos individuales” (Ackerman, 2004: 7).

**Rendir cuentas** implica sujetar el ejercicio del poder a la posibilidad de **sanciones**, obligándolo a que se ejerza de manera **transparente** y forzándolo a que **justifique** sus actos (Schedler, 1997).

[ ... definiendo qué es la RdC ]

Principales componentes de la RdC  
(Schedler, 1997):

- 1) transparencia
- 2) justificación
- 3) sanción

# [ ...definiendo qué es la RdC ]

## Tipos de Rendición de Cuentas

- Vertical
- Horizontal } (Guillermo O'Donnell)
- Societal (Smulovitz y Peruzzotti)
- **Diagonal o transversal** (Ackerman e Isunza)

## 2. Los CPSE

Se establecen a partir de 1993, con la promulgación de la Ley General de Educación. Éstos, se supone, operarían en el ámbito federal, estatal, municipal y escolar.

# [ ... los CPSE ]

## Qué dice la Ley sobre su funcionamiento:

**ACUERDO número 280** por el que se establecen los Lineamientos Generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación (**JULIO DE 2000**)

**Artículo 2°.** Los consejos a que se refiere el artículo anterior son instancias de consulta, orientación, colaboración y apoyo que tendrán por objeto promover la participación de la sociedad en acciones que permitan elevar la calidad de la educación básica y ampliar la cobertura de estos servicios educativos.

# [ ... los CPSE ]

## Los Consejos Estatales

- **Artículo 5°.** En cada estado se constituirá un consejo estatal de participación social en la educación que **estará integrado por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como representantes de sectores sociales de cada entidad federativa**, especialmente interesados en la educación. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal.
- **Artículo 7°.** Los consejos estatales de participación social en la educación **se constituirán por un número no menor de treinta y no mayor de cincuenta consejeros**.

# [ ... los CPSE ]

- **Artículo 10°.** Los consejos estatales de participación social en la educación **constituirán grupos de trabajo permanentes o temporales con el objeto de realizar las actividades de análisis, investigación, consulta y opinión**, sobre los temas que les sean encomendados, así como formular programas que coadyuven al cumplimiento de su objeto.
- **Artículo 11°.** Los consejos estatales de participación social en la educación **formarán, cuando menos, dos grupos de trabajo permanentes**, los cuales, además de las actividades que le sean encomendadas, desarrollarán tareas relacionadas con los siguientes temas principales:
  - Grupo I. Formación y desempeño docente.
  - Grupo II. Funcionamiento de la escuela.Los demás grupos de trabajo que se establezcan atenderán los asuntos que, de acuerdo a las circunstancias particulares de la entidad federativa, se consideren prioritarios.

# [ ... los CPSE ]

## Los Consejos Municipales

- **Artículo 14.** En cada municipio se constituirá un consejo municipal de participación social en la educación **integrado por autoridades municipales, padres de familiar y representaciones de sus asociaciones, maestros distinguidos, directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.** En el Distrito Federal se constituirán consejos análogos por cada delegación.
- **Artículo 15 .** Los consejos municipales de participación social en la educación **se constituirán por un número no menor de quince y no mayor de treinta consejeros.**
- **Artículo 18.** Los consejos municipales de participación social en la educación **establecerán grupos de trabajo de acuerdo a sus necesidades y características.**

# [ ... los CPSE ]

## Los Consejos Escolares

- **Artículo 19.** En cada escuela pública de educación básica se creará un consejo escolar que **estará integrado por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de escuelas, ex alumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.**
- **Artículo 20 .** Los consejos escolares de participación social en la educación **se conformarán por un consejero presidente y hasta por quince consejeros.** Se designarán a un secretario técnico, que será nombrado por mayoría de votos de entre los integrantes de cada consejo escolar.
- **Artículo 21.** Los consejos escolares de participación social en la educación **establecerán grupos de trabajo de acuerdo a sus características y necesidades.**

[ ... los CPSE ]

Los CPSE **son letra muerta**: A más de diez años de haberse establecido en la Ley, éstos o no existen o no operan en la práctica (Benavides, 2003).

### 3. ¿Un nuevo impulso con el PEC?

- El Programa Escuelas de Calidad (PEC) surge en 2001. Busca cambios en la gestión escolar en el corto plazo para mejorar el rendimiento de los alumnos en el mediano y largo plazos. Para lograr dicho objetivo, se vale, entre otras cosas, de la **participación social**.
- El PEC busca aumentar dicha participación vía la configuración y operación cotidiana de los llamados CPSE.
  - El Consejo Escolar (CePS) se tiene que constituir para que la escuela pueda recibir los recursos del PEC.

# 4. Preguntas de investigación

## Preguntas empíricas

1. ¿Qué actividades/ tareas realizan los Consejos de Participación Social en la Educación (Estatad, Municipales y Escolares)?
2. ¿Quiénes integran dichos consejos?
3. ¿Cada cuánto se reúnen los miembros de estos Consejos y con qué agenda?
4. ¿Cómo es la participación de los padres de familia y de la sociedad civil en dichos Consejos?



# ... preguntas de investigación



## Preguntas teóricas

1. ¿Se puede ver a los CPSE como mecanismos diagonales o transversales para la rendición de cuentas?
2. ¿Hasta qué punto se puede decir que el PEC, vía la operación de los CPSE, está ayudando a promover mecanismos sociales efectivos para la rendición de cuentas del sistema educativo?

## 5. Metodología

- Se eligieron tres casos de estudio: Colima, Zacatecas y Puebla.
- Se realizaron poco más de cincuenta entrevistas con funcionarios estatales de educación, autoridades municipales, representantes de padres de familia, miembros del sindicato de maestros, directores, docentes y padres de familia.
- Las entrevistas siguieron un formato semi-estructurado. Aunque se usaron guiones de entrevista, se les dio la oportunidad a nuestros informantes de expresar comentarios/opiniones que no se hubieran previsto en los guiones.
- El número de entrevistas por entidad varió dependiendo de cuando se lograra, en cada caso, la saturación teórica.
- La estrategia general para comenzar el campo fue solicitar el apoyo del o la Coordinadora Estatal del PEC en cada entidad.

## 6. Principales hallazgos

El PEC sí ha impulsado la creación y “consolidación” de los CPSE. Sin embargo, en los estados visitados, los CEPS no están operando en conformidad con lo previsto en la Ley y/o en las RO del PEC. Se podría hablar incluso, de cierta simulación.

**Respecto a los CePS,** se encontró que en los tres estados existe un gran desconocimiento sobre qué son, para qué sirven y las funciones de los Consejos Escolares.

Y quienes conocen de su existencia los consideran un entes “alienígenas” que no terminan de encajar en el quehacer cotidiano de la escuela: Se percibe que duplican el trabajo de las Asociaciones de Padres de Familia.

**En cuanto a los CMPS,** se encontró que en Colima estos sirven como un espacio de encuentro “inter-estatal” entre las autoridades municipales y educativas del estado. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en dichos Consejos es prácticamente nula.

Tanto en Zacatecas como en Puebla, por otro lado, son vistos como una carga, ya que hay una especie de “consejitis” que provoca poco interés a participar en uno más de los muchos consejos ya existentes.

# [ ... principales hallazgos ]

**Al estudiar la operación de los Consejos Estatales,** encontramos que en Colima este sesiona a lo mucho una vez al año y que no cuenta con la participación de la sociedad civil.

En Puebla, por otro lado, se nos dijo que ha habido periodos en que este ha funcionado activamente y otros en que no ha sido importante. En nuestra visita de campo pudimos ver que efectivamente se está buscando que este vuelva a operar.

En Zacatecas el Consejo Estatal sí se reúne de forma más periódica y sí cuenta con la participación de distintos sectores de la sociedad civil. De hecho, el presidente de éste es un ciudadano independiente. Sin embargo, se nos dijo que no tiene ingerencia en la política educativa del estado y que sólo es un espacio para *“filosofar”*.

# Principales hallazgos: Sobre el origen y funcionamiento de los CPSE

Estado	Origen	CEPS	CMPS	CePS
<b>Colima</b>	No es claro cuándo surgen, pero se sabe que <b>antecedan al PEC.</b>	Es un espacio de encuentro de autoridades educativas y municipales para dar información de los avances en materia educativa en actos protocolarios.  <b>No cuenta con la participación de la sociedad civil.</b>	-Su funcionamiento varía de un municipio a otro. -Están conformados ocho de diez CMPS <b>-A partir de éstos se da la rendición de cuentas</b> del concurso Escuelas de Calidad, reconocimientos a escuelas, información sobre evaluaciones y se cumple con cuestiones administrativas.	- <b>Surgen a partir de la entrada del PEC</b> por ser requisito del Programa, <b>pero sólo en actos, pues no operan.</b> - No se tiene conocimiento sobre cuál es su función e importancia. <b>-Se percibe que duplican las funciones de la APF.</b> - No hay datos sobre cuántos están constituidos y operan.
<b>Zacatecas</b>	No hay información exacta sobre su origen aunque se sabe que existían <b>antes del PEC.</b>	En éste participan diferentes sectores de la sociedad civil, pero <b>cuenta con poca participación de autoridades de gobierno y educativas.</b>  Es un espacio para “filosofar” y no tiene impacto real en la política educativa.	-No hay información sobre el número de CMPS constituidos y/o que están funcionando. <b>-Su constitución es a nivel de actos, pues la mayoría no operan.</b> -No son ni siquiera espacios informativos o protocolarios. -Esta figura no es relevante en la organización del estado. -Hay gran desconocimiento de para qué sirve o cuáles son sus funciones.	- <b>Su conformación antecede al PEC,</b> pero como trámite administrativo. -Con el PEC se impulsó su constitución en actos, <b>pero no operan como tal.</b> -Existe la <b>percepción de que duplican la representatividad de las APF.</b> -No se tiene conocimiento sobre cuáles son sus funciones. -No existe información sobre cuántos están constituidos y/o funcionan.
<b>Puebla</b>	<b>A partir de 1993</b> por promoción del gobernador Bartlett.	En la administración anterior se dejó de lado su funcionamiento y al momento de la investigación apenas se había conformado. <b>No se puede afirmar nada sobre cómo está trabajando el Consejo,</b> cuáles son sus funciones, etcétera.	-No se sabe cuántos de ellos están constituidos y funcionando. <b>-Su constitución y funcionamiento depende casi por completo de la labor de difusión y organización de las CORDEs y de los ATDEs.</b>	- <b>Se constituyen años antes de la entrada del PEC.</b> -No se tienen datos sobre cuántos están conformados y operan, pero se garantiza que al menos existen 2,500 CePS pertenecientes a escuelas PEC. <b>-Se constituyen en papel y no operan.</b> -No se distinguen bien sus funciones. -Se tiene la <b>percepción de que se duplican las acciones que realizan las APF.</b>

# Principales hallazgos: Problemáticas que enfrenta la operación de los CPSE

Estado	¿Por qué no funcionan los CPSE?	¿Por qué es escasa la participación de la sociedad civil en los Consejos?	¿Por qué no funcionan los CePS?	¿Por qué no funcionan CMPS?	¿Por qué no funcionan los CEPS?
Colima	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Apatía de los actores involucrados.</li> <li>-Falta concientización sobre la importancia de la participación de la sociedad en mejoras educativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se ve a los padres sólo como recolectores de cuotas.</li> <li>-Se convoca poco a padres de familia y sociedad civil a participar en los Consejos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No se les ha dado suficiente promoción.</li> <li>-No se promueve la participación de los padres.</li> <li>-Temor a que los padres quieran incidir sobre asuntos de la escuela o del aula.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La agenda del consejo no se coordina con las actividades de los municipios.</li> <li>-Su funcionamiento depende del partido político en el gobierno.</li> <li>-Poca participación de la sociedad civil provoca discusiones que poco tienen que ver con mejoras educativas y se vuelve protocolario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las modificaciones que se hacen a nivel central impiden continuidad en el trabajo del Consejo.</li> <li>-Lo homogéneo no funciona en todos lados y se ha reducido a un acto protocolario.</li> </ul>
Zacatecas	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No son figuras de peso en el estado, la figura importante es la de los CDM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desinterés de los padres a involucrarse en la educación.</li> <li>-Falta concientización sobre la importancia de que los padres y sociedad civil participen en la educación.</li> <li>-Se ha visto a los padres sólo como recolectores de cuotas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta información sobre qué son, para qué sirven y sus funciones.</li> <li>-Temor a que al abrir espacios para la participación, los padres de familia quieran intervenir en la escuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Su constitución y funcionamiento depende del interés del presidente municipal y el regidor de educación.</li> <li>-No existen mecanismos para obligar a su conformación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de apoyo económico del sector gubernamental y educativo para cubrir gastos administrativos y de actividades.</li> <li>-No se le ha dado representatividad ni proyección al Consejo por lo que no tiene influencia en la política educativa.</li> </ul>
Puebla	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desconocimiento de la importancia de la participación social en mejoras educativas.</li> <li>-Se sabe poco de las funciones y operación de los consejos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desinterés de los padres por participar en temas educativos.</li> <li>-Se convoca poco a padres de familia y sociedad civil a participar en los consejos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de información sobre sus funciones y operación.</li> <li>-Temor de que los padres participen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Su constitución y funcionamiento depende del interés del presidente municipal y regidor de educación.</li> <li>-No hay forma de obligar a su constitución y funcionamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cambios en el apoyo del gobierno estatal provocaron que se dejara de lado su funcionamiento.</li> </ul>

# [ Retos que enfrentan los CPSE ]

- Dar información a la sociedad civil y a las autoridades educativas sobre cuáles son las funciones de los Consejos.
- Dar a conocer la importancia que tiene la participación de los padres de familia en la educación de sus hijos.
- Sensibilizar al docente y demás actores educativos sobre la importancia de que los padres participen.
- Comprometer a los actores educativos y miembros de los Consejos a que conozcan sus funciones y cumplan con estas.
- Garantizar que el funcionamiento de los Consejos sea independiente del partido que gobierna.
- En los casos de Zacatecas y Puebla, establecer un mecanismo adecuado para articular, coordinar y evaluar a los Consejos, tomando en cuenta las restricciones que impone la gran dispersión territorial de ambos estados.

# Principales hallazgos:

## Sobre el tipo de rendición de cuentas que promueve el PEC y sus dimensiones.

- De acuerdo con Ackerman (2004a, 2004b) e Isunza (2004), la rendición de cuentas “diagonal” y/o “transversal”, es aquella en la que los individuos son “invitados” a participar y vigilar “desde dentro” de las organizaciones y/o agencias gubernamentales las acciones, políticas, programas y desempeño de los funcionarios y servidores públicos.
- Así, teóricamente hablando, el PEC propicia la existencia de un mecanismo de rendición de cuentas de tipo diagonal, ya que abre los espacios para que la sociedad civil participe y vigile desde dentro las acciones que las escuelas, municipios y entidades federativas llevan a cabo con los recursos del Programa.
- Sin embargo, en la práctica, los CPSE no están funcionando conforme con lo previsto en las RO del PEC y la Ley General de Educación.
- Los CPSE no están funcionando, por lo tanto, como mecanismos a través de los cuales la sociedad civil participe y exija la rendición de cuentas del sistema educativo en su conjunto.

## 7. Conclusiones

- Aunque el PEC sí ha impulsado la creación y consolidación de los CPSE, es todavía un reto enorme el que estas figuras operen conforme con lo previsto en las RO del PEC y la Ley General de Educación. La gran mayoría de éstos son simplemente espacios protocolarios y/o de simulación.
- Además, vimos que hay un gran desconocimiento sobre la existencia de dichos Consejos, i.e., sobre cuáles son sus funciones, etcétera, no sólo entre los padres de familia, sino entre las propias autoridades educativas.
- Por ende, tampoco se ha logrado incentivar la participación de la sociedad civil a través de estas figuras. Los CPSE son vistos como figuras “alienígenas”. Aquí caben dos preguntas:
  - 1) ¿Qué tan factible es imponer la constitución y funcionamiento de los CPSE en los estados?
  - 2) ¿No sería mejor darle más atribuciones a las figuras que ya cuentan con la empatía y participación de la gente, como las Asociaciones de Padres de Familia?