

Reporte de investigación

Organizaciones de la sociedad civil:

presentes en las escuelas,
ausentes de las políticas
educativas

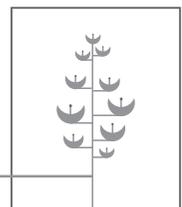
María Isabel Verduzco y Mónica Tapia

Alternativas y Capacidades

Mayo 2012

Agradecemos la colaboración de
Karla Schiaffino, Raúl Díaz y Diana Nava.

alternativas y
capacidades a.c.



ISBN 978-607-95868-0-5

Derechos Reservados Alternativas y Capacidades, A.C.

ÍNDICE

Capítulo I. Alianzas públicas educativas entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil.....	4
1. Las relaciones institucionales entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil.....	4
2. El contexto educativo en México: reformas y su implementación.....	12
2.1 Políticas recomendadas para el sistema educativo.....	12
2.2 Y, ¿en México? la escuela no se empodera.....	13
Capítulo II. ¿Reconocimiento y fomento de la Secretaría de Educación Pública a las organizaciones de la sociedad civil?.....	18
1. Reconocimiento y fomento a las organizaciones de la sociedad civil.....	18
2. ¿A dónde van los fondos de fomento a organizaciones de la sociedad civil de la SEP?	20
Capítulo III. Los donativos en la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación Pública.....	26
1. Normatividad para la asignación de donativos de la administración pública federal.....	26
2. Procedimientos para la asignación de donativos de la Oficialía Mayor de la SEP.....	27
3. Monto y distribución de los apoyos	31
4. Perfil de los proyectos y de las organizaciones apoyadas.....	34
5. ¿Rendición de cuentas o fiscalización del uso de recursos públicos?	37
Capítulo IV. El Programa Constrúye-T o cómo deconstruir alianzas públicas.....	41
1. Definición del problema y diseño de la política pública.....	42
1.1 Redefinición del problema público: de delincuentes a jóvenes.....	42
1.2 Diseño de la estrategia.....	44
2. Implementación de la política pública.....	44
2.1 Estructura para la operación del Programa: compartiendo o restringiendo la toma de decisiones.....	45
2.2 Presupuesto y administración de los recursos públicos.....	48
A. Apoyos económicos a organizaciones de la sociedad civil.....	51
B. Asignación de los recursos a organizaciones facilitadoras.....	54
C. ¿Rendición de cuentas o fiscalización del uso de recursos públicos?.....	56
3. Evaluación de la política pública.....	58
3.1 Mecanismos de seguimiento y evaluación.....	59
3.2 Resultados del Programa.....	59
4 Retos para la operación y sustentabilidad del Constrúye-T.....	60
Capítulo V. El Programa de Escuelas de Calidad (PEC) y la escuela que no se empodera.....	63
1. Descripción del Programa.....	63
2. El diseño del PEC como modelo de gestión escolar.....	65
3. Participación ciudadana y gestión escolar.....	67



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

3.1	Consejos escolares de participación social.....	69
3.2	Participación de organizaciones de la sociedad civil.....	71
4.	El PEC– FIDE: proyecto propuesto por organizaciones de la sociedad civil, al margen del PEC.....	74
Capítulo VI. Maestros, el eslabón más débil del sistema educativo. El Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, vinculado al de Carrera Magisterial		77
1.	Hacia una política de formación docente.....	77
2.	Sistema de Formación continua, Catálogo Nacional y organizaciones de la sociedad civil.....	78
3.	Organizaciones de la sociedad civil como capacitadoras de docentes y directivos, pero lejos de la SEP	79
Conclusiones.....		86
Recomendaciones.....		88
Bibliografía.....		94
Anexo I. Metodología.....		105
Anexo II. Programa de Carrera Magisterial.....		106



Capítulo I. Alianzas públicas educativas entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil

1. Las relaciones institucionales entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil

La educación es una arena privilegiada para la construcción de alianzas público privadas. Para el Estado, es un área de intervención fundamental y una de sus principales políticas para el bienestar de sus ciudadanos. Por su parte, los actores privados están interesados en invertir en educación por los beneficios que aporta: competitividad, mejoras en la productividad, movilidad social, valores y actitudes cívicas, etc. Se podría decir que en México las alianzas entre actores privados y el Estado para impartir enseñanza han florecido y crecido durante siglos: en el año 2008, 79% de la inversión nacional en educación provino del sector público y 21% del privado¹; este tipo de intervención de actores privados en educación se encuentra relativamente regulada.

Sin embargo, lo que resulta novedoso, y explicamos en esta investigación, son las **alianzas público-públicas** (que denominaremos como públicas), entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs). En México encontramos cada vez más actores no gubernamentales (OSCs, académicos, empresarios), que de manera gradual intervienen para fortalecer el sistema educativo, ya sea, recibiendo y administrando recursos públicos para implementar proyectos o aportando recursos privados para mejorar la infraestructura y la enseñanza en las aulas, pero generalmente intentando construir alianzas públicas. Por parte del Estado, en este caso, representado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), existe una postura contradictoria. En el discurso, anima la participación de las OSCs, de las comunidades y de los padres y madres de familia; pero en la práctica, su marco institucional y las políticas educativas están construidas sobre la lógica de excluir a estos actores de la toma de decisiones. Por lo anterior, la respuesta estatal a las iniciativas sociales es escasa, si no torpe; reduciendo el espacio para la intervención de actores no gubernamentales al trabajo en las escuelas de manera incierta y evadiendo los espacios para el debate sobre política educativa.

En México, ha sido ampliamente documentada la importancia del papel de las OSCs en el proceso de transición a la democracia, así como su mayor participación en el proceso de construcción de políticas públicas en algunos sectores. En este proceso, el sector educativo ha sido uno de los más “impermeables a las transformaciones”², de los que ha presentado más obstáculos para la participación e incidencia de la sociedad civil organizada. Esta investigación tiene como propósito identificar los principales problemas en torno a la falta de mecanismos institucionales para que la SEP reconozca y colabore con las OSCs dentro de las políticas educativas y para que les asigne, de manera transparente e imparcial, recursos públicos en el ánimo de fortalecer proyectos innovadores de educación. Para lograr este objetivo analizamos un conjunto de programas y acciones de fomento a OSCs que la dependencia reporta a la Comisión Federal de Fomento a OSCs, la entrega de donativos de parte de la Oficialía Mayor (OM) y tres programas que han involucrado cierta colaboración con OSCs: Programa de Escuelas de Calidad (PEC), Programa Constrúye-T y Programa de Formación Continúa, vinculado con el Programa de Carrera Magisterial³. Los resultados documentan algunos obstáculos para el establecimiento de alianzas públicas

¹ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2008/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03a-A/2008_AR03a-A_.pdf

² Lo que algunos han definido como el “búnker educativo” (Véase, Salinas y Amador, 2007, p. 57).

³ Para conocer la metodología de la investigación véase Anexo I.



OSC: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

educativas, como son: la falta de un marco jurídico y de una estrategia gubernamental para la relación con las OSCs y el predominio de una lógica clientelar y de discrecionalidad en muchas áreas del sistema educativo.

Resulta importante entender las relaciones que establecen las OSCs con el Estado y su grado de institucionalidad⁴, especialmente en política educativa, tema poco estudiado en México. Para iniciar, en la Figura No. 1, retomamos la exposición de Tapia (2011) sobre un *continuum* de calidad en estas relaciones:



Así pues, existe una gran diferencia entre OSCs que gestionan y reciben apoyos puntuales para su operación y OSCs que forman alianzas o inciden en políticas públicas. Éstas últimas tendrán efectos institucionales duraderos, que sobrevivirán la alta rotación y la buena voluntad, tanto de los funcionarios como de los colaboradores de OSCs. Las políticas y los programas educativos que se han implementado con distintos grados de participación de OSCs son un rico mosaico para analizar el grado de institucionalidad de las relaciones entre gobierno y OSCs, así como la calidad de la relación y la medida en que se trata de alianzas de co-responsabilidad similar⁵.

El **ingrediente principal** para el establecimiento de relaciones institucionales es un **marco jurídico** que permita el reconocimiento de los actores involucrados en su construcción. Prover de un marco normativo-operativo homogéneo y congruente para regular las relaciones con las OSCs es una tarea que corresponde al gobierno y, en México estamos lejos de contar con este elemento central; el caso de la SEP no es la excepción, más bien, su análisis ilustra este marco normativo-institucional deficiente.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSCs (Ley de Fomento), promulgada en el año 2004, reconoce diversas actividades de las OSCs como de interés público, entre ellas el fomento educativo. Establece las disposiciones generales para que las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) faciliten la participación de las OSCs en todas las fases de las políticas públicas y fomenten su trabajo con apoyos, financiamientos y estímulos fiscales. Sin embargo, no se han

⁴ Definida ésta “como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales...” Destacan entre los aspectos de la institucionalidad, la identificación y el reconocimiento de los actores de las políticas y la forma en que se organiza el actor principal: el Estado. (Franco y Székely, 2010, p 13).

⁵ Los términos utilizados en inglés y en portugués, *partnership* o *parceria* respectivamente, dan una mayor connotación de socios complementarios, pero sobre todo equitativos.

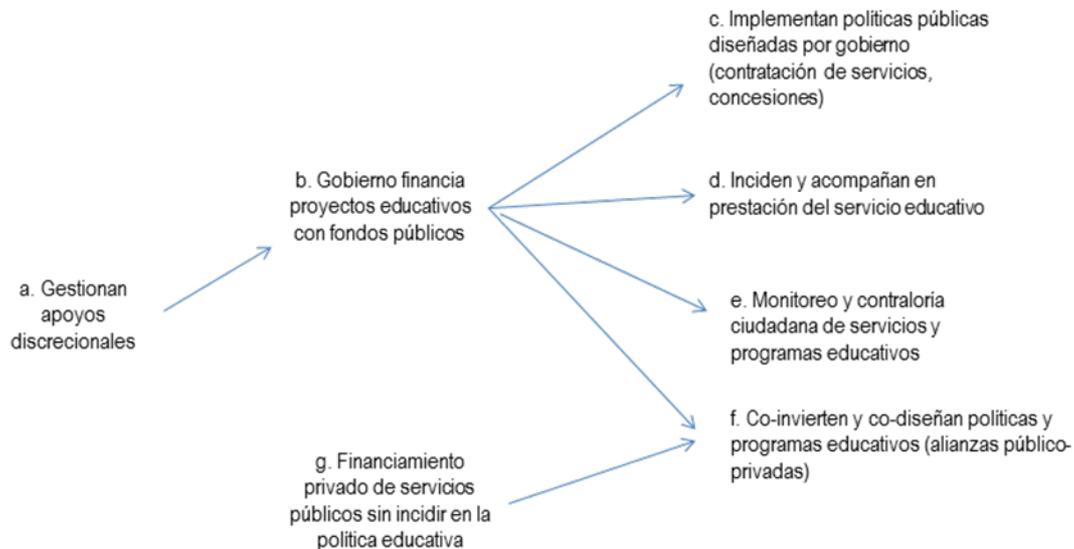


OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

reformulado las normas ni los procedimientos al interior de las dependencias para cumplir con este mandato.

Con base en los casos analizados en esta investigación, definimos (Figura No. 2) un nuevo esquema que se aplicaría a las relaciones y las capacidades institucionales en el ámbito educativo, tanto del Estado como de las OSCs.

Figura No. 2. Relaciones entre gobierno y OSCs en el ámbito educativo



- a) Se refiere al tipo de relación en el que las OSCs solicitan, gestionan y reciben apoyos monetarios puntuales del gobierno para sus proyectos específicos. Generalmente, estas gestiones están construidas a partir de relaciones personales que algún miembro del Patronato o personal de la OSC tiene con algún funcionario público de alto nivel, quien toma una decisión discrecional al otorgar estos recursos. Por ello, se percibe como un favor personal o político, que se ubica más bien en el ámbito de lo privado y no de lo público.
- b) La relación en donde la dependencia gubernamental, bajo ciertas reglas y presupuestos anuales, financia proyectos educativos que las OSCs diseñan y operan. Este tipo de fondos, llamados concursables o de coinversión social, responden a la lógica de que la propia demanda de los actores sociales ayuda a focalizar y atender mejor las necesidades sociales. La política pública consiste en diseñar y administrar efectivamente los procedimientos de convocatoria, requisitos, selección y financiamiento de los proyectos sociales, así como evaluar y ajustar estos procedimientos⁶. Si la política pública está bien diseñada, las OSCs tendrán un acceso y asignación de estos recursos con mayor institucionalidad y transparencia que las gestiones puntuales, creando incentivos para la competencia, con base en los méritos de los proyectos.
- c) Cuando las OSCs implementan programas, proyectos o políticas públicas diseñadas por el gobierno, incluyendo servicios contratados o concesionados, a cambio de pagos provenientes de

⁶ Para un análisis y referencias de este tipo de fondos véase Verduzco *et al.*, 2009.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

recursos públicos. En estos casos, el diseño de la política pública y la regulación y evaluación del servicio queda en manos del gobierno. El marco legal permite que las OSCs presten estos servicios, con certidumbre de plazos y resultados claramente esperados; pero no llegan a tener incidencia en el diseño de estas políticas o programas.

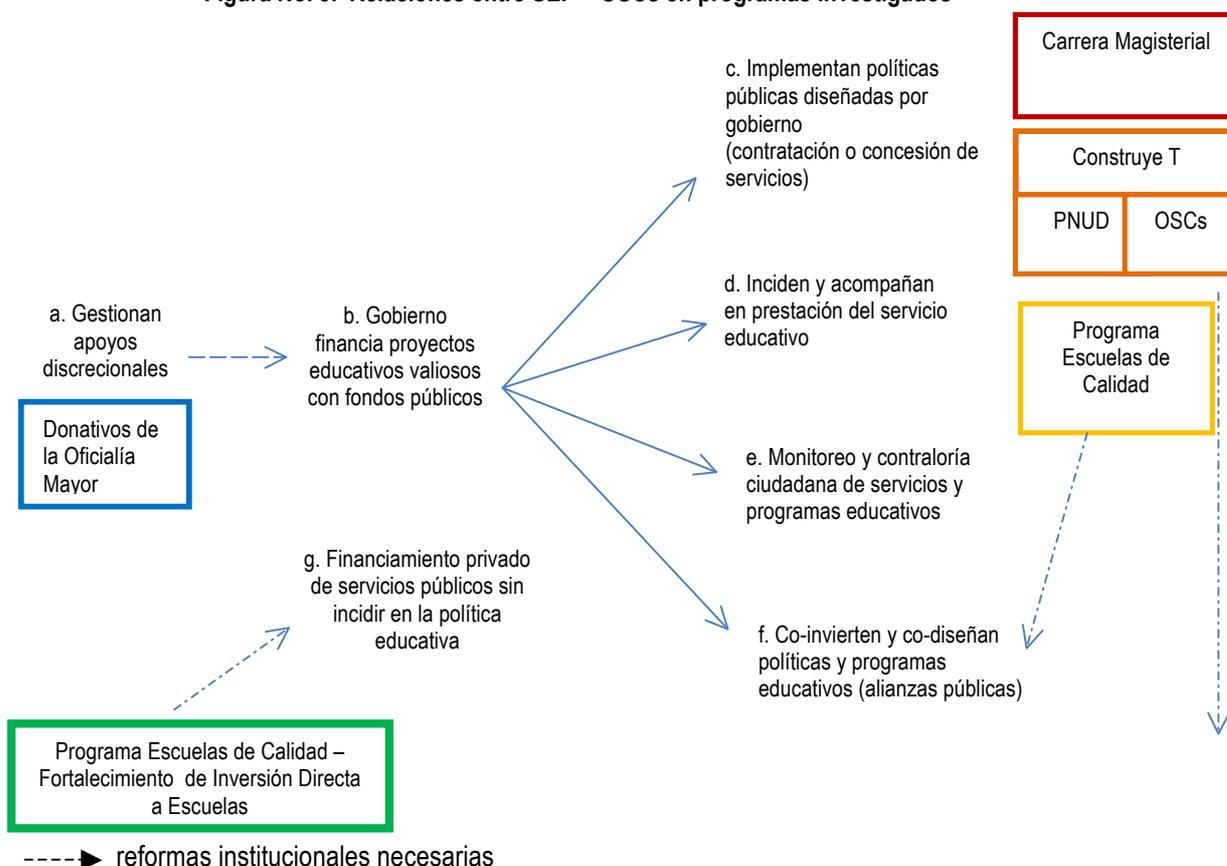
- d) Cuando las OSCs inciden y acompañan en la prestación del servicio educativo para un número de escuelas o para algunos sectores escolares, ya sea capacitando maestros, directores o supervisores, generando *currículum* y materiales pedagógicos o trabajando con los estudiantes o la comunidad. Esta operación de programas por parte de OSCs tiene impacto en mejorar la calidad del servicio público y en ampliar la gama de la oferta, como complemento de la gubernamental. Sin embargo, las OSCs no inciden en la política educativa de manera más amplia, sino que dependen de la buena voluntad de las autoridades educativas para realizar su trabajo, más bien operativo en las escuelas.
- e) Las OSCs vigilan, monitorean y denuncian desviaciones en los programas educativos o el desempeño de los funcionarios públicos, incluyendo maestros y directores, como un proceso sistemático de observación e investigación para incorporar la voz de los ciudadanos⁷.
- f) Alianzas entre gobierno y OSCs con programas o políticas educativas de interés mutuo, con una planeación conjunta y coinvertiendo recursos de mediano y largo plazo (3-8 años). Estas alianzas públicas precisan esquemas de consulta e interacción intensa en los que las OSCs y los gobiernos definen juntos el problema público, analizan las distintas alternativas de intervención y planean, diseñan y llevan a cabo el programa público, acordando las responsabilidades y los recursos que cada parte aportará. Esta alianza no se da a nivel escuelas sino en una escala más amplia de planeación de la política o del programa educativo.
- g) Finalmente, existe una relación en donde fundaciones y OSCs aportan recursos privados adicionales para financiar infraestructura o servicios educativos que generalmente tienen ya un presupuesto asignado, pero sin lograr tener voz o participación en decisiones de los programas y la política educativa.

Aplicando este esquema de análisis al sector educativo mexicano, en los siguientes párrafos explicamos el *continuum* de relaciones que se establecen entre los actores gubernamentales y las OSCs en política educativa.

⁷ Véase Isunza y Olvera (2006) y Hevia (2007) para la definición teórica y práctica del concepto de contraloría social.



Figura No. 3. Relaciones entre SEP – OSCs en programas investigados



En el primer nivel se encuentran los Donativos otorgados por la Oficialía Mayor (OM) de la SEP a OSCs, que analizamos en el Capítulo III, el caso más ilustrativo de la relación caracterizada por **la gestión de la SEP para otorgar apoyos de manera discrecional (a)**⁸. Como la SEP no publica convocatorias para que las OSCs presenten propuestas de financiamiento, pocas OSCs solicitan estos donativos, además, la decisión sobre qué proyecto u organización apoyar corresponde a los funcionarios de alto nivel en la Oficina del Secretario. Paradójicamente, esta asignación discrecional de donativos, de manera gradual, se acompaña de una normatividad institucional elaborada por los funcionarios de la Oficialía Mayor, con perfiles administrativos y quienes no conocen el trabajo o las características de las OSCs. Debido a la falta de institucionalidad para trabajar con OSCs, se ha creado una normatividad que responde a la lógica y rendición de cuentas del uso de recursos públicos por funcionarios públicos. Esto ha derivado en una fiscalización de los recursos excesiva y burocrática, sin que exista una rendición de cuentas efectiva sobre los resultados de los proyectos de las OSCs apoyadas con recursos públicos.

La relación más frecuente entre la SEP y las OSCs dedicadas al fomento educativo es para que éstas implementen políticas públicas o programas educativos diseñados por el propio gobierno (c), nivel en que se ubica la mayoría de los casos analizados. La capacitación de maestros por medio del Programa de Formación Continua y de los cursos para la Carrera Magisterial tiene algunos elementos

⁸ Lo ilustran dos casos de OSCs que rechazaron ser entrevistadas por considerar que la información sobre donativos es de carácter confidencial.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

donde se puede contratar a OSCs como prestadoras de servicios de capacitación, aunque en su explicación detallada se verán también carencias y vacíos. El Constrúye-T presenta también algunas características de esta relación, donde las OSCs implementan un programa educativo; aunque, como se analiza en el capítulo correspondiente, el Programa comenzó con una relación más directa entre SEP y OSCs y, debido a vacíos institucionales para trabajar con las OSCs y transferirles recursos públicos, un organismo internacional acabó mediando y sirviendo a este propósito. El caso más característico que encontramos es que algunas escuelas incorporadas al Programa de Escuelas de Calidad (PEC), que han logrado cierto nivel de autonomía para ejercer recursos, eventualmente contratan directamente los servicios de capacitación con OSCs especialistas en ciertos temas.

A continuación presentamos algunos casos donde las OSCs transforman y acompañan la prestación de servicios educativos en una o en varias escuelas, sin llegar a modificar o a incidir en la política educativa. Son programas educativos numerosos, pero aislados en la SEP y que no están relacionados con algún programa específico⁹:

- Programa “Aprendamos” de *ProEducación*, que consiste en impartir talleres a alumnos, maestros, directivos y padres de familia, con la finalidad de incrementar conocimientos, implementar nuevas técnicas pedagógicas y favorecer la formación de una comunidad educativa. *ProEducación* financia todas las actividades y ha logrado firmar un convenio de colaboración de colaboración con la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal que le facilita el acceso a las escuelas y el apoyo de las autoridades escolares.
- Programa “Formando Formadores” del Instituto Mexicano para la *Excelencia Educativa A.C.*, (Exelduc) para capacitar directivos y docentes, impartido en línea.
- Programa “Crea tu espacio sin violencia”, de *Servicios a la Juventud A. C. (SERAJ)*, que pretende promover procesos de transformación de la violencia escolar mediante la participación activa de los estudiantes de secundaria.
- La *Fundación Empresarios por la Educación Básica* diseñó un modelo para fortalecer programas de la SEP e innovar con mejores prácticas y lo lleva a cabo en varias escuelas.

La contraloría social de programas gubernamentales (e), se ubica en el *continuum* de relaciones muy cercanamente a las alianzas públicas, en donde las OSCs, además de prestar un servicio, pueden incidir en la reformulación de la política educativa. Sin embargo, ésta es una práctica excepcional en la política educativa. En el caso del PEC, sus Reglas de Operación (ROP)¹⁰, incluyen un apartado sobre contraloría social, pero al no crearse los mecanismos para su implementación, se queda en un buen propósito, sin que hasta la fecha se haya realizado un monitoreo ciudadano del PEC. Entre los pocos ejemplos de ejercicios de contraloría social con participación de OSCs identificamos los siguientes: el trabajo conducido y financiado por el *Programa Lazos* para dar seguimiento a las actividades del Proyecto piloto de Fortalecimiento e Inversión Directa a Escuelas (denominado PEC-FIDE) y la observación que la

⁹ Enunciamos estos ejemplos, sin que exista una investigación exhaustiva sobre ellos.

¹⁰ Documento que elaboran las dependencias a cargo de los programas que operan con recursos catalogados como subsidios en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que son sujetos a reglas de operación, para enunciar los objetivos y las disposiciones para su operación, en términos de los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Cada año deben presentarse a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria para su aprobación. (Véase <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

organización *Transparencia Mexicana* ha realizado de varias de las emisiones del Concurso de oposición para la renovación de directores en planteles de educación media superior¹¹.

En el tema de educación es muy frecuente que las OSCs y las fundaciones **aporten recursos (económicos o en especie) para financiar equipo, infraestructura o servicios educativos** en el sistema público **(g)**. Se trata de fundaciones privadas u organizaciones con capacidad de movilizar recursos humanos para realizar trabajo voluntario o canalizar recursos económicos para las escuelas. De los casos analizados, el más claro es el FIDE – PEC, en donde las OSCs, además de monitorear algunos aspectos del Programa, aportan recursos y trabajo para otras actividades, por ejemplo, la evaluación.

Sin haber realizado investigación exhaustiva sobre todo el sector de OSCs, enunciamos algunas iniciativas que se ubican en este tipo de relación: *UNETE Compromiso y tecnología para una mejor educación*, que dona e instala equipos de computación en las escuelas, en ocasiones mediante convenios de colaboración con las autoridades municipales; la organización *Adopta una escuela*, que conjunta recursos y esfuerzos para mejorar y ampliar la infraestructura escolar en zonas marginadas; las aportaciones de la *FECHAC-Fundación del Empresariado Chihuahuense* para hacer algunas escuelas de tiempo completo, primero en Ciudad Juárez y luego en la ciudad de Chihuahua; y, el *Programa Lazos*, que otorga becas a los estudiantes y construye y realiza mejoras de infraestructura escolar.

Hasta el momento, **no existen en la relación SEP – OSCs** programas o instrumentos que ejemplifiquen **alianzas públicas (f)**, definidas éstas como una **estrategia entre gobierno y OSCs** mediante la cual, en **calidad de socios pares**, construyen acuerdos para alcanzar un **propósito común**, definiendo sus roles con base en la complementariedad de sus aportes (capacidad o recursos -técnicos, tecnológicos, financieros, administrativos, gerenciales, de talento humano, etc.), para potenciarlos y alcanzar mayores impactos o resultados¹². Tampoco existe un tipo de relación más o menos cercano, como podría ser un **Fondo para seleccionar y apoyar proyectos educativos de OSCs, con criterios y mecanismos institucionales (b)**¹³.

Por el contrario, como lo muestra el estudio del Programa Constrúye-T, las oportunidades se han desperdiciado; este Programa, que en un principio tenía planteaba un esquema de colaboración muy cercano a este ideal de alianzas públicas, se fue modificando por varios obstáculos en el camino que pudieron haberse sorteado; en particular, cómo y quiénes fueron considerados los interlocutores principales en la toma de decisiones y cómo se manejaron y transfirieron los recursos públicos del Programa, denotando también el importante papel que desempeña la voluntad política de los funcionarios para lograr alianzas públicas de mediano plazo. Otro ejemplo es la falta de interés de la SEP en programas de OSCs con los que podría crear alianzas públicas, como el Programa *Nosotros entre libros* de A leer IBBY México¹⁴, donde la organización cuenta con metodologías para fomentar la lectura en estudiantes de primaria, con voluntarios capacitados y con apoyos de fundaciones privadas, pero requiere del apoyo gubernamental económico e institucional para operar el programa en las escuelas públicas. Al

¹¹http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/monitoreosems/300508_INFORME_FINAL_TERCER_CONCURSO_OPOSICION_PARA_RENOV_DIRECTORES_SEMS.pdf

¹² Definición elaborada con base en los elementos para alianzas públicas propuestos en Osorio y Gómez, 2011.

¹³ Como se señala en el Capítulo III, se han hecho al menos dos iniciativas para modificar en este sentido el mecanismo de asignación de donativos de la OM de la SEP, sin que hayan tenido éxito.

¹⁴ *International Board on Books for Young People*, con sede en Suiza e instalada en México desde 1979.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

no existir instrumentos para crear una alianza pública de mediano plazo, la SEP sólo le ha otorgado donativos a la OSC por dos o tres años.

Todos los esfuerzos de las OSCs enunciados aquí, más otros tantos que no se enuncian, son importantes porque se ha comprobado, tanto a nivel internacional, como en el caso mexicano, que la participación social en el nivel escolar incide favorablemente en el rendimiento de los alumnos y en la eficiencia de la escuela¹⁵. También, como resultado de estos esfuerzos, empiezan a dejar de funcionar las viejas reglas y prácticas y a surgir ejemplos incipientes de colaboración y monitoreo entre OSCs y gobierno. Todavía estos casos, más que un patrón constituyen la excepción, si llegaran a madurar y se institucionalizaran, podríamos hablar de un **enorme potencial para crear alianzas públicas** entre gobiernos y OSCs en educación.

Para empezar a eliminar los obstáculos en la construcción de alianzas públicas educativas se requiere que la administración pública asimile los cambios de la participación de la sociedad civil, que los funcionarios públicos comprendan el trabajo de las OSCs y se deshagan de la resistencia para aceptarlas como aliadas e interlocutoras de políticas públicas. De manera conjunta, se deben conducir esfuerzos para construir un nuevo marco de relaciones institucionales, bajo principios democráticos y pluralistas entre las OSCs, el Estado y las políticas públicas. Por parte de las OSCs, desafortunadamente sus aportaciones económicas y de talento no son suficientes porque no les dan el peso necesario, ni las ubican en el lugar adecuado para tomar decisiones e incidir en políticas o programas educativos; para lograr cambios duraderos y de largo plazo, se requiere que incluyan en sus objetivos el de incidir en la política educativa y que, por tanto, desarrollen las habilidades y la visión sobre estos procesos y relaciones, así como una visión de ir más allá que “ayudar en las escuelas”.

En los últimos años han surgido algunos esfuerzos de la sociedad civil organizada para abrir espacios públicos para el diálogo y la consulta en el tema educativo, que tampoco han sido reconocidos por la SEP. Entre otros, en 1998 nació el Observatorio Ciudadano por la Educación (OCE), una de las organizaciones pioneras para incidir en la política educativa; más recientemente surgieron otras como Mexicanos Primero y Fundación IDEA, que también tienen como propósito impactar en la formulación de la política educativa a través de diversos medios. Algunas OSCs se han agrupado en redes, en 2003 se integró Incidencia Civil en Educación (ICE), que entre sus propósitos tiene el de pasar de la participación local a la participación en las decisiones públicas a nivel nacional¹⁶ y, en 2008, la Red Nacional por la Inclusión y la Calidad de la Educación (ICAE) y el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación.

Estos son avances importantes, pero el balance muestra que ha sido una tarea titánica para la sociedad civil organizada “constituir núcleos fuertes de crítica y propuesta para quienes toman decisiones en materia educativa”. El OCE, así como algunas organizaciones de investigación educativa¹⁷ han elaborado reportes sobre el estado del conocimiento en la política educativa y comunicados y recomendaciones sobre temas de presupuesto y transparencia, pero la SEP no les ha prestado atención, como tampoco tomó en cuenta las propuestas para el Programa Sectorial de Educación elaboradas y presentadas por un

¹⁵ Schmelkes, 2008, p. 113.

¹⁶ Salinas y Amador, 2007, p. 45.

¹⁷ Entre ellas, el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

colectivo de OSCs al inicio de la última administración del gobierno federal¹⁸. Otro ejemplo que ilustra la imposibilidad de dialogar es la desatención de la SEP a una propuesta ciudadana de crear un Foro Permanente de Investigación Educativa, para dar seguimiento a una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de mantener una relación permanente entre investigadores y tomadores de decisiones, para elaborar conjuntamente una agenda de investigación indicativa y prioritaria; en cambio, la SEP emitió el Acuerdo 371 (2004) para constituir el Consejo de Especialistas en Educación que se integraría por 16 especialistas designados por la autoridad que, además de ser un órgano impuesto, ha quedado en el papel.

Como hemos mencionado, la institucionalidad en las relaciones entre gobierno y OSCs es fundamental para evitar el desperdicio de esfuerzos, la aplicación de normatividad poco adecuada, la suspensión de programas y apoyos valiosos derivada de la rotación de funcionarios, o incluso peor, el trabajo de organizaciones en escuelas “a escondidas” de las autoridades educativas. Esto sucede en medio de un contexto precario para las OSCs, debido a los problemas de falta de financiamiento disponible y de un marco legal y fiscal complejo y burocrático.

Con esta investigación buscamos **hacer visible la necesidad de mejorar las relaciones entre el Estado y las OSCs** y de construir, de manera institucional –y no accidentada y a tropiezos- alianzas para trabajar por una mejor educación como bien público. Los resultados de los estudios de caso ilustran algunas de las relaciones, así como los obstáculos y las posibilidades para lograr verdaderas alianzas entre los actores involucrados.

Para contextualizar los hallazgos de la investigación, en el siguiente apartado describimos brevemente las propuestas predominantes en el análisis de las reformas educativas que empujan hacia el debilitamiento del monopolio del Estado sobre la educación pública, fomentando **la intervención y rendición de cuentas de las OSCs, academia, padres y madres de familia y actores empresariales en la política educativa**. En ese sentido, la política educativa ya no debería ser facultad exclusiva de las autoridades gubernamentales y los directores o maestros; sin embargo, como también señalamos, por la forma en que se han tratado de implementar estas reformas en México, todavía existen muchas dificultades para el ejercicio de la participación ciudadana en el sector educativo.

2. El contexto educativo en México: reformas y su implementación

2.1 Políticas recomendadas para el sistema educativo

Las investigaciones en varias partes del mundo muestran un sólido consenso que afirma que las políticas educativas y las escuelas abiertas a la comunidad, con participación activa de estudiantes, maestros, padres y madres de familia, ciudadanos y organizaciones han logrado mejores resultados educativos¹⁹. A continuación enumeramos algunas de las principales estrategias propuestas a nivel internacional para la política educativa para, posteriormente, analizar lo que ha sucedido en México.

¹⁸ Schemelkes, 2008, p. 116.

¹⁹ OCDE, 2010; Martin y Posner, 2009; Geltner, Patrinos y Rubio-Codina, 2006; Schleicher, 2007; Marinello, 2000.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

La **descentralización educativa** se ha considerado como una buena práctica porque “este proceso promete participación social, democratización, equidad y eficacia en la administración del servicio”²⁰. En el debate sobre el tema se ha sostenido que es necesario descentralizar los recursos, pero también las decisiones sobre la política educativa²¹, para acercar la gestión educativa a sus beneficiarios y para hacer más relevante la educación al contexto regional, entre otras razones. El consenso sobre la política de descentralización educativa incluye que este proceso debería llegar hasta el nivel de las escuelas, proporcionándoles mayor **autonomía de gestión**.

Poner a las **escuelas y a los estudiantes en el centro** del diseño de cualquier política pública es un punto clave para mejorar la calidad de la educación²², porque permite a los directores y maestros tener poder de tomar decisiones significativas en su trabajo educativo, adquirir responsabilidades y dejar de ser solamente operadores de programas elaborados desde el centro²³.

Promover la participación de los padres y madres de familia y de la comunidad en las mejoras educativas son recomendaciones de académicos y de organismos que evalúan el desempeño de los sistemas educativos, porque es la manera en que la sociedad tendrá los medios de control democrático sobre el sistema educativo²⁴. Esta propuesta plantea ir más allá de un nivel colaborativo de participación, para pasar a un modelo de alianzas entre los actores interesados y la escuela para mejorar la calidad de la enseñanza²⁵. Se ha demostrado que en las escuelas en donde los padres toman decisiones mejora el rendimiento de los estudiantes, además de la eficiencia del uso de los recursos²⁶ y la rendición de cuentas de los profesionales educativos²⁷.

Otra propuesta consensada es la de construir un sistema sólido que permita **seleccionar, preparar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes**. Lo anterior como parte de una estrategia integral para mejorar las condiciones en las que trabajan los docentes, y para atraer, preparar y desarrollar una fuerza de enseñanza de mejor calidad. Este tema tiene relación con la autonomía de las escuelas, para que se puedan promover las capacidades profesionales de los maestros de acuerdo con las necesidades de las escuelas²⁸.

2.2 Y, ¿en México? la escuela no se empodera

En la década de los noventas se realizó la reforma más ambiciosa del sistema educativo mexicano con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado en 1992 entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que incluyó modificaciones constitucionales y la creación de la Ley General de Educación (LGE)

²⁰ Ornelas, 2008, p. 20.

²¹ Mejía, 2008, p.169.

²² OCDE, 2010, p. 6.

²³ Guevara Niebla, 2006.

²⁴ *Ibid.*, p. 224.

²⁵ Véase el estudio de caso del Programa de Escuelas de Calidad, en capítulo V.

²⁶ Williams y McGinn, 1998.

²⁷ Winkler, 1997.

²⁸ OCDE, 2010, p. 8.



(1993)²⁹. El Acuerdo buscaba cumplir fundamentalmente tres metas: reorganizar el sistema educativo; reformular el currículum nacional y los materiales y contenidos educativos; y, establecer un sistema de estímulos económicos para elevar el poder adquisitivo de los maestros y la calidad del magisterio.

Aunque en el discurso se buscaba impulsar la descentralización, la autonomía de las escuelas y la participación de la comunidad educativa, mucho de esto se ha simulado y el sistema educativo no se ha reformado a profundidad. Al menos hay dos razones que lo explican: a) la tradición histórica de la política educativa, que ha centralizado la gestión para evitar la atomización que existió durante el siglo XIX y principios del XX y b) el pacto corporativo entre el gobierno y el SNTE, que resultó fortalecido con esta Alianza³⁰. Para dar seguimiento a los avances de la Alianza, se creó una Comisión Rectora que, de acuerdo con el esquema de comisiones mixtas, se integra por representantes de la SEP y del Sindicato; de esta manera se reforzó el papel de la dirigencia sindical como actor de veto y, por tanto, la exclusión de otros actores no gubernamentales de las decisiones fundamentales de la política educativa³¹.

Por su parte, la **descentralización** educativa iniciada en los noventa, se trató más bien de un proceso de **federalismo educativo** que quedó **inconcluso**. Uno de sus supuestos era incrementar la autonomía de los estados pero, en su implementación, no se cedieron atribuciones a las instancias locales ni se amplió el margen para la toma de decisiones de las escuelas. Incluso, al paso de los años, en vez de hablar de descentralización, se empezó a hablar de **transferencia**³².

Este esquema de **descentralización truncada** quedó establecido en la LGE, que otorga al gobierno federal las atribuciones relevantes en la política educativa: elaborar el currículum nacional, aprobar los textos regionales de los estados, la evaluación del sistema; además de que el gobierno federal continuó aportando más de 80% del financiamiento a la educación y negociando el acuerdo base de los sueldos y prestaciones de los maestros con la cúpula sindical³³. A los estados se les transfirió el control administrativo de los alumnos (prescolar, primaria, secundaria y normal), las relaciones laborales de los maestros de esos niveles, de los edificios escolares y de otros activos, pero no se les otorgó la suficiente autonomía para planear y diseñar estrategias para la prestación del servicio³⁴. Y, a los municipios sólo se les asignaron algunas tareas para mantener la infraestructura escolar³⁵. Este proceso no condujo a una verdadera descentralización: a partir de las competencias concurrentes, donde los gobiernos estatales comenzaron a participar más en la política educativa, quedaron responsabilidades difusas y una rendición de cuentas poco efectiva.

Aunque en el discurso se enfatizó sobre la necesidad de promover la **autonomía escolar**, no se adoptó una definición homogénea, ni precisiones en términos técnicos, administrativos, o jurídicos para que la autonomía fuera posible³⁶. Varias políticas se justifican bajo este objetivo, pero sin modificar las estructuras de los niveles de toma de decisiones que continúan tomándose en las comisiones mixtas

²⁹ En sustitución de la Ley Federal de Educación de 1973.

³⁰ Desde su creación en 1943, con la firma del Acuerdo y con el apoyo de los gobiernos federales.

³¹ Ver Arnaut, 1998 y Ornelas, 2008.

³² Ornelas, 2008, p. 17.

³³ *Ibid.*, p 21.

³⁴ *Ibid.*, p 19.

³⁵ Mejía, 2008.

³⁶ Marchesi, 2003, citado en OCDE 2009, p 19.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

nacionales y estatales (reclutamiento de maestros y directores, asignación de plazas, currículum, libros de texto, programas de formación de docentes y evaluaciones)³⁷.

Para lograr el objetivo de **mejorar la calidad del magisterio** se implementaron programas de formación continua y un sistema de incentivos en el Programa de Carrera Magisterial. Este último esquema vinculado a cursos de actualización y a la antigüedad de los profesores, no ha estimulado un mejor desempeño profesional de los docentes, ni modificado de manera sustancial el sistema de incentivos clientelista predominante en el magisterio. Por el contrario, al ser operado por la Comisión Mixta (SEP-SNTE), la promoción y mejora económica de los maestros pasaron a depender de la disciplina clientelista típica de este tipo de sindicatos, disminuyendo los incentivos de carácter académico o profesional³⁸.

Frente a dos actores tan poderosos (SEP y SNTE), la escuela queda desempoderada, cumpliendo regulaciones y decisiones que provienen del exterior (calendarios, horarios, planes, programas, métodos de enseñanza, sistemas de gestión escolar, recursos financieros, plazas, etc.), con lo que también el maestro queda en posición de vulnerabilidad.

Los intentos por promover la **participación ciudadana en educación** se han quedado **en la normas, en la práctica solamente se simula**. En México la escasa participación social en educación tiene explicaciones muy complejas; con elementos relevantes de la historia de la relación entre la escuela y la comunidad.³⁹ En la primera mitad del siglo XX, la obligatoriedad de la educación, junto con la centralización del sistema educativo (de los municipios a la federación), tuvo efecto en el distanciamiento entre la escuela y la comunidad.⁴⁰ Más tarde, desde su creación en 1943, el SNTE adquirió mucho poder en la toma de decisiones relevantes para la calidad educativa, desplazando sistemáticamente a otros actores: a maestros, estudiantes, padres de familia y a la ciudadanía.⁴¹

La constitución de las instancias principales de representación de padres y madres de familia en las escuelas públicas, las asociaciones de padres, fue promovida desde el gobierno en el año de 1933 para contrarrestar la fuerza de la Unión Nacional de Padres de Familia, ligada a la Iglesia Católica y a las escuelas particulares. Este proceso de gestación le imprimió a las asociaciones un carácter corporativista. Desde entonces, se encuentran supeditadas a la vigilancia directa de los maestros, directores e inspectores escolares y atados de manos por la legislación (LGE y su Reglamento) que les prohíbe intervenir “en aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos escolares”⁴²; o involucrarse en asuntos pedagógicos y laborales⁴³.

³⁷ El Programa de Escuelas de Calidad en 2001, el proyecto escolar operado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo en el contexto de los Programas compensatorios a partir de 1996 y, en el sexenio 2000-06 varios programas para ser implementados a nivel escolar (Programa de Escuelas Seguras, Programa de Fomento a la Lectura y otros).

³⁸ Véase resumen sobre el Programa de Carrera Magisterial en Anexo II.

³⁹ Véase García Alcaraz (2000).

⁴⁰ Véase Guevara Niebla (1992), (2005) y Schmelkes (1992).

⁴¹ Coalición Ciudadana por la Educación, 2010, p. 39.

⁴² Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, Art. 53. El Reglamento se modificó entre los años de 1933 a 1980, pero no se ha actualizado desde ese año.

⁴³ Artículo 67, Ley General de Educación.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

En 1993, con un discurso de corresponsabilidad derivado del Acuerdo, en la LGE se propuso la constitución de Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) y de Consejos Municipales y Estatales. Sin embargo, debido a la rigidez del esquema para la integración de estas instancias, particularmente que los consejeros sean designados por la SEP o por autoridades locales⁴⁴, el acceso de los participantes quedó sujeto a la voluntad de la autoridad; en otras palabras, **se decretó la participación social sin abrir el sistema educativo** para incorporar a actores no gubernamentales. Este rígido marco normativo tampoco incluyó mecanismos para la articulación entre los distintos consejos (escolar, municipal y estatal); además dificultó la creación del Consejo Nacional de Participación Social (CONAPSE) que se estableció hasta el año 1999.

La normatividad tampoco es suficientemente clara sobre los ámbitos en los que se promoverá la participación de los Consejos y los criterios para su operación se dictan desde la SEP. Los consejos están lejos de poder constituirse en las instancias promotoras de comunidad educativa y de la autonomía de las escuelas, por no contar con las facultades reales para incidir en la política y en el proceso educativo como podrían ser: la selección de personal escolar (incluyendo al director de escuela), el presupuesto y la distribución de los recursos, el currículum y otros asuntos de la organización escolar⁴⁵. Los problemas normativos se reflejan en los resultados: en 2001, ocho años después de su promulgación, los CEPS eran “letra muerta”⁴⁶, y operaban en muy pocas escuelas. En el año 2011, a partir de la emisión de lineamientos de 2010 que hizo obligatoria la constitución de CEPS en todas las escuelas, se habían registrado consejos en 69% de las escuelas del país.⁴⁷

El esquema de participación social en las escuelas no ha propiciado tampoco que los padres y madres de familia se involucren, en parte porque tanto la estructura del sistema educativo, como sus actores y programas, les resultan ajenos y complejos; y, cuando deciden intervenir, difícilmente pueden conocer con precisión en qué ámbitos y bajo qué reglas. Su participación generalmente está dirigida a la aportación de cuotas, al apoyo en la realización de actividades para mejorar la infraestructura escolar y a las celebraciones cívicas y sociales. Los alumnos comúnmente reciben invitaciones a participar en diversos asuntos de la escuela; pero “su opinión no importa, sus preguntas no encuentran respuesta, porque las decisiones están tomadas con anticipación”⁴⁸.

En consecuencia con esta descripción del desarrollo del sistema educativo, las decisiones relevantes se siguen tomando en el nivel federal. En el discurso oficial persisten aseveraciones como la de no abrir las puertas de las escuelas a los padres de familia o a integrantes de OSCs, porque pueden ser personas sin conocimiento ni escolaridad suficientes para opinar o tener injerencia en los asuntos internos de la escuela, o sobre asuntos pedagógicos que “sólo competen a los maestros”⁴⁹.

De acuerdo con algunos estudios, en los últimos años **se ha complejizado la interacción entre los diferentes actores**: los gobiernos nacional, estatal y local, el sindicato de maestros y la sociedad civil⁵⁰.

⁴⁴ Art. 6º, Acuerdo 260, DOF 1999.

⁴⁵ OCDE, 2010, p. 11.

⁴⁶ Martínez, 2007, p. 42.

⁴⁷ Registro Público de Consejos Escolares, en www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/RedirectCNT.

⁴⁸ Zurita, 2008, pp. 69 y 70.

⁴⁹ Martínez, 2007, p. 83.

⁵⁰ OCDE 2010, p. 4.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Como explicamos en los estudios de caso de los siguientes capítulos este contexto no es favorable para la construcción de alianzas educativas y tampoco lo son las condiciones de los niveles normativo y operativo. Por el contrario, resulta muy difícil que las numerosas iniciativas y políticas públicas para mejorar la calidad de la educación prosperen, si no se modifican o crean nuevas estructuras institucionalizadas que favorezcan el diálogo y la construcción de consensos.



Capítulo II. Reconocimiento y fomento de la SEP a las organizaciones de la sociedad civil?

1. Reconocimiento y fomento a las organizaciones de la sociedad civil

Con base en la Ley de Fomento, a la SEP le corresponde diseñar e implementar una política pública que establezca medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos económicos a favor de las OSCs que realizan actividades educativas, culturales, artísticas, científicas y tecnológicas; además de promover su participación en los órganos de consulta para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas⁵¹. Como aquí analizamos, la Ley de Fomento reconoció el valor del trabajo de las OSCs, pero falta todavía que los actores gubernamentales empiecen a ver a estas instituciones como actores de políticas públicas y desarrollen mecanismos normativos para otorgarles apoyos y estímulos que las fortalezcan. En este apartado exponemos el déficit básico para el reconocimiento jurídico de las OSCs como actores en la política educativa.

En primer lugar, las OSCs que realizan actividades educativas están imposibilitadas de recibir estímulos fiscales por la falta de reconocimiento en la legislación fiscal y de procedimientos al interior de la SEP. La Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) solamente reconoce a las “[S]ociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación (LGE), así como las instituciones creadas por decreto presidencial o por ley, cuyo objeto sea la enseñanza”⁵² Con base en dicha norma, el **Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la SEP no reconocen a las OSCs educativas** ya que no cumplen con los requisitos de las instituciones de enseñanza: currícula, plantel y planta docente⁵³.

El gobierno federal no ha tenido interés por modificar el marco fiscal para poder otorgar estímulos a las OSCs de fomento educativo, como lo manda la Ley de Fomento y como lo ha demandado desde hace años el sector de OSCs. Desde la SEP tampoco se ha promovido su reconocimiento, esta dependencia “... no prevé, dentro de sus facultades la de otorgar constancias de acreditación de actividades educativas, a las asociaciones no lucrativas para que soliciten autorización como donatarias ante el Servicio de Administración Tributaria”⁵⁴. Apenas en 2011, como resultado de la incidencia de una coalición amplia de OSCs, el Poder Legislativo aprobó que durante el año 2012 las OSCs que realicen actividades de “promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico” puedan ser autorizadas como donatarias por el SAT⁵⁵; con este antecedente se espera que se modifique la legislación fiscal para que esta medida se incorpore en la LISR para que sea definitiva y la SEP elabore procedimientos expeditos para otorgar constancias de acreditación de actividades a las OSCs para que puedan realizar sus trámites fiscales.

⁵¹ Artículo 13, Ley de Fomento.

⁵² Ley del Impuesto sobre la Renta, Artículo 95, Fracción X.

⁵³ Las OSCs educativas que han obtenido la autorización lo han hecho sin que se reconozca su objeto social de fomento educativo. Por ejemplo: *ProEducación* que realiza actividades de capacitación de maestros, directores y padres de familia es donataria autorizada asistencial; SERAJ que, con su trabajo en las escuelas busca promover que los jóvenes “sean sujetos de transformación social”, obtuvo la autorización en 2011, también por actividades asistenciales; e, IBBY, cuya misión es el fomento a la lectura, es donataria por actividades culturales.

⁵⁴ Oficio de respuesta a solicitud de información folio 0001100234310, 24 de agosto de 2010, vía INFOMEX.

⁵⁵ Art. 21, Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012.



En segundo lugar, **la visión distorsionada de la SEP sobre lo que es una OSCs**. Como veremos en este capítulo, la mayor parte de las acciones que la SEP reporta a la Comisión de Fomento a las Actividades de las OSCs no son realmente apoyos o estímulos para OSCs, gran parte se dirige a asociaciones civiles constituidas por el Estado para llevar a cabo programas gubernamentales. Parcialmente, la Ley de Fomento contribuye a la confusión sobre la definición de OSCs, porque no establece suficientes criterios para identificar a las instituciones que serán sujetas de fomento gubernamental⁵⁶ o para que el Registro Federal de OSCs pueda descartar la inscripción de instituciones para-gubernamentales.

Existen organizaciones “casi no gubernamentales” u “organizaciones cívicas constituidas o controladas por el gobierno” (GONGOS en inglés, por *governmental NGOs*), igual que las OSCs, estas instituciones se reconocen como entidades de derecho privado⁵⁷ y su función puede ser necesaria, pero deben distinguirse normativamente de las OSCs, cuyo principal rasgo es su independencia del gobierno (organizaciones no gubernamentales, se llamaron por muchos años)⁵⁸. “[H]istóricamente [las GONGOS] han sido instrumento de políticas del Estado... tienen una larga trayectoria de evasión de las exigencias que marca la ley, de servir para el enriquecimiento de funcionarios de gobierno, de distraer el apoyo a iniciativas cívicas no gubernamentales o de crear la falsa apariencia de sociedad civil floreciente”⁵⁹. Por lo anterior, resulta fundamental que la APF establezca los criterios para identificar a las OSCs que serán sujeto de fomento gubernamental, entre otros: que sus funcionarios no sean designados por instituciones de gobierno, que sus actividades fundamentales no sean gubernamentales, que en sus consejos no participen funcionarios federales, estatales o municipales.

En tercer lugar, aunque en el discurso, y de cierta forma en los hechos, la SEP invita a organizaciones y ciudadanos a participar y trabajar en la mejora de la educación, incluso, se proyecta como la dependencia de la APF que canaliza mayores recursos a OSCs (como analizamos más adelante); **no cuenta con un marco jurídico que reconozca y defina consistentemente a las OSCs**, ni con mecanismos para la colaboración y la asignación de apoyos económicos. El instrumento jurídico utilizado para formalizar alguna interacción con las OSCs son los convenios de colaboración (en donde pueden mediar o no recursos financieros); que pueden facilitar el acceso de las OSCs a las escuelas y mejorar las condiciones para que realicen ahí su trabajo. Sin embargo, no existen reglas para que las OSCs o las escuelas conozcan los procedimientos para entablar convenios; además de que su firma depende de las gestiones que realicen las OSCs y de la voluntad de los funcionarios en turno.

Como indicamos en el capítulo introductorio, mientras no exista el ingrediente principal para que la SEP establezca una relación institucional con las OSCs: su reconocimiento jurídico como actores de política educativa; no es posible la constitución de alianzas públicas en educación. En este capítulo analizamos los datos disponibles sobre los apoyos económicos a OSCs de parte de la SEP, para mostrar que este

⁵⁶La Ley establece que deben estar legalmente constituidas, realizar actividades reconocidas como de interés público y no perseguir fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso (Artículo 3º, Ley de Fomento).

⁵⁷“En el contexto del derecho codificado europeo, estas organizaciones suelen entrar en la categoría de entidades del ‘derecho público’” (*Ibid.*).

⁵⁸OSI, 2004, p. 94.

⁵⁹*Ibid.*



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

tipo de financiamiento público no tiene efectos positivos en el fortalecimiento del sector de OSCs educativas.

2. ¿A dónde van los fondos de fomento a OSCs de la Secretaría de Educación Pública?

En el marco de la Ley de Fomento, las dependencias de la APF deben reportar anualmente las acciones que llevan a cabo para fomentar a las OSCs; pueden ser mediante apoyos económicos, en especie, estímulos fiscales, capacitación, asesoría o alguna otra forma como préstamo de instalaciones y/o equipos o difusión, etc. La mayoría de las acciones que reporta la SEP son apoyos económicos, incluso, se encuentra entre las dependencias del gobierno federal que dice entregarles el mayor monto de recursos públicos⁶⁰: en 2005 asignó 64% del monto reportado por el total de dependencias de la APF y 28% en 2010.

Figura No. 4. Fondos federales otorgados a organizaciones de la sociedad civil (miles de pesos)

	Monto de los apoyos de la APF a OSCs	No. de OSCs apoyadas por APF	Monto de apoyos de SEP a OSCs	% de recursos SEP (del total APF)	No. apoyos económicos SEP
2005	\$1,232,993	2,596	\$ 783,930	64%	268
2006	\$1,659,599	1,891	\$ 829,312	50%	394
2007	\$2,201,282	2,876	\$ 1,047,655	48%	324
2008	\$4,842,004	2,598	\$1,337,113	28%	575
2009	\$3,199,205	2,587	\$1,262,156	39%	407
2010	\$4,350,397	3,049	\$1,393,104	32%	429

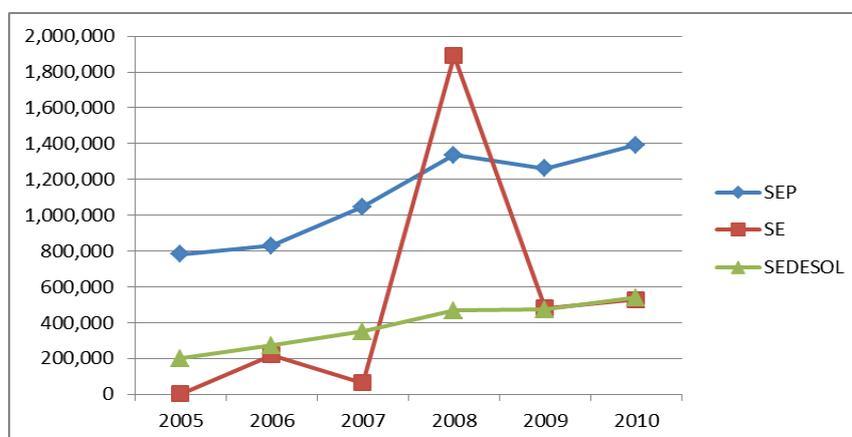
FUENTE: Informes de la Comisión de Fomento a OSC, consultados en www.corresponsabilidad.gob.mx

Siendo la dependencia que más recursos destina, **la SEP, apoya a muy pocas OSCs**: entre 10 y 20% del total de OSCs que tuvieron financiamiento del gobierno federal en el mismo periodo. En 2010, por ejemplo, financió 429 proyectos de OSCs, mientras que la SEDESOL, con 13% de los recursos totales de la APF, otorgó 2,057 apoyos a OSCs (34% del total de apoyos de la APF).

⁶⁰ Con excepción del año 2008, cuando la Secretaría de Economía reportó el mayor monto de todas las dependencias destinado a apoyar OSCs.



Figura No. 5. Monto de los apoyos económicos a OSCs de las principales dependencias de la APF (miles de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con Informes de la Comisión de Fomento a OSCs, consultados en www.corresponsabilidad.gob.mx

En la Figura No. 6 presentamos el monto de los apoyos de la SEP a OSCs, según el organismo que los asigna al interior de la dependencia; posteriormente analizamos los mecanismos de asignación utilizados por cada una, revelando algunos problemas de transparencia e imparcialidad:

Figura No. 6. Apoyos económicos de la SEP a OSCs, por organismo y sector (miles de pesos)

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Educación										
INEA	\$499,408	64%	\$523,098	63%	\$628,886	60%	\$678,308	51%	\$577,561	46%
Oficialía Mayor	\$30,310	4%	\$29,349	3%	\$54,563	5%	\$96,382	7%	\$55,165	4%
Donativos									\$5,000	0.4%
Subsidios									\$66,430	5%
DGPP para ANUIES									\$77,878	6%
DGPP para PADES										
Juvenil										
IMJ	\$3,734	.5%	\$2,365	.3%	\$2,452	.2%	\$3,277	.2%	\$5,109	.4%
Cultural										
CONACULTA	\$41,697	5%	\$107,264	13%	\$108,003	10%	\$300,360	22%	\$223,316	18%
INBA	\$16,908	2%	\$9,339	1%	\$8,594	.8%	\$12,374	.9%	\$22,681	2%
Calles y saberes en movimiento							\$2,832	.2%		
Deportivo										
CONADE	\$191,869	24%	\$157,894	19%	\$245,154	23%	\$243,576	18%	\$226,454	18%
Total SEP	\$783,929	100	\$829,311	100	\$1,047,665	100	\$1,337,113	100	\$1,262,156	100

FUENTE: Elaboración propia. La información de los años 2006 y 2007 se tomó de Ocejo, *et al.* 2009 y la de 2008 y 2009 fue proporcionada por el INDESOL.



1. El Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) es el organismo de la SEP que asigna el mayor monto de recursos a OSCs (46% en 2009), pero se trata de transferencias a los organismos estatales responsables de llevar a cabo los programas de educación de adultos del Instituto. Después de un proceso de descentralización del INEA, se crearon fideicomisos estatales bajo la figura jurídica de asociaciones civiles y se inscribieron en el Registro Federal ya que cumplen los requisitos para obtener la Clave Única de Identificación (CLUNI)⁶¹. Por lo anterior, se trata de un mecanismo de transferencia de recursos gubernamentales que se reportan como acciones de fomento a OSCs.
2. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) asignó entre el 18% y el 24% del monto total de la dependencia en el periodo. También en este caso, la mayor parte de los apoyos se dirige a instituciones creadas para llevar a cabo programas gubernamentales, que se han constituido legalmente como asociaciones civiles y se inscribieron en el Registro Federal. Los recursos se asignan mediante tres programas: a) Cultura Física, b) Deporte y c) Sistema Mexicano de Alto Rendimiento; los receptores son entidades federativas, municipios, dependencias del gobierno, organismos deportivos (Comité Olímpico Mexicano COM), atletas y organizaciones de fomento deportivo⁶². Mediante el primer programa se apoya fundamentalmente al Consejo Nacional para el Desarrollo de la Educación Física y Deporte⁶³; los recursos de los otros dos programas se canalizan principalmente para becar atletas y otorgar premios nacionales; con poco margen para apoyar a OSCs dedicadas a promover el deporte no profesional y la recreación.

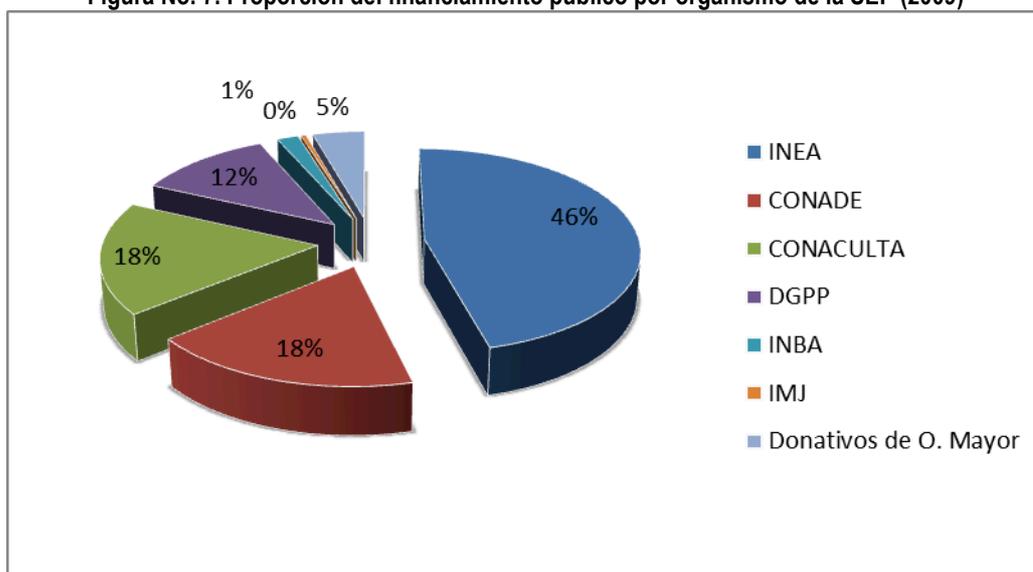
⁶¹ Ocejo *et al.*, 2009.

⁶² En la evaluación externa sobre apoyos y estímulos de la APF para los años 2006 y 2007 se recomendó que los recursos asignados por la CONADE y el INEA se reporten de manera independiente, porque generalmente son transferidos a asociaciones que tienen como fin realizar acciones de carácter gubernamental, “a asociaciones con poco o nada de autonomía respecto del gobierno federal” (Ocejo, *et al.*, 2009).

⁶³ Como se indica en la documentación que entregó para inscribirse en el Registro Federal, tiene un objeto social de carácter para – gubernamental: “proponer, consensuar e implantar las políticas nacionales en materia de educación física, deporte y recreación en la mira del desarrollo integral y bienestar de los alumnos que cursan la educación básica”. Buscador de organizaciones, en <http://148.245.48.10/buscadorOSC1/detallesus.aspx>, consultado el 22 de octubre de 2010.



Figura No. 7. Proporción del financiamiento público por organismo de la SEP (2009)



FUENTE: Elaboración propia, con información proporcionada por el INDESOL.

A continuación analizamos los datos de otros organismos de la SEP, con y sin considerar los apoyos reportados por el INEA y la CONADE.

3. El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) se ha convertido en una importante instancia canalizadora de recursos para OSCs que realizan acciones de promoción, difusión y fomento cultural. Sin considerar los recursos del INEA y la CONADE, el CONACULTA pasaría a ser la principal instancia de apoyo, otorgando 49% del monto total reportado por la SEP. En el periodo de 2005 a 2009 el monto creció cinco veces y se triplicó entre 2007 y 2008.
 - Cerca del 78% de los recursos (174 millones de pesos) fueron donativos para 63 beneficiarias: casas de la cultura, museos, orquestas e instituciones culturales de enseñanza, principalmente de carácter estatal y municipal y algunas asociaciones o fundaciones privadas.
 - Una quinta parte de los recursos (\$44.8 millones) se asignaron a través de cinco programas sin reglas de operación (con normatividad interna), mediante los cuales se benefició a 54 OSCs con actividades de fomento cultural.
 - Solamente 2% de los recursos del Consejo (\$ 4.7 millones) se asignaron mediante programas con Reglas de Operación: el Fondo de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA) y el Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE).

El CONACULTA otorga la mayor parte de los recursos mediante mecanismos no suficientemente reglamentados y publicitados. Otra característica de los apoyos es su desigual distribución entre



las donatarias: en año 2009, 12 OSCs recibieron más de 51% de los recursos, y los montos de los apoyos fueron desde \$18 millones⁶⁴ hasta un apoyo de \$ 5,800.

4. La Dirección General de Planeación y Programación (DGPP), de la Subsecretaría de Educación Superior, reportó por primera vez en 2009 la asignación de apoyos económicos a OSCs: \$ 145 millones para 45 OSCs. Sin considerar los recursos del INEA y la CONADE, la Dirección estaría en segundo lugar, otorgando 31% de los recursos de la dependencia. Su principal beneficiaria fue la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)⁶⁵, que recibió \$ 120 millones, el mayor monto otorgado a una organización de parte de la SEP. Este caso es similar al del INEA y la CONADE, ya que se trata fundamentalmente de recursos que la Dirección canaliza a instituciones de educación superior (no a OSCs), mediante el “Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES)⁶⁶ y el de “Fortalecimiento del programa de Becas”⁶⁷. La mayoría de estos apoyos son para becas y para programas de universidades y tecnológicos; acciones que forman parte de una estrategia de gobierno más amplia. Por su parte, los subsidios del PADES se dirigen a apoyar proyectos de centros universitarios que contemplan acciones de vinculación social, pero no se trata de recursos para OSCs.
5. El Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) asignó \$ 22 millones (2 % del total de la SEP) para apoyar proyectos de difusión de las artes de 25 OSCs. Este apoyo también se distribuye de manera desigual: 71% de los recursos fueron para 5 OSCs.
6. Los apoyos del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) se asignan con un enfoque distinto al resto de las acciones. Mediante el Programa de Proyectos de Desarrollo Social, con Reglas de Operación, se apoyaron proyectos de 68 OSCs que benefician a grupos de población joven. El presupuesto total del programa apenas supera los 4 millones de pesos (0.3% de lo reportado en total por la SEP) y el monto promedio de los apoyos es de alrededor de \$ 60 mil, cantidad muy inferior a los apoyos millonarios que otorgan otros organismos de la SEP.
7. La Oficialía Mayor de la SEP otorgó \$ 55.2 millones en donativos para 19 OSCs y \$ 5 millones en subsidios para apoyar una OSC. La suma de estos recursos representa poco menos de 5% del total de los recursos de la SEP y, llega a 13% si no se consideran los montos reportados por INEA y CONADE. La asignación de donativos ilustra una modalidad que, con muy poca o nula regulación, ha sido utilizada por varias dependencias federales, ya que apenas a partir del año 2006 se estableció un marco normativo para su regulación, que todavía no se termina de implementar. Porque estos recursos sí se pueden considerar dirigidos a fomentar el trabajo de

⁶⁴ Algunos de las OSCs que recibieron estos apoyos fueron: Festival de México en el Centro Histórico (\$10 millones), la Academia de Música del Palacio de Minería (\$ 8 millones), Oaxaca, Música y Cultura (\$ 14.3 millones), Sumando Amor (\$ 15 millones), Camerata de Coahuila (\$4 millones), Conservatorio de Música y Artes de Celaya (\$ 5.5 millones), Museo de Memoria y Tolerancia (\$ 18 millones), Festival de Música Miguel Bernal Jiménez (\$ 6 millones), Ballet Artístico de Monterrey (\$ 5 millones), Academia Mexicana de la Lengua (\$ 5 millones), Fundación UNAM (\$ 10 millones) y Amigos del Museo de Pintores Oaxaqueños (\$14 millones).

⁶⁵ Inscrita en el Registro Federal de OSCs.

⁶⁶ Programa con reglas de operación que en 2009 benefició a 18 instituciones, con más de \$ 77 millones.

⁶⁷ En 2009 otorgó \$ 66.4 millones a tres instituciones.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

las OSCs educativas, incluimos el análisis de los procedimientos de asignación de donativos como estudio de caso en el Capítulo III.

Las siguientes son algunas conclusiones derivadas de este breve panorama sobre acciones de fomento a OSCs que reporta la SEP:

- a) El análisis refleja la falta de visión gubernamental sobre fomento al sector de OSCs, particularmente respecto a la definición de las OSCs sujetas de apoyos. Esto se debe principalmente a que no existen definiciones claras ni políticas de fomento consistentes y, por tanto, tampoco existen criterios, ni coordinación al interior de la dependencia para elaborar los reportes; las instancias responsables⁶⁸. Más de la mitad de los apoyos se destinan a organizaciones para-gubernamentales o “casi no gubernamentales”, como las asociaciones de profesionistas del deporte, fideicomisos estatales del INEA, museos, casas de cultura, universidades y centros de investigación superior⁶⁹.
- b) La información no es completa, faltan por ejemplo, los apoyos económicos que son transferidos a las OSCs que facilitan las actividades del programa Constrúye-T en las escuelas, a través de un convenio entre la SEP y el PNUD, instancia que administra estos recursos públicos⁷⁰.
- c) Los mecanismos para asignar los recursos no son suficientemente reglamentados, transparentes ni públicos.
- d) Los recursos se distribuyen desigualmente entre las OSCs beneficiadas, los montos van desde \$ 5,800 hasta \$120 millones.
- e) Los apoyos se canalizan fundamentalmente para actividades deportivas, culturales, recreativas; son escasos los recursos destinados a apoyar proyectos y OSCs de fomento educativo.

Los hallazgos de los cuatro estudios de caso que exponemos en los siguientes capítulos reflejan algunos de los problemas identificados en este panorama de información cuantitativa sobre las acciones de fomento a OSCs de parte de la SEP. En el análisis cualitativo, cada caso ilustra obstáculos particulares y posibles vías para avanzar hacia el establecimiento de instrumentos para la construcción de alianzas entre la SEP y las OSCs para promover la calidad de la educación en México.

⁶⁸ La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), sobre las áreas propias de la SEP y otros funcionarios responsables en los organismos desconcentrados como el INEA, la CONADE y el CONACULTA.

⁶⁹ 46% del INEA, 18% del CONADE y 12% de la DGPP. Este porcentaje podría ser mayor si incluimos las instituciones apoyadas por CONACULTA que entran en esta categoría.

⁷⁰ Véase estudio de caso, en Capítulo IV.



Capítulo III. Los donativos en la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación Pública

En este capítulo presentamos los resultados de la investigación para el caso de los donativos otorgados a OSCs por la Oficialía Mayor (OM) de la SEP⁷¹. Se eligió este ejemplo porque ilustra cómo varias dependencias de la APF otorgan recursos catalogados como donativos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a instituciones sin fines de lucro⁷²; un mecanismo que apenas empezó a regularse con la publicación del “Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativos” (2008), posterior a la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006. Adicionalmente, a partir de la revisión de los informes de apoyos y estímulos a OSCs suponíamos que la OM sería la instancia que financia proyectos educativos de OSCs, ya que otros organismos de la Secretaría apoyan proyectos artísticos, culturales y/o de investigación científica⁷³.

La SEP no ha constituido algún **Fondo para seleccionar y apoyar proyectos educativos de OSCs, con criterios y mecanismos institucionales**⁷⁴; la entrega de donativos se “formaliza” mediante Lineamientos Generales emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sin que la SEP haya desarrollado reglas para que las OSCs concursen por estos recursos en condiciones equitativas.

1. Normatividad para la asignación de donativos de la administración pública federal

Hasta antes del 2008, cada dependencia gubernamental establecía las normas para la entrega de donativos. Como efecto de algunos escándalos que revelaron el abuso practicado por algunas dependencias⁷⁵, en 2006 se definieron por primera vez los organismos que pueden recibir donativos: asociaciones no lucrativas, fideicomisos estatales o privados, entidades federativas y organismos e instituciones internacionales⁷⁶. Con base en la legislación presupuestaria, en 2008 la SHCP estableció los criterios generales que deben cumplir las instituciones para recibir donativos: no perseguir fines de lucro, estar al corriente de sus obligaciones fiscales, comprobar que el monto principal de sus ingresos no proviene del PEF, no estar registradas en otro padrón de beneficiarios de programas del gobierno federal, ni involucradas con asociaciones religiosas, partidos o agrupaciones políticas. Resulta contradictorio que la ley federal que regula la entrega de donativos no requiera a las beneficiarias su inscripción al Registro Federal de OSCs y la obtención de la CLUNI, requisito establecido en 2004 por la Ley de Fomento para que las OSCs puedan recibir recursos del gobierno federal. Además, los procedimientos para asignar

⁷¹ La mayor parte de los recursos que asigna la OM a OSCs son catalogados como donativos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), esta oficina también otorga subsidios pero los datos no se publican en el portal de la SEP.

⁷² Véase CEMEFI, 2007.

⁷³ Véase Anexo I. Metodología.

⁷⁴ Como señalamos más adelante, al menos se han presentado dos oportunidades para constituir en la OM un mecanismo similar al Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), que no han prosperado.

⁷⁵ Entre otros el llamado Pemexgate, cuando la paraestatal PEMEX incrementó la partida de donativos para asignar recursos al Sindicato. A raíz de este caso se incluyó en el Reglamento de la LFPRH la prohibición de “traspasar recursos para incrementar la partida de donativos a lo largo del ejercicio fiscal”. (Ortega, 2007, p. 73).

⁷⁶ *Ibid.*, p 73.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

donativos podrían ser más ordenados si las dependencias solicitaran la CLUNI; ya que les facilitaría conocer las características de las beneficiarias y reportar las acciones a la Comisión de Fomento a OSCs.

Los lineamientos establecen las siguientes obligaciones para las instituciones apoyadas: presentar “un proyecto que justifique y fundamente la utilidad social de las actividades educativas, culturales, de salud, de investigación científica, de aplicación de nuevas tecnologías o de beneficencia, a financiar con el monto del donativo”⁷⁷; presentar un escrito del SAT que muestre que se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales; abrir y mantener una cuenta o subcuenta bancaria específica para este fondo; y, firmar un instrumento jurídico con la dependencia que otorga el donativo⁷⁸. Como veremos a continuación, con la implementación de los lineamientos generales se ha empezado a ordenar la entrega de donativos, pero hace falta que las dependencias desarrollen procedimientos que den transparencia e imparcialidad a la entrega de estos recursos y que faciliten la rendición de cuentas de parte de las OSCs beneficiarias.

Por los fines de esta investigación, es importante señalar que, en la elaboración del Reglamento de la LFPRH y de los lineamientos para la entrega de donativos, la SHCP impuso a la Secretaría de la Función Pública la obligación de llevar el Registro Único de Beneficiarios de Donativos de la Federación, con información que deben proporcionar las dependencias que los otorgan; incluyendo los nombres de las “asociaciones no lucrativas, fideicomisos constituidos por particulares, organismos o instituciones internacionales, que deban identificarse en el Registro como no elegibles de donativos posteriores”⁷⁹. Hasta ahora, la SFP no ha integrado dicho Registro⁸⁰, pero resulta necesario señalar que con esta disposición, la propia APF (a través de las SHCP) desconoce las funciones otorgadas por la Ley de Fomento en 2004 al Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento encargada de llevar el Registro Federal de OSCs. De acuerdo con el Artículo 23 de la Ley de Fomento, en el Registro Federal de OSC se deberán incluir “todas las acciones de fomento que las dependencias o entidades emprendan con relación a las organizaciones registradas”, que deberán ser reportadas por las dependencias del gobierno federal⁸¹. Por su parte, las OSCs están obligadas a proporcionar al Registro Federal la información sobre el “uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban”⁸².

2. Procedimientos para la asignación de donativos de la Oficialía Mayor de la SEP

De acuerdo con la legislación presupuestaria, la entrega de donativos corresponde a la Oficialía Mayor de cada dependencia, algo que ya se realizaba de esta manera; al interior de la OM, la oficina encargada de los procedimientos para la entrega de donativos a OSCs es parte de la Coordinación Administrativa⁸³. Esta oficina no emite convocatoria pública, lo más común es que las OSCs se enteren de estos apoyos

⁷⁷ Artículo 80, LFPRH.

⁷⁸ Modelo de convenio propuesto por las SHCP y de la Función Pública (SPF), publicado como anexo en el Acuerdo de 2008.

⁷⁹ Artículo 185, Reglamento LFPRH.

⁸⁰ En oficio de respuesta a solicitud de información, vía INFOMEX, con número de folio 0002700110510, con fecha 22 de junio del 2010, la SFP señala que todavía no está disponible la información porque no se ha terminado de elaborar el Registro.

⁸¹ Artículo 25, Ley de Fomento.

⁸² Artículo 7º. Fracción IV, Ley de Fomento.

⁸³ En esta oficina trabajan cinco funcionarios.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

porque alguno de sus miembros tiene relación con el Secretario, con sus asesores o con otros funcionarios cercanos, lo cual además resulta relevante porque la autorización de los donativos es una facultad indelegable del Secretario⁸⁴. Una persona entrevistada indicó que, año con año, los consejeros de la organización le hacen una presentación sobre sus programas al Secretario o al Oficial Mayor⁸⁵. Por su parte, los funcionarios entrevistados aseveraron que las OSCs solicitantes son, generalmente canalizadas a través del área de atención ciudadana⁸⁶, pero éste no fue el caso de ninguna OSC entrevistada para esta investigación.

Una vez que las OSCs tienen acceso a la Oficina de Donativos, presentan sus propuestas y la siguiente documentación⁸⁷:

- Acta constitutiva.
- Clave Única de Identificación (CLUNI)⁸⁸.
- Registro Federal de Contribuyentes (RFC).
- Constancia del SAT que acredite que la OSC está al corriente de sus obligaciones fiscales.
- Constancia de que no existe proceso legal en contra de la asociación⁸⁹.

En 2009, con base en los lineamientos para la entrega de donativos, la SEP empezó a requerir a las OSCs la presentación de un proyecto por escrito; anteriormente existían casos en que se financiaban programas de actividades y no proyectos específicos. Respecto a los temas de los proyectos, el criterio general es que estén "alineados con el programa sectorial de la Secretaría"⁹⁰; por lo que pueden ser proyectos educativos, culturales, artísticos o de fomento deportivo. Los funcionarios de la Oficina de Donativos asesoran a las OSCs para la elaboración de su propuesta y la entrega de documentación; una vez que cumplen los requisitos, los proyectos se turnan a la oficina del Secretario para su autorización y firma. Como no existe un comité dictaminador que seleccione los proyectos, son los asesores del Secretario quienes deciden cuáles serán apoyados, para esto, pueden tener reuniones de trabajo con los funcionarios de la Oficina de Donativos.

La decisión sobre el número de proyectos apoyados depende de la disponibilidad de recursos; aunque este criterio no ha sido un impedimento porque no se reciben demasiadas solicitudes y generalmente se

⁸⁴ Artículo 80, Fracción II, LFPRH.

⁸⁵ Entrevista 6 (16 de noviembre de 2010).

⁸⁶ Entrevista 9 (12 de noviembre de 2010).

⁸⁷ No existe un periodo determinado para recibir propuestas. No es un requisito que las OSCs sean donatarias autorizadas por el SAT (Entrevista 9, 12 de noviembre de 2010), pero esta información no es clara para todas las OSCs beneficiadas: algunas indican que se les ha requerido entregar recibo deducible de impuestos. Entrevistas 1, 3 y 6 (noviembre de 2010).

⁸⁸ De acuerdo con normatividad para recibir donativos no es obligatorio tener la CLUNI, la Oficina de Donativos incorporó este requisito recientemente.

⁸⁹ Este documento y el anterior empezaron a ser requeridos en 2009. Para conocer los cambios normativos y operativos, se revisaron contratos firmados por OSCs en los años 2006 al 2010 publicados en http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Oficialia_Mayor.

⁹⁰ Incluso a partir de 2010, en los formatos de presentación de proyectos se añadió una sección para que las OSCs indiquen con cuáles objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Educación se "alinean" los objetivos de su proyecto. Entrevistas 9 y 10 (noviembre de 2010).



apoyan todos los proyectos que resultan elegibles⁹¹. La selección de los proyectos y la autorización por parte del Secretario puede tomar varios meses, sólo entonces se firma el convenio con la OSCs⁹².

Opacidad y discrecionalidad en la asignación de donativos

Al iniciar la investigación, en junio del 2010 no existía información sobre donativos de Oficialía Mayor en el portal de la SEP. La dependencia publicó los convenios con las OSCs como respuesta a varias solicitudes de información que interpusimos, vía INFOMEX⁹³. Sin embargo, la información publicada todavía está incompleta: para el periodo analizado faltan 7 convenios y, en 6 casos, faltan documentos anexos; tampoco se han publicado los informes que presentan las OSCs.

La OM asigna también recursos catalogados como subsidios, sobre los cuales no publica información en el portal de la dependencia y sus respuestas a las solicitudes de información fueron incompletas.⁹⁴.

Además de estas fallas de transparencia, debido a la discrecionalidad en la entrega de donativos, dos OSCs no accedieron a ser entrevistadas. Una porque su representante consideró que se le requería información confidencial y que debía consultarlo con los funcionarios de Oficialía Mayor; en el otro caso, la OSC que declinó ha recibido donativos por montos más elevados que el resto de las OSCs; esta información se conoció en 2008 por una “filtración” a la prensa y varias OSCs expresaron su malestar sobre las diferencias en el acceso a los donativos.

El acceso y la asignación de los donativos son todavía procedimientos opacos y discrecionales, pero el problema es aún mayor en lo que se refiere a los recursos catalogados como subsidios. Mientras que otras dependencias tienden a asignar estos recursos mediante programas con reglas de operación, la SEP los asigna sin ninguna normatividad y sin apearse a los criterios de “objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad”, establecidos en la LFPRH (Art. 75).

⁹¹ Entrevista 9 (12 de noviembre de 2010).

⁹² Los representantes legales de las OSCs deben acudir a las oficinas centrales a firmar el convenio. A partir de 2008, debe también acudir a la firma otro representante de la OSCs, denominado “responsable solidario”; lo que algunas OSCs han visto como un exceso, ya que esta figura jurídica no existe en las organizaciones y la persona debe asumir esta responsabilidad de manera personal y no institucional. Entrevista 7 (28 de noviembre de 2010).

⁹³ http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Oficialia_Mayor

⁹⁴ Por ejemplo, a pesar de que los convenios de donativos establecen que las receptoras deberán entregar un informe, la SEP declaró que no cuenta con informes de la Fundación México Estados Unidos para la Ciencia, A. C. (FUMEC), que recibió 5 millones de pesos, mediante un convenio de colaboración firmado en 2002, en el que la SEP se comprometió a asignar a la Fundación un millón de pesos cada año, hasta 2006. Tampoco existe convenio ni informe sobre el subsidio de 5 millones de pesos otorgado al Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A. C. en 2009: oficio de respuesta a solicitudes de información (folio número 0001100336310, del 26 de octubre del 2010) y oficio (folio número 0001100335810, del 22 de octubre de 2010). Convenio modificadorio de concertación del 8 de agosto de 2002, con fecha 21 de noviembre de 2005, proporcionado por la SEP en respuesta a solicitud de información vía INFOMEX (No. de Folio 0001100236210, del 25 de agosto de 2010). FUMEC recibió además alrededor de 7.7 millones de pesos como donativos en los años 2007, 2008 y 2009, mediante la filial Innovación para la Enseñanza de la Ciencia, A. C., (Véase Figura No. 9).



Continuando con el procedimiento de Donativas, la fecha de aprobación de cada proyecto depende de los tiempos en que se presenta, se revisa y se autoriza. Una vez elegido el proyecto, se puede firmar el convenio y sólo entonces se entregan los recursos a la OSC. En el periodo analizado, lo más común fue que las OSCs recibieran los recursos en el último trimestre del año; en 2009 varias OSCs entrevistadas recibieron los recursos en diciembre (incluso el 28 de diciembre), algunas tuvieron que hacer trámites para poder ejercerlos en 2010, aunque el convenio mantuvo la leyenda “Donativo Otorgado en 2009”⁹⁵.

La entrega tardía de los recursos tiene implicaciones graves para las OSCs, especialmente porque sólo pueden comprobar gastos efectuados durante el periodo que va de la fecha en que reciben los recursos al 31 de diciembre. Para terminar sus proyectos a tiempo, las OSCs tienen que iniciar actividades antes de recibir el donativo, con recursos propios o préstamos, y después hacer maniobras administrativas para documentar el ejercicio de recursos, según las fechas de asignación del donativo. A partir de 2010, la Oficina de Donativos ya no permite que las OSCs empiecen a trabajar antes de recibir los recursos⁹⁶, por lo que se propuso asignarlos con mayor anticipación. Esto no ha sido posible, en noviembre de ese año varias OSCs entrevistadas todavía no recibían el donativo⁹⁷; algunas todavía estaban ejerciendo el recurso solicitado en 2009⁹⁸; y, otras estaban en espera de que la SEP aprobara el informe de 2009 (un proceso que en algunos casos ha tomado hasta seis meses⁹⁹). Además de la sobrecarga de trabajo y de la tensión que genera para las OSCs recibir los recursos a finales del año, se vuelve casi imposible para ellas cumplir sus metas y elaborar sus informes, que generalmente “lucen pobres y no reflejan el trabajo realizado”.

El ciclo presupuestal, con corte en diciembre, afecta a las OSCs apoyadas, más aún a las que deben ejecutar sus proyectos durante el calendario escolar. En 2009, la SEP pidió una opinión a la SHCP sobre la posibilidad de que estas OSCs pudieran extender sus actividades y sus comprobaciones después del 31 de diciembre, al término del año escolar. El dictamen de respuesta de la SHCP es relevante porque señala que para esta dependencia, autoridad en temas presupuestales, los recursos se consideran devengados una vez que las dependencias responsables de su asignación los transfieren a una institución beneficiaria¹⁰⁰. Lo anterior corrobora lo que hemos encontrado en estudios sobre otros programas gubernamentales de financiamiento a OSCs: que **la imposición que generalmente hacen las dependencias a las OSCs de ejercer los recursos antes del 31 de diciembre es una práctica sin fundamento normativo**¹⁰¹. Adicionalmente, en este estudio encontramos un caso que indica que las dependencias sí pueden realizar convenios multianuales con OSCs y que esto depende de la voluntad política: en 2002, la OM de la SEP firmó un convenio de colaboración con la Fundación México Estados

⁹⁵ Entrevistas 1, 4, 5 y 7.

⁹⁶ Se solicitó a varias OSCs apoyadas en 2009 realizar una “conciliación bancaria”; esto es, el representante legal, el responsable solidario y el contador o auditor tuvieron que acudir a la sucursal bancaria para que el ejecutivo de cuenta hiciera constar que los recursos se utilizaron de la manera y en los tiempos en que lo indicó la asociación. Entrevista 7 (28 de noviembre de 2010).

⁹⁷ Entrevistas 1, 2, 3, 5 y 7.

⁹⁸ Entrevistas 1, 2, 5 y 7.

⁹⁹ Entrevista 7 (28 de noviembre de 2010).

¹⁰⁰ “[n]o es un requisito que los subsidios se comprueben por las OSCs antes del 31 de diciembre, pues la SHCP los considera como recursos devengados o gastos pagados en el momento en que los entrega a las dependencias o a los gobiernos locales, de manera que la dependencia se queda solamente con el compromiso inmediato de entregar informes trimestrales a la SHCP”, en SHCP, oficio número 307-A-20809 del 24 de agosto de 2008.

¹⁰¹ Véase, Verduzco, *et al.*, 2009, pp 153 y 154.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Unidos para la Ciencia, A. C. (FUMEC)¹⁰², comprometiéndose a aportarle financiamiento por un millón de pesos anualmente, hasta el 2006.

3. Monto y distribución de los apoyos

En este apartado analizamos la información sobre los montos de los apoyos y su distribución entre las OSCs apoyadas en el periodo de los años 2006 al 2010.

Figura No. 8. Donativos de Oficialía Mayor de la SEP (2006-2010)¹⁰³

Año	Número de OSCs apoyadas	Monto de los apoyos (miles de pesos)
2006	13	30,351.5
2007	23	56,315.4
2008	36	96,384.3
2009	19	55,167.0
2010	11	36,022.2
Total	102 apoyos 66 OSCs	274,240.2

FUENTE: Elaboración propia con información de los convenios de colaboración SEP - OSC beneficiadas.

En los cinco años, la OM de la SEP ha entregado 102 donativos a 66 OSCs, un grupo selecto, frente al universo de OSCs educativas que podría cumplir con los requerimientos para recibir donativos de la APF, pero que por falta de fuentes, recurren en gran medida a financiamiento internacional y privado nacional. En la Figura No. 9 se puede observar que la Universidad Tecnológica del Valle de Chalco ha recibido donativos cuatro años consecutivos y que otras OSCs han recibido apoyos por tres años consecutivos.

¹⁰² Véase nota a pie de página número 95.

¹⁰³ A la fecha de esta publicación, la SEP no había publicado la información sobre donativos de OM en 2011.



Figura No. 9. Monto de los donativos por organización de 2006 a 2010 (en pesos)

Organización	Año					Total
	2006	2007	2008	2009	2010	
Academia Mexicana de Profesores de Ciencias Naturales, A.C.			800,000			800,000
Asilo de Niños y Casa Hogar, I.A. P.			1,234,682	2,500,000		3,734,682
Asilo Primavera, I.A.P.			633,968	500,000		1,133,968
Asociación Cultural el Estanquillo, A.C.			700,000			700,000
Asociación Madres Solteras Veracruzanas, A.C.			2,117,839			2,117,839
Centro Social Juan Agustín de Espinoza, A.C.			468,053			468,053
Club de Niños y Niñas de México, A.C.			3,200,000			3,200,000
Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C.			2,000,000			2,000,000
Desarrollo Cultural y Científico, A.C.			1,500,000			1,500,000
Desarrollo Comunitario Santa María, A.C.					3,560,474	3,560,474
Espíritu de Campeón, A.C.					288,872	288,872
Federación Mexicana de Sordos, A.C.			987,900			987,900
Fundación BBVA Bancomer, A.C.		1,800,000	6,300,000	10,800,000		18,900,000
Fundación Caminos con Destino, A.C.			5,714,509	4,000,000		9,714,509
Fundación Colima Accesible, A.C.			5,000,000			5,000,000
Fundación Niños de San Luis, A.C.					480,000	480,000
Fundación Proceso Eco, A.C.					2,000,000	2,000,000
Fundación Tito, I.A.P.			696,250			696,250
Fundación Ven Conmigo, A.C.			1,500,000			1,500,000
Fútbol y Corazón, A.C.		600,000	1,975,690			2,575,690
Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa, A.C.			4,935,000			4,935,000
Instituto para el Desarrollo Integral del Sordo, A.B.P.			687,885			687,885
Orquestas, Coros y Bandas Juveniles de Nuevo León, A.B.P.			894,125			894,125
Patronato Museo Sol del Niño, A.C.					3,699,745	3,699,745
Patronato de Escuelas Primarias de Extensión México, A.C.			1,707,000			1,707,000
Patronato del Teatro Isauro Martínez, A.C.			3,000,000			3,000,000
Universidad Tecnológica del Valle de Chalco, A.C.		2,000,000	2,880,000	4,500,000	6,500,000	15,880,000
Academia Mexicana de la Historia Correspondiente de la Real de Madrid, A.C.		1,000,000	1,509,375	1,500,000		4,009,375
Asociación Falcone para Niños con Discapacidad, A.C.			3,480,000			3,480,000
Asociación Mundial de Universidades para Estudios Científicos sobre el Fútbol, A.C.			4,993,800			4,993,800
Asociación para Leer, Escribir, Escuchar y Recrear, A.C.			1,738,500	2,500,000	2,706,675	6,945,175
Comité del Festival Internacional de las Artes de Lerdo Durango, A.C.					6,000,000	6,000,000
Compromiso, solidaridad y ayuda social	600,000					600,000
Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C.		298,137		2,000,000		2,298,137
Conservatorio de las Rosas, A.C.	2,000,000					2,000,000



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Consortio Internacional Arte y Escuela	3,000,000	3,000,000	3,799,773			9,799,773
Cultura Indios Mayas, A.C.	2,000,000					2,000,000
Christel House de México, A.C.					2,317,000	2,317,000
ECCA de México, A.C.				2,500,000		2,500,000
En Acción por Ti, A.C.			2,588,106			2,588,106
En la Comunidad Encuentro A.C.	3,100,000					3,100,000
Escritores de Lenguas Indígenas, A.C.		2,060,000				2,060,000
Escuela Veteranos de la Revolución Lázaro Cárdenas, A.C	1,253,500		1,812,000			3,065,500
Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia	10,000,000	7,000,000				17,000,000
Festival de la Palabra, A.C	1,500,000	2,000,000				3,500,000
Festival Internacional de Cine Documental de la Ciudad de México		3,450,000	700,000			4,150,000
Fideicomiso 13744-6 "Ver bien para aprender mejor"		1,750,000				1,750,000
Fideicomiso Pro bosque de Chapultepec	1,000,000					1,000,000
Forjadores de Esperanza del Valle de Zamora, A.C.		1,000,000				1,000,000
Fundación de Apoyo Infantil Región Centro, A.C		155,600				155,600
Fundación de empresarios por la Educación Básica, A.C.		1,500,000				1,500,000
Fundación John Langdon Down, A.C.		3,000,000		5,000,000	8,000,000	16,000,000
Fundación Nemi, A.C.	3,926,000	10,388,000	10,580,000			24,894,000
Impulsora de la Cultura y de las Artes, I.A.P.				5,000,000		5,000,000
Innovación en la enseñanza de la ciencia, A.C.		1,728,116	3,000,000	3,000,000		7,728,116
Museo Interactivo Infantil, A.C	250,000		1,000,000	700,000		1,950,000
Museo Sol del Niño A.C.	1,000,000	3,000,000	3,169,500			7,169,500
Musicosophia México A.C.				400,000		400,000
Patronato Ballet de Cámara Estado de Morelos A.C.	720,000	720,000		720,000		2,160,000
Patronato de la Orquesta Sinfónica del Estado de México, A.C		1,000,000				1,000,000
Patronato del Festival internacional de Cine en Guadalajara, A.C.		1,000,000				1,000,000
Patronato Pro Zona Mazahua, I.A.P.				500,000		500,000
Suma por la Educación, A.C.		750,000	2,500,000	3,500,000		6,750,000
Toma el Control, A.C.				1,545,000		1,545,000
Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación, A.C. (UNETE)		7,113,500	6,578,375	4,000,000		17,691,875
Yanavi A.C.					467,400	467,400
Total	30,351,506	56,315,360	96,384,338	55,167,009	36,022,175	273,762,948

FUENTE: Oficialía Mayor de la SEP. Convenios de colaboración con OSCs para la entrega de donativos¹⁰⁴.

En estos datos saltan las diferencias de los apoyos a las OSCs, que en este periodo van de: \$10.8 millones asignados a la Fundación BBVA Bancomer en 2009 hasta \$ 282 mil entregados a Educación Equitativa de Alta Calidad de Espíritu Campeón, A. C. en 2010. Como se aprecia en la gráfica, casi 40%

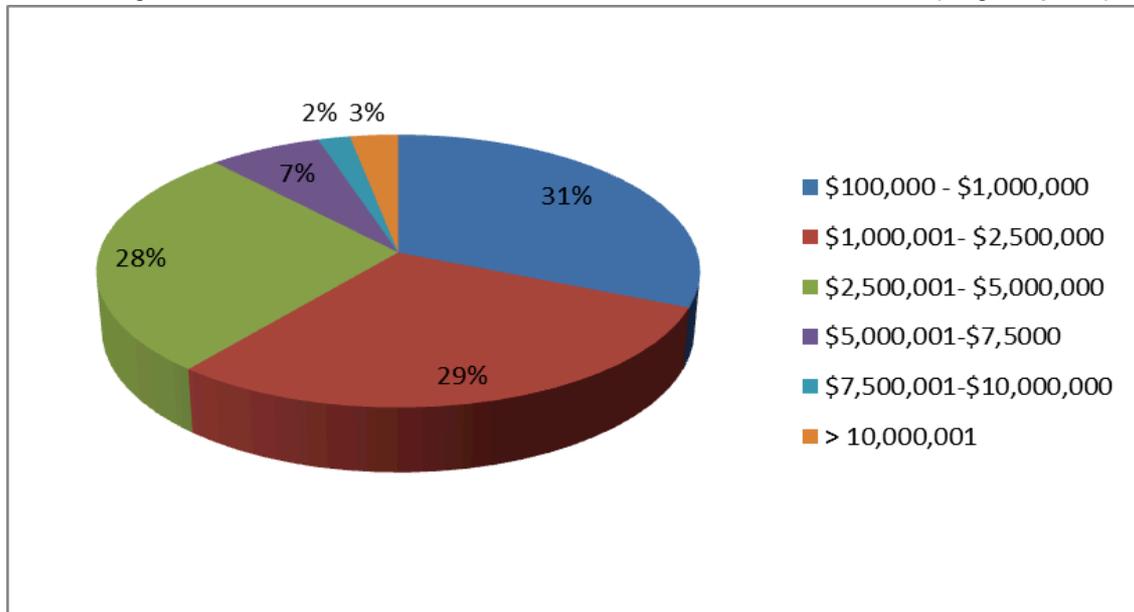
¹⁰⁴ www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Oficialia_Mayor.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

de las OSCs recibieron apoyos de un millón de pesos o menos, 30% fueron apoyadas con donativos de entre \$1 y \$ 2.5 millones de pesos; y alrededor de 30% recibieron apoyos superiores a \$ 2.5 millones.

Figura No. 10. Distribución de los donativos entre las beneficiarias 2006-2010 (rango en pesos)



FUENTE: Elaboración propia con información de los convenios de OM con OSCs.

La desigualdad en los montos asignados no tiene relación con el tipo de proyectos o actividades, se explica más bien por la falta de criterios específicos que garanticen acceso equitativo a los recursos públicos: el criterio general es que el monto del donativo puede representar hasta 50% de los ingresos anuales de la OSC¹⁰⁵. En la práctica, estos apoyos representan entre 20 y 40% de los ingresos anuales de las OSCs.

4. Perfil de los proyectos y de las organizaciones apoyadas

La centralización es también característica de las entrega de donativos: una quinta parte de las OSCs apoyadas se encuentran ubicadas en el Distrito Federal y la mayoría de los proyectos se desarrollan en esta entidad, o son de carácter nacional.

Con el objeto de identificar la estrategia gubernamental de la SEP al otorgar los donativos a OSCs, en la siguiente Figura presentamos una clasificación de proyectos por temática.

¹⁰⁵ Entrevistas 9 y 10 (noviembre de 2010). La Fracción III del Artículo 80 de LFPRH señala que los principales ingresos de la institución beneficiaria "no provengan del PEF, salvo los casos que permitan expresamente las leyes". Los Lineamientos no son más específicos.



Figura No. 11. Clasificación temática de los proyectos apoyados en el periodo 2006 al 2010

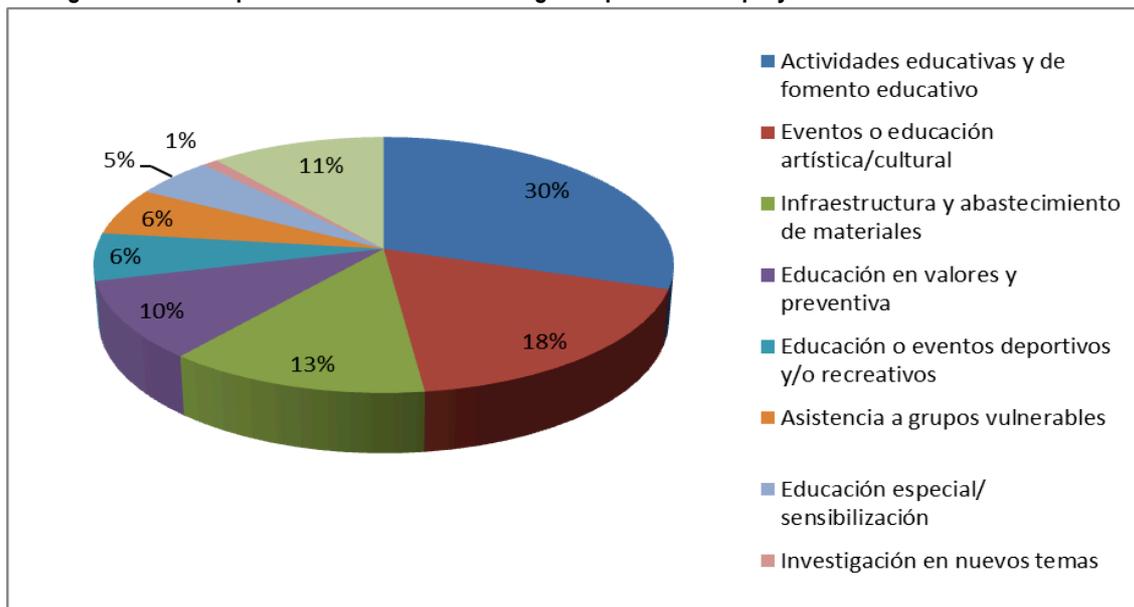
Actividades de fomento educativo	Educativas y de investigación y/o capacitación para elevar la calidad educativa en todos los niveles.
Difusión y/o educación artística/cultural	Educación artística y cultural, difusión y realización de eventos culturales y artísticos en diversos espacios, incluyendo los escolares.
Infraestructura y abastecimiento de materiales	Actividades de reparación o construcción de infraestructura o abastecimiento de materiales.
Educación en valores y preventiva	Educación sobre valores, con objetivo de prevenir riesgos de violencia y adicciones (talleres y cursos de concientización, entre otros).
Eventos deportivos y/o recreativos	Desarrollo de eventos deportivos o de fomento a la cultura del deporte y otro tipo de actividades recreativas.
Asistencia a grupos vulnerables	Actividades encaminadas a la asistencia a grupos en condición de vulnerabilidad por edad, sexo o capacidades.
Educación especial/ sensibilización	Actividades de investigación y/o concientización en temas educativos.
Investigación en temas variados	Acciones de investigación en temas nuevos: medicina alternativa o tradicional, entre otros.

FUENTE: Elaboración propia, con información de los proyectos apoyados en el periodo de 2006 al 2010.

Por la información cuantitativa presentada en el capítulo anterior sobre las acciones de fomento de la SEP, suponíamos que los apoyos de la dependencia que tienen como objetivo el fomento educativo se canalizan fundamentalmente a través de la Oficina de Donativos (Véase Capítulo II). Sin embargo, el perfil de los proyectos apoyados por esta Oficina en el periodo refleja que sólo 59% de los recursos se destinaron a apoyar proyectos de fomento educativo: 30% para proyectos educativos, 13% para proyectos de infraestructura y materiales en centros educativos y 11% para proyectos de educación especial. El 40% restante fue para proyectos artísticos y culturales, de educación en valores o con fines preventivos, o de investigación.



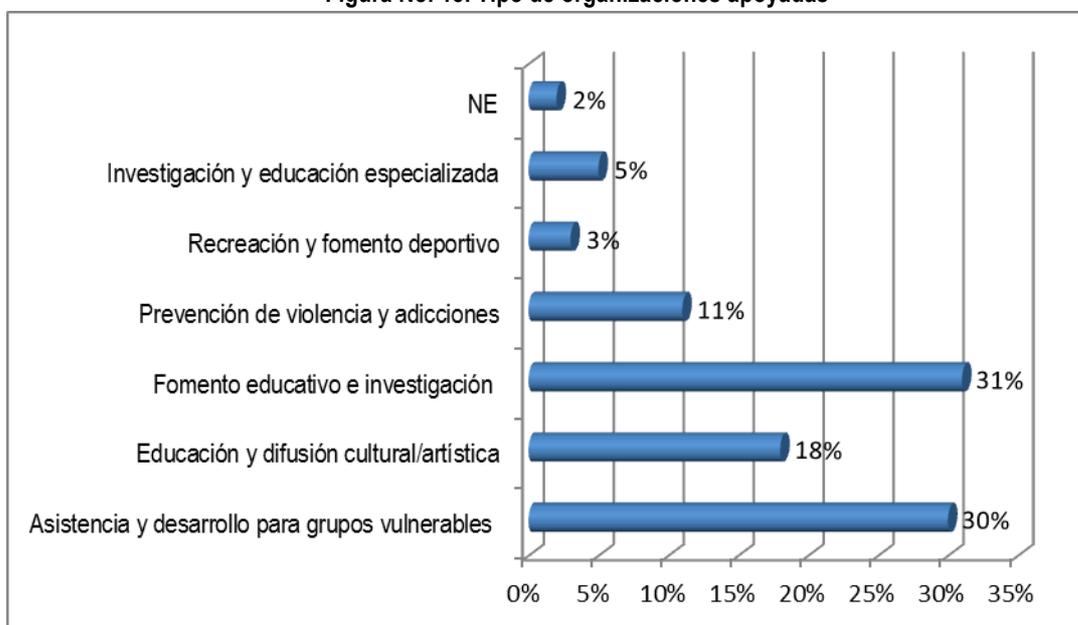
Figura No. 12. Proporción de los recursos otorgados por tema del proyecto



FUENTE: Elaboración propia, con información de los proyectos apoyados en el periodo de 2006 al 2010.

Al considerar la asignación de montos, de acuerdo con el tipo de organización, vemos que 30% de los apoyos fueron para OSCs de fomento educativo, 30% para OSCs asistenciales, 18% de los recursos se destina a OSCs artísticas y culturales y 11% a OSCs que realizan actividades de prevención de violencia y adicciones.

Figura No. 13. Tipo de organizaciones apoyadas



FUENTE: Elaboración propia, con información de los proyectos apoyados en el periodo de 2006 al 2010.



5. ¿Rendición de cuentas o fiscalización del uso de recursos públicos?

Antes de 2008, cuando la entrega de donativos se regía por normatividad interna, las OSCs podían comprobar el uso de los recursos mediante un comunicado o con listas de beneficiarios. Los lineamientos emitidos ese año establecen los siguientes criterios para la comprobación del uso de recursos: aplicar los recursos en los plazos señalados, abrir una cuenta bancaria exclusiva, alcanzar los objetivos propuestos, cumplir con los criterios de rendición de cuentas y presentar informes financieros trimestrales y un informe final. La SEP incorpora básicamente estos criterios en los convenios que firman con las OSCs, sólo añade algunos de carácter administrativo, también muy generales, como: que la OSC esté dispuesta a mostrar, en caso de que se le requiera, la información sobre la aplicación del donativo para efectos de “control, vigilancia y fiscalización”.

De acuerdo con la información de las entrevistas, estos procedimientos no han conducido a que las OSCs reporten sobre resultados y logros alcanzados, pero sí a un proceso de fiscalización excesivo sobre el uso de los recursos. En este sentido, la presencia de funcionarios provenientes de la SHCP en la OM ha influido en dar mayor importancia a aspectos administrativos, que a los proyectos de las OSCs¹⁰⁶. También influyó que en 2009, el Órgano Interno de Control (OIC) auditó los procedimientos de entrega de donativos de los años 2007 y 2008. Se han realizado algunos ajustes en los procedimientos que, de acuerdo con la lógica de los funcionarios, facilitan la fiscalización a las OSCs, pero ha sido difícil para las OSCs entrar en esta lógica, que se complica además porque los procedimientos todavía no se terminan de ajustar y, porque, al no estar escritos, se aplican de manera homologada, prevaleciendo los criterios discrecionales de los funcionarios¹⁰⁷.

También como resultado de la presión del OIC, en 2009 y 2010, los funcionarios revisaron los expedientes de las OSCs y, en algunos casos, exigieron mayor documentación sobre ejercicios anteriores, para poner en orden y al día los expedientes y no correr el riesgo de ser acusados de omisión o irresponsabilidad. Lo anterior está conduciendo a un ciclo de discusiones y de exigencias que ha desgastado la relación con las OSCs y creado mayor incertidumbre, ya que para las OSCs, la continuidad de los apoyos depende de los resultados de las auditorías¹⁰⁸.

Respecto a las posibilidades de utilizar parte del donativo para solventar gastos de operación del proyecto, existe también confusión entre las OSCs debido a la ausencia de reglas. Solamente una tercera parte de las OSCs apoyadas en este periodo ha utilizado parte del recurso con este fin; generalmente, las OSCs han ido conociendo los criterios administrativos por las observaciones de los funcionarios al revisar los informes¹⁰⁹. En la Figura No. 14 se observa que las OSCs han destinado recursos a este rubro de manera muy desigual y, que la implementación de cierta normatividad ha incidido en una mayor

¹⁰⁶ Las representantes de OSCs entrevistadas perciben que los funcionarios que anteriormente estaban a cargo de los procedimientos de Donativos conocían mejor el trabajo que realizan las OSCs, así como de las características de estas organizaciones, por lo que se permitían cierta flexibilidad. Entrevista 7 (28 de noviembre de 2010).

¹⁰⁷ Aunque se “asesore” a las OSCs para presentar los informes y entregables, la falta de homologación y la aplicación retroactiva de algunos criterios, crean desinformación y confusión entre las OSCs. Entrevista 6.

¹⁰⁸ La SEP debe informar a la Secretaría de la Función Pública cuando una organización incumple porque no podrá ser elegible para recibir donativos o apoyos de cualquier instancia del gobierno federal. (Entrevistas 2, 3, 4 y 7).

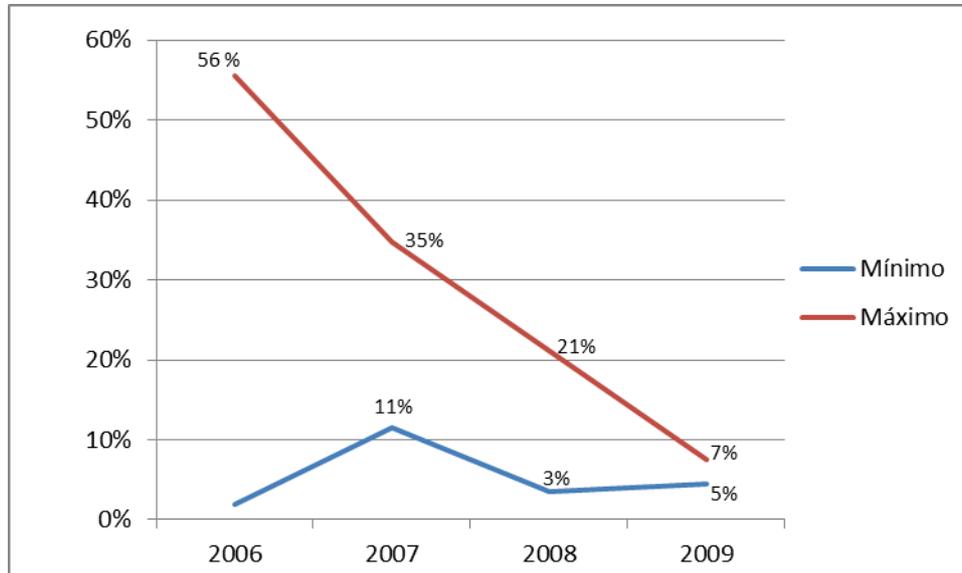
¹⁰⁹ Algunas OSCs señalaron que se les permite utilizar hasta 15% del total de donativo para este rubro, mientras que otras creen que sólo hasta 5%. Entrevistas 3, 5 y 6. Por falta de reglas claras y explícitas, los criterios varían también en función de los perfiles de los funcionarios.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

homogeneidad: antes del año 2008 las OSCs destinaban entre 56% y 2% del apoyo a este rubro; rango que se redujo a una proporción máxima 8% y mínima de 5% como efecto de la regulación.

Figura No 14. Porcentajes máximos y mínimos utilizados para gasto operativo, por año (2006-2009).



FUENTE: Elaboración propia con información de los convenios y reportes de las OSCs beneficiarias.

En general, no se ha desarrollado suficiente normatividad para los programas de financiamiento a proyectos de OSCs de la APF respecto a la proporción que podrá destinarse a gastos de operación de los proyectos; en el caso de los subsidios, la LFPRH solamente señala que no deben ser onerosos¹¹⁰. Las dependencias han adoptado diversos criterios, para los donativos privados deducibles de impuestos se permite utilizar hasta 5%;¹¹¹ y en los programas con reglas de operación varía de 0 hasta 40%. Para desarrollar normatividad al respecto, se requiere partir de que los gastos de operación de proyectos son un ingrediente fundamental para el fortalecimiento institucional, además de las recomendaciones de estudios internacionales que proponen un rango entre 13 y 22%¹¹².

La obligación de entregar informes financieros trimestrales y uno final resulta excesiva, particularmente cuando las OSCs reciben los recursos en septiembre y deben concluir el proyecto en diciembre. Peor aún si el seguimiento de los proyectos, mediante la revisión de estos informes no tiene el objetivo de valorar su impacto social o de retroalimentar a las OSCs ejecutoras, como es el caso¹¹³.

En 2010 se modificó el formato de presentación de proyectos para que las OSCs incluyan los criterios referentes al ejercicio de los recursos y definan claramente sus entregables por rubro del presupuesto¹¹⁴. El análisis de los convenios y proyectos indica que las OSCs, con la asesoría de los funcionarios, no

¹¹⁰ Art. 80, LFPRH.

¹¹¹ Art. 110, Reglamento de la LISR.

¹¹² Véase Verduzco, *et al.*, p. 114.

¹¹³ Algunas beneficiarias señalan que les han solicitado hacer cambios de redacción poco relevantes a sus informes, o se les ha pedido presentarlo en una matriz, especificando objetivos, actividades, gastos y entregables.

¹¹⁴ Con este nuevo formato los rubros del presupuesto solamente hacen referencia a objetivos y actividades, sin especificar tipo de gasto. Por ejemplo, para ese año, ya no fue posible distinguir el monto asignado a gastos de operación del proyecto.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

definen sus entregables como productos que muestren resultados concretos de los proyectos, sino como pruebas de que utilizaron los recursos de la manera en que se indicó en los proyectos. A continuación enlistamos los principales entregables, el más utilizado es el denominado material probatorio¹¹⁵:

- Materiales de difusión: folletos, videos, publicaciones, reglamentos, etc.
- Reporte de investigación: diagnósticos, resultados de encuestas, evaluaciones, etc.
- Materiales educativos: planes de estudio, material didáctico para docentes y alumnos, manuales, guías, software desarrollado, etc.
- Material probatorio de que se realizó el proyecto y cada una de sus actividades: listas de beneficiarios, memorias video-fotográficas, lista de actores involucrados, presupuestos, testimonios, cronogramas, planes de trabajo, calendarios, documentación periodística, facturas, actas, constancias, certificados, etc.
- Otros materiales: instalaciones, exhibiciones, equipo, mobiliario, etc.

El proceso de evaluación, con base en el ejercicio de los recursos, impone una brecha de entendimiento entre funcionarios y OSCs; mientras los primeros esperan recibir “entregables”, las OSCs ven esto como un trámite que exige entregar material que compruebe que están cumpliendo pero que no refleja el valor de su trabajo¹¹⁶, más que el reporte sobre los resultados y logros alcanzados por el proyecto y de cambios en los grupos de población con los que trabajan.

De acuerdo con información recopilada en las entrevistas, se ha transitado de la falta de normatividad y rendición de cuentas de parte de las OSCs que reciben fondos al otro extremo, convirtiendo la comprobación en la parte medular de la evaluación y en el único medio de seguimiento de los proyectos de parte de la SEP¹¹⁷.

A manera de conclusión, señalamos la urgencia de reestructurar el esquema de asignación de donativos de la OM. A la fecha no se realizó una evaluación externa de los procedimientos o del impacto de estos apoyos a OSCs, tampoco existía un estudio como el que aquí presentamos, que diera cuenta de los montos asignados y los proyectos y OSCs apoyadas, incluso, gran parte de esta información no era pública y parte sigue sin publicarse. Aún con lo poco explorado, sí se han presentado propuestas para que la dependencia otorgue apoyos de manera transparente e imparcial a OSCs educativas.

En la primera mitad de la década del 2000, un grupo de OSCs educativas condujo una serie de reuniones para valorar los logros y las limitaciones para la incidencia en las políticas educativas, ejercicio que se denominó la Ronda de Reflexión y que contó con financiamiento de la Fundación Ford. Una de sus propuestas fue la creación de un *Fondo de fomento y apoyo a la participación social en la educación pública*, pero ningún funcionario con perfil para tomar decisiones al respecto recibió al grupo para escuchar la propuesta, que fue descalificada *a priori* con el pretexto de que no existía un fideicomiso para administrar los fondos en caso de aprobarse. Las OSCs se movilizaron e hicieron la propuesta a algunos legisladores, logrando que en el PEF de 2006 se etiquetara un monto de 80 millones de pesos para este

¹¹⁵ Categorización elaborada con base en el análisis de los entregables de cada proyecto.

¹¹⁶ Entrevistas 3, 6 y 7.

¹¹⁷ La Secretaría puede regresar a las OSCs las facturas que no “estén en orden” o que no cumplan con los requisitos fiscales y requerir el reintegro del recurso.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

fondo¹¹⁸. Para su ejercicio, la SEP pidió a la COMIE que elaborara una convocatoria pública y su propuesta fue aprobada por la SEP y el CONACYT, pero los recursos no fueron depositados, o al menos eso se les comunicó a las OSCs, que no han podido dar seguimiento y transparentar el recorrido de dicho dinero¹¹⁹.

Probablemente como secuela de este esfuerzo, a principios de la actual administración, los funcionarios del área de donativos tuvieron algunas reuniones con funcionarios del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) para conocer el Programa de Coinversión Social que opera este Instituto y las posibilidades de adaptar el esquema para la asignación de los donativos. En 2009, con el cambio de funcionarios en OM, se perdió el interés por crear un programa con estas características. Resulta urgente que la SEP modifique el esquema de asignación de donativos y de todos los recursos que opera, particularmente ahora que contará con montos mucho más elevados, ya que el Legislativo le asignó a la OM en el PEF de 2012 alrededor de \$129 millones de pesos en subsidios para el *Programa para Organizaciones de Ayuda Educativa*. Sin embargo, por la opacidad de la Secretaría al respecto, no vemos indicios de que el mecanismo de la Oficialía Mayor se pudiera modificar, la dependencia señaló que no existe un documento del programa citado¹²⁰.

En la sección de recomendaciones, al final de este documento, presentamos propuestas para que la SEP elabore una estrategia de fortalecimiento a OSCs, así como un mecanismo de financiamiento público para proyectos de OSCs transparente e imparcial.

¹¹⁸ Salinas y Amador, 2007, pp. 55 y 56.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ La dependencia respondió a nuestra solicitud de información (Folio 0001100431711, 19 de octubre de 2011) que no existe ningún documento sobre este Programa porque la SHCP no obliga a “las dependencias a generar una justificación para cada programa” (Oficio de respuesta de la SEP, 17, enero, 2012). Ante el recurso de revisión interpuesto, el IFAI instruyó a la dependencia que realice una búsqueda exhaustiva pues, de acuerdo con normatividad presupuestaria, aun sin tratarse de subsidios sujetos a reglas de operación, la SEP debió anexar a su solicitud de recursos documentos sobre: población objetivo, montos máximos por beneficiario, mecanismos para la distribución equitativa de los recursos, etc. (IFAI, Expediente RDA231/12, recibido el 11 de abril de 2012). A la fecha, no se ha agotado el proceso del recurso de revisión.



Capítulo IV. El Programa Constrúye-T o cómo deconstruir alianzas públicas

El Constrúye-T, también denominado “Apoyo a los y las jóvenes del tipo medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la prevención de riesgos”, es un proyecto enfocado a crear un ambiente de protección, inclusión, participación y reconocimiento de derechos de los estudiantes, para favorecer su desarrollo integral y la adopción de un proyecto de vida, y así, incidir en la disminución de la deserción en las instituciones públicas de educación preparatoria. Comenzó a implementarse en el ciclo escolar 2008-09 en 1,050 escuelas de bachillerato federales y actualmente opera en 1,731 bachilleratos federales y estatales¹²¹. A la fecha, no se ha institucionalizado en la estructura gubernamental y no cuenta con presupuesto específico. Existe una coordinación nacional en la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP y, en su gestión y operación, participan otras instancias: la Representación de la Subsecretaría de Educación Media Superior (RESEMS) en cada estado, un grupo de OSCs especialistas en temas relacionados con jóvenes¹²², el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

En este capítulo presentamos los resultados del estudio de caso que ilustra la incidencia de las OSCs, desde la definición del problema hasta la implementación de la política pública, pero sin que se haya logrado consolidar una alianza pública con la SEP. Iniciamos con un breve recuento de los antecedentes del Programa, explicando cómo la intervención de las OSCs en la redefinición del problema y el diseño de la estrategia le imprimió un enfoque distintivo; posteriormente, se analiza el desarrollo del Programa para identificar las posibilidades y los obstáculos de la relación gobierno - OSCs.

Por lo reciente de su implementación, no existen estudios sobre el Programa, solamente se ha realizado una evaluación externa, a cargo de la UNESCO, pero a la fecha de esta publicación, no se encontraba disponible¹²³. Para la elaboración del caso, nos basamos en la revisión y análisis de documentos y cifras oficiales disponibles y en información proporcionada por los distintos actores involucrados mediante entrevistas a profundidad¹²⁴.

Igual que en los demás casos, hacemos énfasis en la información sobre los recursos públicos que canaliza la SEP para apoyar a las OSCs que participan, así como en el análisis de los mecanismos de asignación y de rendición de cuentas sobre dichos recursos. Analizamos también si las OSCs continúan teniendo representatividad en los órganos de toma de decisiones y si ha sido posible fortalecer a la red de OSCs que fungen como facilitadoras de los procesos del programa en las escuelas, que eran algunos de los propósitos iniciales¹²⁵. No es objeto de este trabajo evaluar los resultados o el impacto que el Programa ha generado en los grupos de jóvenes ni en las escuelas participantes; esperamos que sea la

¹²¹ 1,220 federales y 511 estatales; en el primer año fue obligatoria la incorporación de las escuelas federales; a partir del segundo año, varios secretarios de educación de los estados solicitaron la incorporación de escuelas de otros subsistemas y, desde entonces, su incorporación es voluntaria <http://www.construyet.org.mx/portal/index.php/resultados.html>.

¹²² En este grupo, además de OSCs, participan instituciones académicas.

¹²³ Parece ser que la evaluación se realizó durante 2010, la SEP respondió a solicitud de información vía INFOMEX (Folio No. 0001100385011), del 14 de noviembre de 2011 que se encuentra en proceso de edición por el Equipo Técnico del Programa y que será publicada en el portal de UNESCO, pero este organismo no la ha publicado.

¹²⁴ Véase Anexo metodológico.

¹²⁵ SEP- PNUD, 2010, p.10.



evaluación externa analice los aportes generados por la experiencia y trabajo de las OSC en la consecución de los objetivos del programa.

1. Definición del problema y diseño de la política pública

1.1 Re-definición del problema público: de delincuentes a jóvenes

El Constrúyete-T se creó en una coyuntura particular que dio impulso a la colaboración entre gobierno y OSCs; en palabras de una de sus fundadoras: surgió como una “iniciativa de la SEP ante la intervención de la sociedad civil”¹²⁶. En 2007, el Presidente Felipe Calderón anunció el lanzamiento del Programa de Escuelas Seguras para el nivel de educación básica (primaria y secundaria) como parte de la estrategia de seguridad del gobierno federal que, entre sus componentes, incluyó la Operación Mochila Segura¹²⁷. Unos días después, la Red de Instituciones Especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE)¹²⁸, coordinada por Tere Lanzagorta, Directora de Servicios a la Juventud (SERAJ), envió a la Secretaria de Educación Pública, Josefina Vásquez Mota, un comunicado expresando su desacuerdo con el enfoque de estos programas que, por su carácter persecutorio, ponían a los jóvenes como culpables de sus problemas. Como respuesta, la Secretaria invitó a representantes de la RIE a un diálogo sobre seguridad y juventud, al que acudieron también representantes de la Red Nacional por la Inclusión y la Calidad en la Educación (ICAE)¹²⁹.

En este diálogo, las representantes de las redes de OSCs expusieron argumentos sobre los efectos contraproducentes de este tipo de programas de “mano dura”; que tienden a provocar un mayor alejamiento de los jóvenes o mayor recurrencia de conductas contrarias a las esperadas. Estos argumentos convencieron al Subsecretario de Educación Media Superior, Miguel Székely Pardo, quien invitó a dos especialistas de estas redes a diseñar una estrategia encaminada a disminuir la drogadicción y las conductas violentas en las preparatorias. Cecilia Loría, Tere Lanzagorta y, más tarde, Carmen Millé,

¹²⁶ Entrevista 1 (15 de septiembre de 2010).

¹²⁷ Este Programa existe desde el año 2002 y otorga apoyos adicionales a las escuelas que voluntariamente se incorporan para que realicen acciones para fortalecer la seguridad escolar. Una de las acciones es la revisión de las mochilas de los estudiantes; en teoría por los padres de familia, aunque cotidianamente se reportan abusos en varias escuelas porque las revisiones las llevan a cabo autoridades escolares e incluso autoridades policíacas. El anuncio presidencial en 2006, en realidad se trataba de una nueva versión del Programa.

¹²⁸ La RIE estaba integrada por las siguientes organizaciones: Acciona, Alternativa Ciudadana, Inclusión JOVEN – ES, Acceso Libre, Desarrollo Autogestionario, Cauce Ciudadano, Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, Centro de Desarrollo Comunitario, Centéotl, Centro Juvenil de Promoción Integral, Centro de Solidaridad Juvenil Campeche, Cultura Joven., Educación y Ciudadanía, Foro Ciudadano en Acción Creando Espacios, Fundación Comunitaria del Bajío, Fundación para el Desarrollo Humano de Yucatán, Fundación Comunitaria de Querétaro, Fundación para la Promoción del Equitativo Acceso a la Justicia, Jóvenes Constructores, Prof. José Ibarra Olivares, Reintegra, Servicios a la Juventud (SERAJ), Servicio de Promoción Integral Comunitario Juvenil, Sinergia para el Desarrollo Integral Sustentable, Odisea, Tendiendo Puentes, Trazando Caminos, Unidos Capacitando para el Desarrollo Rural, Visión Mundial.

¹²⁹ Esta Red agrupa más de 40 organizaciones en 12 estados, entre otras: Alternativas y Capacidades, Cauce Ciudadano, Centro de Asesoría y Prevención Juvenil, Centro de Solidaridad Juvenil, Centro Juvenil de Promoción Integral, Confederación de Organizaciones a favor de Personas con Discapacidad Intelectual, Desarrollo Juvenil del Norte, Educación y Ciudadanía, Excelencia Educativa, Fundación Educa México, Hombres por la Equidad, Incide Social, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Educación, Mujerimpulsa, Organización Popular Independiente, Servicios a la Juventud (SERAJ) y Tendiendo Puentes.



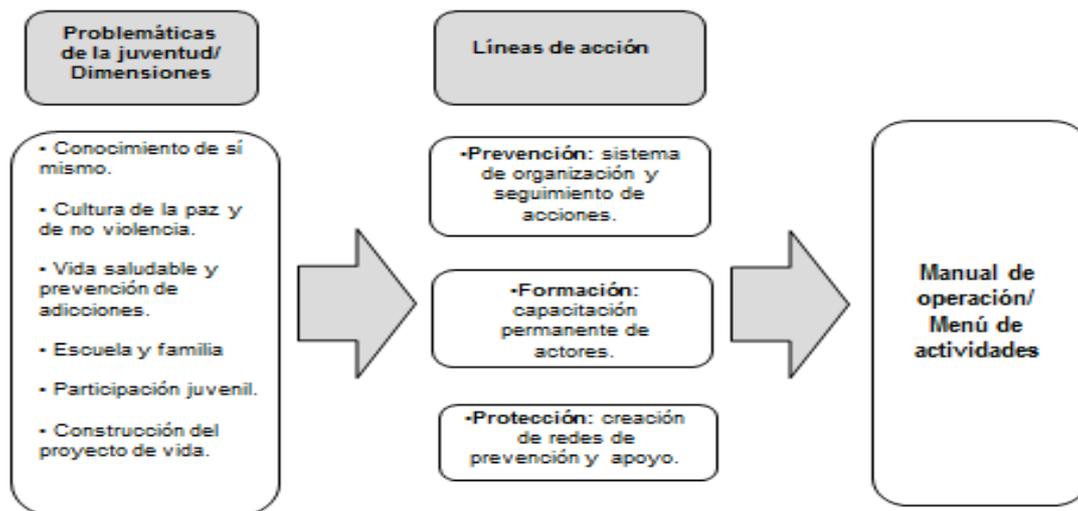
OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

con amplia experiencia de trabajo con OSCs y jóvenes, se convirtieron en un equipo de consultores contratado por la SEP con este fin.

De acuerdo con la teoría sobre las políticas públicas, la definición del problema es un momento crucial porque influye directamente en la decisión que se toma sobre cómo resolverlo. Por la intervención de las OSCs fue posible redefinir el problema público, que para la SEP era cuestión de inseguridad y que requería de mano dura, y transformar la estrategia persecutoria en una estrategia preventiva integral e incluyente, que convierte a los jóvenes en líderes de soluciones en su comunidad, en lugar de estigmatizarlos como un actor de violencia e inseguridad potencial. En abril de 2008, las consultoras presentaron el documento base para la estrategia del Programa: el diagnóstico, el enfoque, los objetivos y la estructura para su operación a nivel nacional y en las escuelas; que había sido retroalimentado por varios representantes de OSCs especialistas con trayectoria en el trabajo en temas de educación, jóvenes, participación social, prevención de violencia y tratamiento de adicciones, etc.

El diagnóstico sobre los principales problemas que enfrentan los jóvenes que asisten a los bachilleratos se fundamentó con datos de encuestas disponibles¹³⁰; en la siguiente Figura se esquematizan la problemática (6 dimensiones) y las líneas de acción.

Figura No. 15. Problemática y líneas de acción del Constrúyete



Fuente: Elaboración propia, con base en Loría *et al.*, 2008, pp. 38-44.

¹³⁰ La Encuesta de Exclusión y Violencia realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública en 2007 y la Encuesta Nacional de Juventud de 2005, del Instituto Mexicano de la Juventud: <http://www.sems.gob.mx/aspnv/encuesta/encuesta2.html>.



1.2 Diseño de la estrategia

La estrategia presentada parte de dos supuestos: a) la deserción escolar de los jóvenes se relaciona con una mayor incidencia de riesgos y b) las situaciones de vulnerabilidad de los jóvenes son resultado de la suma de factores como discriminación, exclusión y falta de oportunidades. En consecuencia, para disminuir la deserción escolar resulta fundamental prevenir las situaciones de riesgo que viven los jóvenes que cursan los bachilleratos públicos. Para lograrlo, se propone transformar los espacios educativos en redes de protección que fomenten la inclusión, la participación y el reconocimiento de los derechos de los jóvenes, que favorezcan la autonomía de los estudiantes en el proceso de construcción de conocimiento y la definición y desarrollo de sus proyectos de vida¹³¹.

Por su enfoque y características, el Constrúye-T representó un reto para el sistema educativo tradicional: primero, porque las autoridades educativas no estaban acostumbradas a trabajar con actores ciudadanos y, segundo, por su propuesta de recuperar la dimensión de la comunidad educativa (alumnos, profesores, padres y madres de familia, organizaciones de la sociedad civil, entre otros), transformando el entorno y la relación jerárquica tradicional de los bachilleratos en un ambiente más incluyente y participativo. Adicionalmente, el esquema del Programa favorece el desarrollo de competencias genéricas en los alumnos, uno de los aspectos e la currícula de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) de 2008¹³².

Gracias a la apertura de las autoridades educativas y al diálogo entre OSCs y funcionarios, el Constrúye-T se convirtió en una política pública que lee los problemas de seguridad y juventud de una manera distinta a otros programas gubernamentales y propone acciones que responden a un paradigma diferente al de la seguridad tradicional. Además de formular el problema y diseñar una política pública para atenderlo, las OSCs, coordinadas por las consultoras y con el apoyo de las autoridades de la SEP, se hicieron cargo de la etapa inicial del Programa: la elaboración de materiales (manual de operación de los comités escolares, con menú de actividades) y la formación de los actores¹³³. Para la fase de formación, se integró un grupo más amplio de trabajo, con alrededor de 22 OSCs especialistas, que en entre los meses de abril a julio de 2008, se encargaron de diseñar y llevar a cabo tres talleres regionales en los que fueron capacitados 90 directores de escuelas preparatorias y el Diplomado de “Formación de actores y preparación de los ambientes”¹³⁴, en el que se capacitaron más de 2,200 docentes vía Televisión Educativa.

2. Implementación de la política pública

La implementación de políticas es la fase que da continuación a la formulación, en la que se deben producir los resultados esperados con los medios específicos. Se considera un proceso complejo porque intervienen muchos actores, cada uno con sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y con distinto grado de compromiso; también en esta fase se realizan varias operaciones y una multitud de puntos de

¹³¹ Loría *et al.*, 2008, p. 40.

¹³² Promover una visión de aprendizaje como un proceso que se construye de manera personal, donde los conocimientos deben relacionarse con el contexto social, promoviendo la creación de ambientes de aprendizaje y de colaboración para la resolución de problemas, la elaboración de proyectos, etc. (SEP, 2010, pp 12-20).

¹³³ SEP – PNUD, 2010, p. 9.

¹³⁴ SEP – PNUD, 2010.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

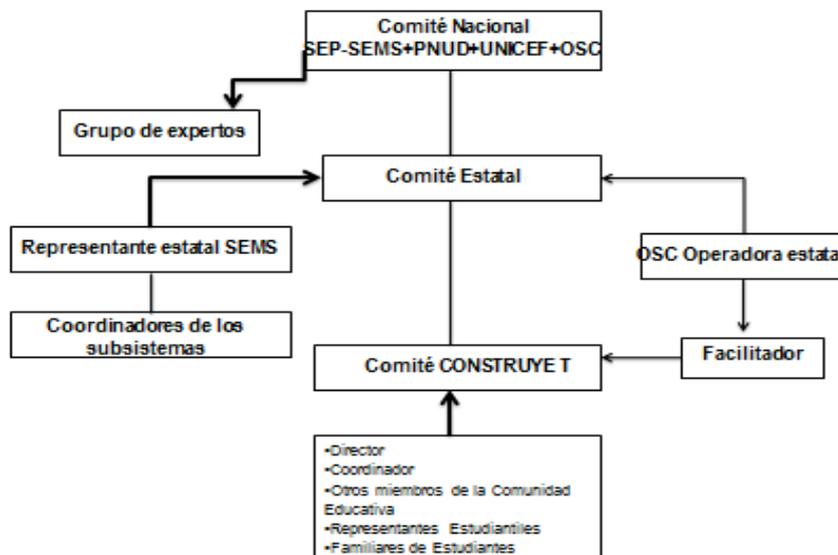
decisión¹³⁵. El Programa empezó a implementarse en el ciclo escolar 2008-2009, en este apartado describimos los resultados de la investigación que tienen relación con esta fase de la política pública.

2.1 Estructura para la operación del Programa: ¿compartiendo o restringiendo la toma de decisiones?

Un componente crucial de la implementación de la política pública es la estructura organizativa y las responsabilidades que se asignan entre los diversos actores y niveles de gobierno que implementan un programa¹³⁶. En el caso de Constrúye-T, donde participan numerosos actores gubernamentales y no gubernamentales, su estructura operativa se ha modificado en tres ocasiones; por lo mismo, las decisiones tomadas en este sentido tuvieron consecuencias importantes en la participación de la toma de decisiones, en las responsabilidades y en los resultados de la política pública.

El documento inicial que elaboraron las especialistas de OSCs sugería la conformación de tres instancias para la implementación del Programa: el Comité Nacional, los comités estatales y los comités escolares; integrados “en términos de paridad y bajo el principio de corresponsabilidad, por representantes de la SEMS y representantes de organizaciones de la sociedad civil, lo que constituía uno de los rasgos de identidad del Programa”¹³⁷. En este primer esquema, ilustrado en la Figura 16, las OSCs formaban parte del Comité Nacional, órgano responsable de la coordinación del Programa, junto con los demás socios: la SEMS y dos agencias de Naciones Unidas que en ese momento ya habían sido convocadas por la SEMS como socias del Programa: el PNUD y el UNICEF.

Figura No. 16. Estructura organizativa del Construye-T propuesta originalmente



FUENTE: Loría *et al.*, p. 55.

¹³⁵ Véase Wayne, Parsons, 2007.

¹³⁶ Véase, Tapia, Mónica, *et al.*, p. 61 y 62.

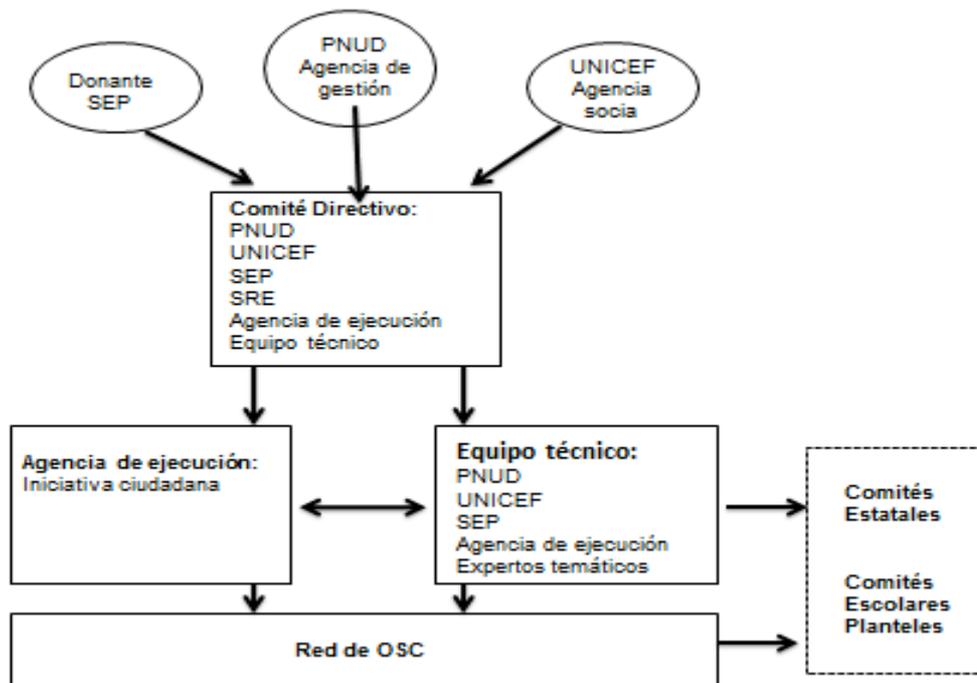
¹³⁷ Loría, *et al.*, p 54.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Sin embargo, esta propuesta se modificó en el documento oficial del Programa, llamado “documento conjunto”, que elaboraron la SEP y el PNUD, antes de implementar el Programa en las escuelas. Con el cambio de estructura, las OSCs dejaron de ser “socias” y fueron excluidas de la instancia de toma de decisiones y de la firma del documento del Programa. El Programa funcionó con esta estructura organizativa hasta mediados del 2010.

Figura No. 17. Estructura del Programa 2008-2010



FUENTE: SEP – PNUD, 2008, p. 20

El Comité Directivo Nacional, encargado de la coordinación, vigilancia y toma de decisiones del Programa, quedó integrado por un representante de la SEP como Coordinador Nacional; un representante del PNUD, como agencia de gestión; un representante del UNICEF; un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como contraparte oficial del gobierno mexicano ante instancias internacionales; la agencia de ejecución, que no estaba contemplada en la propuesta original y cuya constitución se justificó con fines administrativos (y se describe en siguiente apartado); y, el Equipo Técnico. A diferencia de las primeras instancias, ni el Equipo Técnico, ni la agencia ejecutora tenían voto en las decisiones del Comité.

El Equipo Técnico es una instancia de carácter consultivo, con las siguientes funciones: aportar contenidos, metodologías, materiales; elaborar la convocatoria y opinar sobre la selección de OSCs para facilitar los procesos en las escuelas; y, dar seguimiento y evaluar los proyectos escolares. Es en esta instancia en donde se integraron las especialistas de OSCs, pero a título personal, no como representantes de la red. Aun con el cambio de la estructura organizativa, se mantuvo el objetivo de la



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

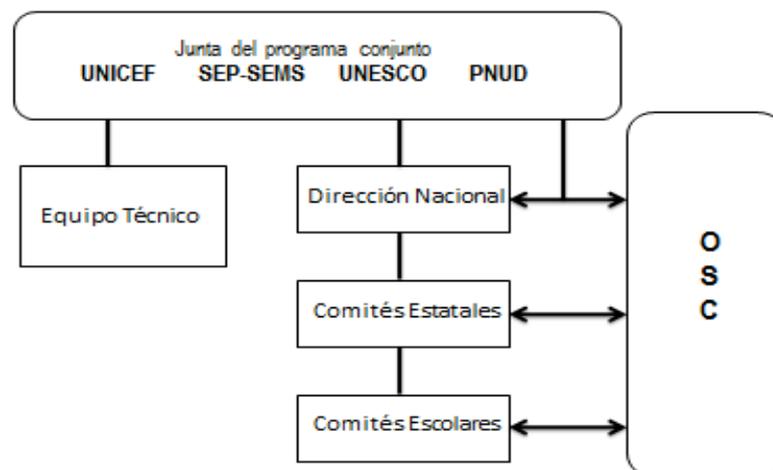
estrategia original de fortalecer a la red de OSCs para incrementar el impacto de su trabajo y su incidencia en la esfera pública¹³⁸, tarea que se asignó al Equipo Técnico.

En este documento no se describieron las funciones de los comités estatales, que en la estructura organizativa del documento original se reconocían como instancias de coordinación responsables de facilitar la implementación, supervisar y dar seguimiento al Programa en cada entidad. Su coordinación estaba a cargo de los representantes de las RESEMS y de las OSCs; además se proponía que una OSC fungiera como operadora estatal.

En los comités escolares participaban el director del plantel, alumnos, padres de familia y personal docente y/o administrativo de la escuela, estos últimos, coordinadores de los comités. Estas instancias debían elaborar un diagnóstico escolar y un programa de trabajo y coordinar las actividades a lo largo del ciclo escolar; los comités eran acompañados por una OSC experta que debía facilitar los procesos del Programa en las escuelas¹³⁹.

El segundo cambio se dio en junio del 2010, principalmente como resultado de problemas administrativos que se describen en el siguiente apartado, se decidió prescindir de la agencia ejecutora; desde entonces, la estructura de gobierno quedó como sigue:

Figura No. 18. Estructura organizativa del Programa Constrúye-T (2010-11)



FUENTE: SEP – PNUD, 2010, p. 27.

Además de que se eliminó la agencia ejecutora, los principales cambios de este nuevo esquema fueron: el nombre del Órgano Coordinador a Junta del Programa Conjunto; el equipo técnico quedó separado de

¹³⁸ PNUD, 2008, p. 11.

¹³⁹ SEP - PNUD, 2008, p.3 y entrevista 2 (1 de febrero de 2011).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

las otras instancias, con un papel asesor más definido y menos en la toma de decisiones; las OSCs más vinculadas con las comisiones de los tres niveles, y ya no sólo a nivel escolar.

La siguiente Figura ilustra los cambios y sobre todo las funciones que cada actor tuvo en las tres etapas descritas, se aprecian principalmente cambios en las responsabilidades, en la toma de decisiones y la corresponsabilidad de cada uno.

Figura No. 19. Nivel de participación de los actores en cada esquema

	Socio			Órgano de coordinación			Agente de gestión			Asesoría técnica			Agente de ejecución			Patrocinio evaluación exterior			Donante principal			Facilitador a comités escolares			Interlocución : operación en estados					
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3			
*Etapas																														
PNUD	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X															
SEP	X	X	X	X	X	X													X	X	X									
OSCs	X			X						X												X	X	X	X	X	X			
UNICEF	X	X	X	X	X	X																								
UNESCO			X															X												

* Etapas: 1 abril-septiembre 2008, 2 septiembre 2008- junio 2010, 3 junio 2010.

En este año se incorporó la UNESCO como socia del Programa, en 2009 esta organización había solicitado a la SEP formar parte del Comité con el propósito específico de realizar una evaluación del Programa, actividad que estuvo contemplada en los tres documentos del Programa como una de sus líneas estratégicas y a cargo de la SEP; así pues, la SEP pasó dejó esta responsabilidad a la UNESCO. En el siguiente apartado enunciamos algunas explicaciones e implicaciones de estas modificaciones a la estructura para la operación del Programa.

2.2 Presupuesto y administración de los recursos

Los mecanismos y la normatividad institucional, así como los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, son elementos fundamentales para la implementación de las políticas públicas. En este apartado exponemos los hallazgos sobre la administración del Programa y los mecanismos de asignación de apoyos económicos a las OSCs, factores que se convirtieron en uno de los principales obstáculos para la consolidación de una alianza pública con OSCs. Este tema incidió también en los cambios de la estructura del Programa y fue una de las explicaciones para excluir a las OSCs de las instancias de decisión.

Desde la etapa de preparación y formación (primer semestre del 2008), la SEP no encontró un mecanismo para asignar de manera directa los recursos a las OSCs para reembolsar los gastos de materiales y viáticos durante los talleres y decidió transferirlos a las escuelas sede, para que éstas se los asignaran. Además de que la SEP hizo esta transferencia con retraso, las escuelas tampoco contaban



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

con procedimientos para hacer estos pagos; las OSCs tuvieron que realizar varias gestiones y acabaron recibiendo los recursos con mucho retraso¹⁴⁰.

A partir de esta experiencia, en vez de explorar las posibilidades para realizar convenios de colaboración con las OSCs, la SEMS propuso que el UNICEF fungiera como agencia intermediaria administradora de los recursos públicos¹⁴¹. La oficina del Sistema de Naciones Unidas de Nueva York no le autorizó esta función al UNICEF y, en cambio, propuso que fuera el PNUD. A partir de julio del 2008, el PNUD se convirtió en la “agencia de gestión” a la cual la SEP, como donante, le transfiere los recursos públicos para su administración, mediante la firma de un convenio de colaboración¹⁴².

Mientras se contemplaba la posibilidad de que UNICEF fuera el intermediario entre SEP y OSCs, se propuso el esquema de Naciones Unidas denominado “Enfoque Armonizado para la Transferencia de Efectivo” (HACT, por sus siglas en inglés, *Harmonized Approach to Cash Transfers*). Mediante este instrumento el UNICEF podría firmar un convenio específico de colaboración con otra institución (gubernamental o no gubernamental) para transferirle los recursos, a su vez, esta instancia realizaría convenios con cada una de las OSCs facilitadoras para asignarle los recursos públicos. A diferencia del UNICEF, por tratarse de un Programa, el PNUD no necesita utilizar este esquema porque tiene capacidad y cuenta con procedimientos para administrar recursos de otras agencias¹⁴³; sin embargo, dadas las circunstancias y el poco tiempo que faltaba para iniciar el ciclo escolar, el PNUD optó por el esquema HACT que, además, se adaptaba a los requerimientos de la SEP¹⁴⁴ y ofrecía “la oportunidad de reforzar el diálogo entre el gobierno y la comunidad de OSCs”¹⁴⁵.

La SEP y el equipo técnico propusieron como agente de ejecución a Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. (IC), después de que el PNUD evaluó y aprobó sus capacidades administrativas, IC fue contratada como canalizadora de los recursos públicos a las OSCs facilitadoras¹⁴⁶, aunque oficialmente se le consideró como “responsable de gestionar el programa conjunto, incluyendo el logro de los resultados”¹⁴⁷. Para iniciar el ciclo escolar 2008-09, IC emitió una convocatoria y seleccionó a cinco OSCs¹⁴⁸, que sumadas a las 22 que ya participaban, conformaron una red de 27 OSCs¹⁴⁹.

Como explicamos en el siguiente apartado, este esquema administrativo resultó muy conflictivo y provocó mucha tensión entre el PNUD, Iniciativa Ciudadana y la red de OSCs¹⁵⁰. A principios de 2010, el PNUD

¹⁴⁰ Entrevista 3 (octubre de 2010).

¹⁴¹ Entrevista 1 (15 de septiembre de 2010) y entrevista 6 (17 de febrero de 2011).

¹⁴² En el caso de la entrega de donativos para OSCs de la Oficialía Mayor, se firman “convenios” o “contratos de donación”.

¹⁴³ Por ejemplo, la ACNUR y el UNIFEM.

¹⁴⁴ Entrevista 3 (octubre de 2010).

¹⁴⁵ SEP – PNUD, 2008, p. 21.

¹⁴⁶ Con la condición de que cumpliera con algunos requerimientos en un plazo de seis meses. Entrevista 3 (octubre de 2010), entrevista 5 (20 de febrero de 2011) y SEP - PNUD, 2008, p. 22.

¹⁴⁷ Definida en el documento conjunto como la responsable de apoyar al Comité Directivo del Programa en la implementación y gestión de recursos (Véase, SEP - PNUD, 2008, p. 21).

¹⁴⁸ Entrevista 5 (20 de febrero de 2011).

¹⁴⁹ La integración de este grupo se ha modificado año con año, como se observa en la Figura No. 22.

¹⁵⁰ Surgieron una serie de dificultades administrativas que se explican en el siguiente apartado.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

solicitó una auditoría externa sobre los recursos del Constrúye-T, administrados por IC y ejecutados por las OSCs. Como resultado, en el mes de junio, IC decidió salir del Programa¹⁵¹, también se retiraron algunas OSCs en desacuerdo con los resultados de la auditoría, que en algunos casos las implicaba.

Para sustituir a la agencia de ejecución, el PNUD envió una “expresión de interés” a varias OSCs, y evaluó el perfil y las capacidades administrativas de las instituciones que expresaron interés, pero ninguna cumplió los requerimientos. Estos meses fueron de mucha tensión para las OSCs facilitadoras porque el PNUD contempló la posibilidad de contratar directamente al personal de las OSCs que realizaban las tareas del Constrúye-T. Hubo una fuerte oposición de los directivos de las OSCs, ya que esto hubiera significado la exclusión de estas organizaciones del Programa¹⁵². Finalmente, la SEMS propuso que el PNUD se encargara directamente de la relación con las OSCs y de la administración de los recursos¹⁵³, por lo que, en agosto de 2010 se modificó la estructura del Programa (Figura No. 18) y el PNUD quedó como agencia de gestión y de ejecución de los recursos públicos.

Este panorama refleja cómo las OSCs fueron perdiendo posibilidades de incidir en la formulación de la política pública. El único espacio en donde actualmente interactúan con las autoridades de la SEP son las reuniones de trabajo trimestrales a las que ambas son convocadas por el PNUD¹⁵⁴. Algunos representantes de OSCs consideran que en estas reuniones debaten, retroalimentan y planean de manera conjunta las actividades del Programa, pero que no se discuten temas que pudieran conducir a modificar la política pública. Varias OSCs que participan desde el inicio del Programa se han retirado, y las que continúan lamentan que se haya perdido el trabajo en red y que se hayan debilitado las capacidades de incidencia de las OSCs y su papel en la conducción del Programa¹⁵⁵. Las reuniones trimestrales distan mucho de las que acostumbraban tener en los primeros años, en donde podían dialogar con el equipo promotor y con el Subsecretario sobre sus preocupaciones en la implementación del programa y las necesidades de apoyos, más allá del económico¹⁵⁶.

Al interior del PNUD, la administración del Constrúye-T quedó a cargo de la Unidad de Sociedad Civil que, para transferir los recursos públicos a las OSCs, establece acuerdos de “Subsidios de Micro Capital”¹⁵⁷ con vigencia de seis meses, con posibilidad de renovación¹⁵⁸. Adicionalmente, con este nuevo esquema, el PNUD adquirió los derechos de autoría de los materiales elaborados para el Programa¹⁵⁹, tema que ha sido cuestionado por algunos representantes de OSCs, particularmente de las que participaban desde la primera fase junto con el equipo técnico (diseño de materiales, proceso de formación y capacitación de actores, etc.). Como decíamos, las OSCs no firman el documento oficial como los demás socios del Programa, pero el PNUD las denomina “socias responsables de la implementación del Programa”¹⁶⁰, lo que no es congruente con su discurso sobre el papel de las OSCs

¹⁵¹ Entrevista 3 (octubre de 2010).

¹⁵² Entrevista 4 (18 de octubre de 2010) y entrevista 7 (31 de enero de 2011).

¹⁵³ Entrevista 3 (octubre de 2010).

¹⁵⁴ Aunque se tiende a convocar sólo a los promotores del Constrúye-T en las OSCs y no a los directivos.

¹⁵⁵ Entrevistas 7, 8 y 9.

¹⁵⁶ Entrevistas 7 y 8.

¹⁵⁷ PNUD, 2010, p. 31.

¹⁵⁸ Entrevistas 3, 8 y 7.

¹⁵⁹ SEP-PNUD-UNICEF, Convenio de colaboración 2009, Artículo VI, p 7; Entrevista 1 (15 de septiembre de 2010) y Entrevista 4 (18 de octubre de 2010).

¹⁶⁰ SEP- PNUD, 2010, pp 31 y 32.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

hacia la gobernabilidad democrática, en términos de su compromiso de construir alianzas horizontales y de reconocer sus capacidades¹⁶¹.

Por todo esto, el PNUD ha fungido como intermediario de un programa que originalmente fue diseñado en un diálogo entre OSCs y autoridades educativas. Primero, por la falta de una institucionalidad para trabajar de manera conjunta entre OSCs y SEP y de voluntad por construirla, el PNUD se convirtió en administrador-canalizador de los recursos públicos, cubriendo este vacío institucional. Al cambiar la interlocución y la participación de las OSCs en los mecanismos de toma de decisiones, conforme se fueron dando las decisiones sobre la administración de los recursos descritas más abajo, el PNUD se convirtió en “el socio” del Programa, desplazando el papel central que habían tenido algunas organizaciones, que se convirtieron en subcontratistas de servicios. A continuación, entraremos en detalle sobre cómo se llevó a cabo este proceso.

A. Presupuesto y financiamiento público a organización de la sociedad civil

En los tres años que lleva el Programa, la SEP ha sido la única entidad donante, el UNICEF y la UNESCO han hecho pequeñas aportaciones para actividades puntuales (evaluación, difusión, etc.). Hasta la fecha, no se ha etiquetado en el Presupuesto de Egresos de la Federación un monto para el Constrúye-T; el primer año, los recursos se obtuvieron de una partida mediante la cual la Cámara de Diputados asigna subsidios a varias dependencias de la administración pública federal (APF) para prevención de adicciones¹⁶²; en el último año se tomó de una partida de la SEP para atender grupos vulnerables¹⁶³.

Igual que en otras dependencias federales, en la SEP existen mecanismos para asignar recursos a OSCs, pero hasta la fecha no se han explorado posibilidades para adaptarlos al esquema del Constrúye-T, que difiere de las modalidades tradicionales en las que las organizaciones gestionan los recursos de manera discrecional con los funcionarios a partir de donativos de la Oficialía del Secretario o la Oficialía Mayor o presentan proyectos para su aprobación. La coordinación actual del programa en la SEP sostiene que “la SEMS no tiene las facultades administrativas, ni la normatividad interna, ni un reglamento interno que le permitan hacer donativos a OSCs”, tampoco se ha planteado la necesidad de reformar su reglamento para poder trabajar en alianza con las OSCs¹⁶⁴.

Figura No. 20. Presupuesto para Constrúye-T (2008-2010) (miles de pesos)

Recursos asignados por institución	2008	2009	2010 (programado)
SEP	\$ 20,017.2	\$63,708.4	\$83,961.0
UNICEF	\$ 1,866.9	\$3,900	\$ 4,580.3
UNESCO	---	\$519.2	\$ 514.4
Presupuesto total	\$21,884.1	\$ 68,127.6	\$89,055.7
Número de escuelas incorporadas	1,050	1,650	1,731

FUENTE: Oficio de respuesta de la SEP a solicitud de información folio No. 1100321310, 18 de agosto de 2010.

¹⁶¹ PNUD s/f, p. 7.

¹⁶² Entrevista 1 (15 de septiembre de 2010) y Entrevista 3 (octubre 2010).

¹⁶³ Entrevista 6 (17 de febrero de 2011).

¹⁶⁴ Entrevista 6 (17 de febrero de 2011).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

En la Figura 20 A continuación presentamos los datos disponibles sobre el presupuesto del Programa: El costo del Programa se ha elevado más de cuatro veces en tres ciclos escolares, mientras que el número de escuelas incorporadas se incrementó poco más de 60%.

Figura No. 21. Distribución de recursos del Programa (miles de pesos)

Gastos por instancia	2008	2009	2010
SEP	\$ 824		\$ 5,479.9
UNICEF	\$101		\$ 298.9
UNESCO			\$ 33,495
Iniciativa Ciudadana ¹⁶⁵	\$ 570	\$340	\$ 846.6
PNUD	\$1,531.9	\$4,768.9	\$ 6,233.9
OSCs facilitadoras ¹⁶⁶	\$15,889.6	\$55,063.8	\$ 55,967.3

FUENTE: Documentos del Programa para 2008 y para 2010, complementado con datos proporcionados por SEP. El gasto operativo asignado al PNUD, se calculó en 7% del monto total, según indican convenios respectivos.

Los costos de operación del Programa se han incrementado para todos los agentes. El PNUD no destina recursos, sólo recibe y administra las aportaciones de la SEP, por lo que puede utilizar hasta 7% del saldo que se ejerza para solventar gastos administrativos¹⁶⁷. Actualmente el Constrúye-T es el principal programa del PNUD México en términos financieros, pues representa 28% del total de recursos operados por este organismo¹⁶⁸.

El total de los recursos que ejercen las OSCs ha crecido por el mayor número de escuelas y de OSCs participantes. En la Figura No. 22 se presenta el monto asignado a cada una: el primer año operaron 27 OSCs y ejercieron poco menos de 73% del presupuesto de la SEP; en el segundo año, las 29 OSCs ejercieron poco más de 80% de los recursos y, en el tercero, a las 39 OSCs se les asignó alrededor de 63% del presupuesto total del Programa. El aumento de OSCs en el último ciclo escolar (2010-11) se explica porque, con la administración del PNUD, algunas OSCs que tenían a su cargo escuelas en dos o más estados tuvieron que dejar de hacerlo porque el PNUD no puede otorgarles más de \$150,000 dólares (alrededor de \$ 1,950,000 pesos) o de \$300,000 dólares (\$ 3,900,000 pesos), en los casos en que se renovara el contrato¹⁶⁹. También en ese año, fueron sustituidas algunas OSCs que se habían retirado como efecto de las dificultades administrativas¹⁷⁰.

¹⁶⁵ El dato para el año 2008 se tomó del documento conjunto del Programa y las cifras de 2009 y 2010 fueron reportadas por la SEP (Respuesta a solicitud vía INFOMEX Folio 0001100116710, 15 de mayo de 2010 y folio 0001100072611, 22 de marzo de 2011).

¹⁶⁶ La SEP proporcionó dos datos sobre el total de los apoyos, tomamos el que coincide con la suma de la información desagregada por OSCs (Figura No. 22).

¹⁶⁷ Convenio de colaboración entre SEP – UNICEF - PNUD, 2008.

¹⁶⁸ www.undp.org.mx

¹⁶⁹ Según la normatividad para “receptoras de donaciones”. PNUD, 2010, p. 24 y 25.

¹⁷⁰ Los datos no permiten identificar a las OSCs que se retiraron, ni a las que ingresaron para cubrir sus lugares porque las cifras reportan apoyos asignados por año fiscal, y las OSCs se retiraron generalmente al terminar año escolar.



Figura No. 22. Apoyos a las OSCs que facilitan las actividades del Constrúye-T en las escuelas

Nombre de la OSC facilitadora	Montos (pesos)		
	2008	2009	2010
Colectivo de Educación por la Paz	922,824	3,377,306	3,368,982
Save the Children. Fundación Mexicana de Apoyo Infantil (FAI)	2,778,417	11,821,232	4,116,530
Servicios a la Juventud (SERAJ)	1,248,062	5,974,516	1,565,000
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	582,013	1,852,032	
El Colegio de la Frontera Norte de Tijuana	1,062,900	2,215,880	
Investigación y Educación Popular (IEPAC), Quintana Roo	251,307	555,536	
Investigación y Educación Popular (IEPAC), Yucatán	200,376	452,304	
Centro de Solidaridad Juvenil	192,300	785,800	854,557
Jóvenes Constructores	529,912	2,143,080	2,303,831
Centro de Asesoría y Promoción Juvenil	622,173	1,889,299	2,445,472
Artistas por la Calle	448,000	1,114,320	1,291,747
Abriendo Camino	439,197	894,940	1,002,593
Reintegra	410,820	887,646	1,160,385
Equipo de Educación para la Paz	535,912	1,711,566	1,989,338
Formación Universitaria y Humanista de la Laguna (Universidad Iberoamericana Laguna)	516,198	1,347,394	1,477,773
Centro Juvenil de Promoción Integral	358,235	1,251,200	1,492,310
Fundación Comunitaria del Bajío	644,399	1,956,926	905,222
José Ibarra Olivares	417,725	1,694,053	1,916,424
Fundación Comunitaria Morelense	421,067	350,500	
Universidad Autónoma de Nayarit	188,237		
Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Oaxaca	600,320		
Fundación Comunitaria de Querétaro	205,078	768,794	
Educación y Ciudadanía	652,838	1,847,400	1,926,284
Desarrollo Autogestionario	545,015	1,927,280	1,544,607
Salud y Género	301,754	1,116,660	1,397,706
Xochiqueztl	426,279	1,440,116	2,046,152
Odisea	388,189	1,153,940	
Fundación Comunitaria de Matamoros.		1,778,443	2,020,247
Colegio Regional de Nayarit		259,387	846,601



Nombre de la OSC facilitadora	Montos (pesos)		
	2008	2009	2010
Espiral por la Vida		1,951,140	3,974,953
Comaletzin		545,049	1,319,420
Universidad Autónoma de Aguascalientes			1,384,112
Centro de Investigación y Desarrollo Económico del Noroeste			963,936
Fundación que Transforma			801,981
Pumitas UNAM de la Paz, BCS.			714,180
Promotores Ciudadanos en Defensa y Respeto de los Derechos Humanos Proceder			178,101
Iniciativas Innovadoras para el Desarrollo Sustentable			1,580,752
Susana Moreno ¹⁷¹			747,809
Compromiso, Solidaridad y Ayuda Social			2,301,499
Muévete por tu Ciudad			1,750,958
La Familia, Un Proyecto del Futuro			604,419
Servicio de Promoción Integral Comunitario Juvenil			1,036,633
Investigación y Educación Popular Autogestiva			2,049,666
La Casa del Bosque			809,682
Save the Children Sinaloa			734,064
Universidad Intercultural del Estado de Tabasco			1,625,485
Organización para el Desarrollo Social y la Educación para Todos			1,038,625
Total	\$15,889,547	\$55,063,739	\$55,967,370

Fuentes: Oficinas de respuesta a solicitudes de información vía INFOMEX: folio 0001100116710 del 15 de mayo de 2010 y folio 0001100072611, del 22 de marzo de 2011.

En otros estudios sobre financiamiento público a OSCs, hemos identificado algunos obstáculos que dificultan que los apoyos económicos sean un instrumento de fortalecimiento (Verduzco *et al.*, 2009), relacionados fundamentalmente con los siguientes puntos: la entrega tardía de los recursos con la obligación de que sean ejercidos como máximo el 31 de diciembre y los procedimientos requeridos para su ejercicio y comprobación; que a continuación se explican para el caso del Constrúye-T.

B. Asignación de los recursos a organizaciones facilitadoras

El PNUD no había operado previamente ningún programa del tamaño y la naturaleza del Constrúye-T¹⁷², por lo que a lo largo de estos años, fue elaborando distintos esquemas de administración, modificando reglas y tabuladores para la asignación de los recursos y para la comprobación de su ejercicio. Actualmente el monto anual que se asigna a cada OSCs depende del número de escuelas que atiende y

¹⁷¹La convocatoria emitida en diciembre de 2010 para una OSC que atendiera las escuelas de la zona poniente del Estado de México se declaró desierta, por lo que el PNUD contrató a una persona física.

¹⁷² Entrevista 3 (octubre de 2010).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

se divide en tres rubros: a) pago de honorarios para el coordinador y para los promotores¹⁷³; b) gastos de viáticos y materiales, calculados también por el número de escuelas atendidas; y, c) gasto operativo o apoyo institucional.

Respecto al gasto operativo, en el primer año las OSCs podían utilizar hasta 5% del apoyo y comprobarlo con recibos de consumo de electricidad, de teléfono, renta u otros servicios. Como no todas las OSCs pudieron comprobar este tipo de gastos¹⁷⁴, para el segundo año se permitió utilizar un monto máximo de 600 pesos por escuela atendida para los gastos operativos que consideraran pertinentes y podían comprobarlos con un recibo institucional¹⁷⁵. A partir del ciclo escolar 2010-2011, este mismo monto se dividió como sigue: \$200 pesos para papelería y \$400 pesos para gastos administrativos comprobables con el pago de algún servicio o del pago de renta o de honorarios de personal administrativo¹⁷⁶; y, \$200 pesos adicionales cuando la OSC realizaba talleres de capacitación.

De acuerdo con la investigación, la administración mediante intermediarios no disminuyó el problema de la entrega tardía de los recursos en los primeros años. Al retraso “natural” de los recursos públicos, en el caso del Constrúyete-T se sumaron al menos otros dos factores que demoraron la entrega de fondos a las OSCs:

- **Mecanismo institucional complejo de intermediación:** Debido a la cantidad de agencias involucradas (Secretaría de Relaciones Exteriores, SEP, PNUD, UNICEF y UNESCO e Iniciativa Ciudadana, cuando fungió como agente de ejecución), tomaba más tiempo la firma del convenio anual¹⁷⁷.
- **Procedimientos de asignación:** mientras que la SEP entrega los recursos al PNUD en una sola ministración, el PNUD los asigna a las OSCs trimestralmente, contra entrega de informes financieros, de manera que si la OSC se toma más tiempo para entregar el informe, recibe los recursos con mayor retraso¹⁷⁸.
- **Falta de criterios claros para la selección de las OSCs participantes:** En los primeros años, de acuerdo con la Ley de Fomento a OSCs, la SEP requirió que éstas estuvieran inscritas en el Registro Federal (CLUNI), algunas que ya habían sido seleccionadas y que no estaban registradas tuvieron que realizar los trámites correspondientes, lo que en algunos casos implicó modificar sus actas constitutivas o actualizar recibos¹⁷⁹.

¹⁷³ \$12,600 pesos mensuales por promotor y cada promotor atiende como máximo ocho escuelas.

¹⁷⁴ Ya sea porque los recibos de estos servicios no estaban a nombre de la OSC o del representante legal o porque ya estaban considerados en presupuestos de otros donativos. Entrevista 9 (10 de febrero de 2011).

¹⁷⁵ Entrevista 5 (20 de octubre de 2011).

¹⁷⁶ Si la OSC no puede atender a todas las escuelas asignadas, ya sea por dificultades de acceso, o porque se retiran del Programa, se hace un ajuste presupuestal. Entrevista 3 (octubre de 2010).

¹⁷⁷ Entrevista 3 (octubre de 2010). Particularmente, en 2009, el cambio de Secretario y de Oficial Mayor de la SEP produjo un retraso extraordinario, la SEP transfirió los recursos al PNUD en junio. El PNUD tuvo que adelantar recursos a las OSCs para que pudieran llevar a cabo las tareas de capacitación de los docentes y directivos de más de 600 escuelas que se incorporaron al Programa en ese año e iniciar el trabajo en las escuelas en septiembre.

¹⁷⁸ Las dependencias de la administración pública federal entregan apoyos a las OSCs en dos ministraciones como máximo.

¹⁷⁹ Entrevista 5 (20 de febrero de 2011).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Actualmente, el PNUD dirige las convocatorias a OSCs y a instituciones académicas, por lo que no incluye la inscripción en el Registro Federal como requisito¹⁸⁰.

Hasta la fecha, la SEP sigue liberando los recursos con retraso y, aunque se trabaja con calendario escolar y el PNUD puede otorgar las primeras ministraciones a las OSCs en junio, todavía algunas OSCs señalan que los recursos se pueden asignar tarde. Aunque el problema es menor que en otros programas gubernamentales, cuando las OSCs reciben los recursos tarde, tienen que solventar gastos para los materiales de los talleres, para viáticos y para honorarios de su personal (Entrevistas 3, 4, 6, 7 6 y 8)¹⁸¹ y modificar su administración y calendario de actividades. Los distintos actores entrevistados señalan que ha sido desgastante para el Programa, “crea una serie de complicaciones al trabajo de las OSCs”, “un atorón administrativo de IC y del PNUD” y cuando los recursos se entregan tarde o “a cuenta gotas no es posible exigir resultados”¹⁸².

C. ¿Rendición de cuentas o fiscalización del uso de recursos públicos?

Aunque la relación entre SEP y PNUD se formaliza mediante un convenio igual que en el caso de los donativos de la Oficialía Mayor, la SEP es muy flexible respecto a los mecanismos de comprobación requeridos al PNUD, que se asemeja más a una contratación de servicios, en donde el PNUD goza de varias ventajas para el ejercicio de los recursos públicos:

- Cuando alguna dependencia de la APF entrega apoyos económicos a OSCs, por regla general les exige ejercerlos antes de que termine el año fiscal. En cambio, en el caso de la transferencia de recursos públicos al PNUD, la SEP considera que los recursos han sido devengados y no le impone límite para su ejercicio¹⁸³. Esta excepción, que debería ser la norma para todas las instancias beneficiarias, permite al PNUD ejercer y comprobar los recursos con mayor flexibilidad¹⁸⁴.
- Respecto a los mecanismos de comprobación, también la SEP es flexible con el PNUD, le pide entregar informes descriptivos y financieros, aunque en los documentos oficiales no se indica con qué periodicidad¹⁸⁵. Por su parte, la agencia exige a las OSCs comprobar en detalle sobre el ejercicio de los recursos, mensual y trimestralmente.
- En términos de transparencia y rendición de cuentas, las OSCs, además de entregar informes al PNUD, las que cuentan con CLUNI, deben informar al Registro Federal de OSCs sobre

¹⁸⁰ http://www.undp.org.mx/spip.php?page=article&id_article=1941.

¹⁸¹ Las OSCs recibieron con un año de retraso el equipo de cómputo que requerían para iniciar las actividades (los talleres de capacitación), algunas ya lo habían adquirido por su cuenta. En el año 2010 las OSCs recibieron el apoyo hasta el mes de abril, fueron momentos difíciles para las OSCs y para Iniciativa Ciudadana; “no sé cómo le hicimos todos, pero no hubo nadie que dijera: me voy porque ya no puedo...”. Entrevista 8 (11 de febrero de 2011).

¹⁸² Entrevista 3 (octubre de 2010).

¹⁸³ De los casos analizados en esta y otras investigaciones de Alternativas y Capacidades, la SEP hace algunas excepciones para las OSCs que tienen proyectos con actividades paralelas al ciclo escolar (Véase Capítulo III).

¹⁸⁴ Aunque la explicación de funcionarios del PNUD y de la SEP es que esto se hace por tratarse de una institución internacional. Entrevista 3 (octubre de 2010).

¹⁸⁵ Además, se permite al PNUD hacer estos informes de acuerdo con “sus políticas y procedimientos y normas de orientación operacional”. SEP – PNUD, 2010, p. 24.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

financiamiento gubernamental. La información financiera sobre el Programa disponible en el portal del PNUD es escasa y no cumple con estándares normativos mexicanos, lo cual, contrasta con la política de la ONU de apertura a la transparencia y rendición de cuentas¹⁸⁶.

- A diferencia de los recursos asignados a OSCs o a entidades federativas, que no pierden su carácter federal y pueden ser revisados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el caso del PNUD, debido a la Convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas de 1946¹⁸⁷, la ASF no puede revisar la documentación financiera en los archivos del PNUD. El PNUD contrata auditorías externas y reporta los resultados a sus donantes anualmente.
- Para la comprobación de recursos y rendición de cuentas de parte de las OSCs, hasta la fecha no existe un marco institucional desarrollado; los procedimientos se han ido ajustando, de acuerdo con los distintos esquemas de estructura del Programa¹⁸⁸. Este tema ha sido fuente de conflictos para las OSCs en diversas ocasiones, según lo muestran varios testimonios recopilados en las entrevistas con representantes de OSCs.

La intermediación de agentes como PNUD o IC no ha implicado mejoras importantes en el tema administrativo, uno de los más difíciles en la relación OSCs–gobierno. La percepción generalizada, tanto por organizaciones con poca experiencia en asuntos contables como por otras más experimentadas, es que los procedimientos del Construye-T son igual de complicados que los de otros programas gubernamentales; se requiere dedicar mucho tiempo a su administración y, en ocasiones, contratar servicios contables extraordinarios¹⁸⁹. Para Iniciativa Ciudadana, que contaba con un equipo de cuatro personas de tiempo completo dedicadas al Construye-T, la gestión del programa fue un proceso de aprendizaje sobre el manejo de recursos públicos, particularmente, asesorando permanentemente a los administradores de las OSCs.¹⁹⁰

La falta de claridad, particularmente durante los primeros años, aunada a la situación de tensión que se generó, incidió en el desgaste de la relación de varias OSCs con IC y con el PNUD¹⁹¹, además de afectar el trabajo de las OSCs¹⁹². Varios de los problemas que mostró la auditoría que el PNUD realizó a IC fueron resultado de la falta de reglas claras sobre la rendición de cuentas y de procedimientos efectivos de comprobación de recursos. En otros estudios hemos encontrado que con esquemas de fiscalización excesiva, las OSCs deben comprobar recursos en situaciones adversas y, en vez de que resulten

¹⁸⁶ <http://www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante>

¹⁸⁷ Artículo II, Sección 4. Este tratado internacional es superior a cualquier legislación nacional. Entrevista 10 de julio 2011).

¹⁸⁸ Se requiere elaborar un manual de operación para las OSCs que facilite su capacitación sobre diversos aspectos del Programa, particularmente en el último año que ha habido alta rotación de facilitadores. Entrevista 2 (1 de febrero de 2011).

¹⁸⁹ Entrevista 4 (18 de octubre de 2010).

¹⁹⁰ Entrevista 5 (20 de febrero de 2011).

¹⁹¹ Entrevistas 4, 7 y 8.

¹⁹² Algunos ejemplos: a) A pesar de que se había indicado que las OSCs podían presentar comprobantes (cuando no pudieran obtener facturas), se les exigieron facturas de todos los gastos o debían reembolsar el monto. Entrevista 4 (18 de octubre de 2010) y b). Por un tiempo, para comprobar recursos del apoyo institucional se pedía que los promotores contabilizaran kilometraje recorrido y horas de trabajo invertido.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

fortalecidas por el apoyo, el tema administrativo se vuelve una carga que los distrae de sus actividades sustantivas y que puede fomentar prácticas no deseadas¹⁹³.

Al revisar la implementación del Constrúye-T queda en evidencia cómo existe un doble criterio por parte de la SEP en cómo trata a un organismo internacional y a las OSCs. Para éstas últimas se fueron haciendo más estrictos los controles administrativos de los recursos públicos al grado de que se determinaba rangos salariales y gastos operativos, cuando estas decisiones básicas corresponden a la autonomía financiera de la organización. En contraste, para la SEP, el PNUD como organismo internacional cuenta con una buena reputación y legitimidad que le permite un amplio margen de acción institucional y autonomía financiera.

La sobrerregulación en el uso y comprobación de los recursos públicos, al final de cuentas muestra la desconfianza y falta de legitimidad que el gobierno tiene de las OSCs. Los tabuladores, los topes a gastos operativos, la diferencia de fechas para considerar un gasto devengado (antes o después del fin del año fiscal) y la fiscalización excesiva son muestra de esta necesidad de control y fiscalización que, finalmente es falta de confianza. La preferencia de la SEP por transferir los recursos a un intermediario internacional, en lugar de trabajar directamente y hacerse responsable por estos temas institucionales, representa una cara más de la exclusión de actores no gubernamentales como las OSCs en la política educativa.

3. Evaluación de la política pública

3.1 Mecanismos de seguimiento y evaluación

El diseño del Programa incluía tareas de seguimiento y evaluación. Para el seguimiento, se esperaba que al iniciar el Programa en las escuelas estuviera operando una plataforma electrónica en donde las OSCs y los comités escolares pudieran subir información. Se esperaba que de esta manera se contaría con información para la evaluación del Programa, pero según indican varios entrevistados, el lanzamiento del portal se retrasó y no ha funcionado como se planeó¹⁹⁴.

Durante el año 2010, por encargo de la UNESCO, el Instituto Internacional de Planeación Educativa diseñó y elaboró la evaluación externa del Programa, incluyendo visitas a escuelas y entrevistas con diversos actores¹⁹⁵. Se presentaron resultados preliminares al Equipo Técnico y al Comité Directivo Nacional pero, hasta la fecha ni la SEP, ni la UNESCO o el PNUD han publicado la evaluación; al parecer, no fue posible valorar el impacto del Programa por falta de indicadores¹⁹⁶, a finales de 2011 el PNUD emitió convocatoria para la realizar la evaluación de impacto del Constrúye-T.

También desde el inicio se contempló diseñar instrumentos para evaluar el desempeño de las OSCs. En el primer año esta tarea se encargó a Servicios Educativos a la Juventud (SERAJ) que diseñó algunos

¹⁹³ Por ejemplo, comprobar el uso de recursos que tuvieron que ejercer antes de recibirlos y que tienen que comprobar con fecha posterior.

¹⁹⁴ Se retrasó el lanzamiento del portal; las OSCs recibieron una capacitación, pero el diseño de la plataforma se modificó varias veces; algunas OSCs subieron contenidos varias veces y varias acabaron renunciando a esta tarea. Entrevistas 7 y 8.

¹⁹⁵ Aunque sí se generaron resultados preliminares del estudio del proceso. Entrevista 2 (1 de febrero de 2011).

¹⁹⁶ Entrevista 2 (1º. febrero de 2011).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

mecanismos de seguimiento con dos componentes: el cumplimiento de las actividades y la comprobación del uso de los apoyos económicos. Al incorporarse las agencias intermediarias (IC y PNUD) y durante el periodo de ajuste de procedimientos administrativos, la evaluación de las OSCs se concentró en la parte administrativa. Actualmente el PNUD ha tratado de recuperar el otro componente y evalúa en dos sentidos: a la organización y a los coordinadores del Programa en la organización, con base en los informes financieros (mensual y trimestral) y en el informe cualitativo (trimestral) en donde las OSCs reportan las actividades y los resultados alcanzados.

Sin embargo, el énfasis sigue siendo el proceso administrativo y contable (incluyendo la puntualidad en la entrega y el orden de los reportes) y el cumplimiento de las metas señaladas en el manual de actividades (como la asistencia a reuniones, participación en comités, etc.). A partir del ciclo escolar 2011-12, además de la evaluación, el PNUD realizó auditorías preventivas y asesoría técnica para las OSCs, con el propósito de detectar problemas para proporcionar los apoyos necesarios¹⁹⁷.

Las OSCs son evaluadas trimestralmente e IC fue también evaluada en varias ocasiones; en contraste, no se implementaron mecanismos para evaluar el papel de la SEP o para que la SEP, como donante evalúe el desempeño del PNUD, elementos que probablemente se contemplaron en la evaluación externa, no es posible saberlo.

3.2 Resultados del Programa

No es intención de este estudio identificar logros del Programa en términos del proceso educativo, sino de la relación entre las OSCs, las aportaciones que hacen en el cumplimiento de los objetivos y los avances hacia la creación de alianzas públicas entre OSCs y la SEP. Por su enfoque, se preveía que el Constrúye-T podría enfrentar algunos obstáculos o resistencias de actores como los maestros, los directores, las autoridades educativas estatales o la propia SEP. En este sentido, desde la fase de formación y capacitación hasta la fecha, las OSCs han jugado un papel sustantivo en la introducción del Programa en las entidades federativas¹⁹⁸ y en las escuelas, así como en el empoderamiento de los estudiantes y en la promoción de cambios de actitudes en maestros y directivos. En la mayoría de las escuelas las OSCs son actores aceptados y su trabajo se valora positivamente¹⁹⁹.

Por no contar con los resultados de la evaluación, utilizamos información de varios entrevistados que refieren a testimonios de distintos actores sobre los cambios positivos generados por el Programa (algunos de ellos documentados). Se percibe que entre sus logros, el Constrúye-T ha promovido el apego de los estudiantes a la escuela,²⁰⁰ que sus actividades han incidido en mejorar la autoestima de los estudiantes²⁰¹ y en la modificación de las relaciones jerárquicas tradicionales de los directores y maestros con los estudiantes y, por tanto, el ambiente escolar.²⁰²

¹⁹⁷ Tanto los informes como la documentación anexa (relación de comprobantes, etc.) deben ir firmados por el director o por el representante legal de la organización. Entrevista 7 (20 de febrero de 2011).

¹⁹⁸ Entrevista 4, 8 y 9.

¹⁹⁹ Entrevista 5 (20 de febrero de 2011).

²⁰⁰ Entrevista 2 y 7.

²⁰¹ Entrevista 9 (10 de febrero de 2011).

²⁰² Entrevista 2 (1 de febrero de 2011).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

La evaluación, en particular la documentación de cambios sociales, en un proceso de alianzas y trabajo con OSCs es un componente esencial, pues permite construir su legitimidad necesaria y sobre todo aportar elementos que lleven a estimar el valor agregado de programas sociales y los aspectos intangibles donde las OSCs intervienen frente a aquellos que son gestionados exclusivamente por actores gubernamentales. En la medida en que se evalúan resultados e impactos, se crea una rendición de cuentas más efectiva de la acción de estos actores. Desafortunadamente, la evaluación del Constrúye-T no ha estado a la altura de estos estándares y dentro de la propia SEP aún falta mucho por construir una cultura de la evaluación institucional.

4. Retos para la operación y sustentabilidad del Programa

En esta sección destacamos los retos del Programa relacionados con la meta de su institucionalización, una preocupación manifestada por todos los actores involucrados²⁰³. En este sentido, los retos van desde la necesidad de definir a qué se refiere dicho objetivo, en otras palabras, ¿qué significaría institucionalizar el Constrúye-T? De acuerdo con la información recopilada, se refiere a la necesidad de **que el Programa y su presupuesto se introduzcan a la estructura de la Subsecretaría**, para que se establezcan los lineamientos y las escuelas lo adopten y designen tiempo específico para sus actividades.

Sin embargo, la información al respecto no es común y la indefinición ha generado un ambiente de incertidumbre sobre su continuidad; incluso se temía que con la salida del Subsecretario Székely la SEP decidiera cancelarlo; ahora se teme que el Programa no trascienda a la siguiente administración del gobierno federal. Algunas OSCs tienen la versión de que en 2012 deberán retirarse²⁰⁴; se puede entender que así lo entiendan las OSCs que se han incorporado recientemente, pero genera inquietud que así se vea desde la Coordinación del Programa en la SEP, al sugerir que, en el futuro, las escuelas deberán apropiarse del Constrúye-T y prescindir de las OSCs; dejando abierta la posibilidad de que las escuelas las contraten eventualmente como especialistas para capacitación u otros apoyos específicos²⁰⁵.

En el documento conjunto de 2010 se estableció el objetivo de institucionalizar el Programa en la política educativa nacional: en el marco normativo y en la estructura institucional y programática de la SEP, y para lograrlo se propusieron los siguientes resultados:

- a) Elaborar insumos para el establecimiento de lineamientos y procedimientos, incluyendo manuales de operación y de gestión y comprobación de gastos y la consolidación de un equipo de trabajo para que el programa pueda ser gestionado por la SEMS.
- b) Lograr que se etiqueten recursos para el programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- c) Hacer una propuesta para que el Programa se inserte en el sistema de tutorías de las escuelas²⁰⁶.

²⁰³ Para las propuestas específicas, véase sección de recomendaciones.

²⁰⁴ Entrevistas 3 y 9.

²⁰⁵ Entrevista 6 (17 de febrero de 2011).

²⁰⁶ PNUD, 2010, p. 14.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Estos planteamientos reflejan que el papel del PNUD es transitorio y deberá pasar la estafeta del Programa a la SEP. Incluso con esta investigación se constató que esta agencia está elaborando un manual de procedimientos de comprobación de gasto de recursos públicos para las OSCs que, en el futuro, la SEP podrá utilizar.²⁰⁷ Como paso siguiente se esperaba que la SEP o las autoridades educativas estatales, en alianza con las OSCs, continuaran operando el Programa²⁰⁸.

Para lograrlo, se requiere de una fuerte ingeniería institucional en la SEP y en las instancias estatales y no se ven adelantos en este sentido. El Comité Directivo debería estar trabajando en la elaboración de Reglas de Operación o lineamientos que establezcan los criterios para la convocatoria y selección de OSCs, así como el diseño de esquemas de transferencia de los apoyos económicos para las OSCs y de mecanismos de rendición de cuentas y de contraloría social, entre otros ajustes. La SEP también ya debería haber logrado que se añadiera una etiqueta en el PEF para los recursos de este Programa.

En la práctica, la falta de institucionalización tiene efectos que pueden desvirtuar los objetivos del Programa. Generalmente sus actividades escolares se insertan en las horas de tutorías, por lo que se tienden a enlazar con un conjunto de actividades complementarias que la SEP impone a las escuelas y que no siempre son compatibles con el menú de Constrúye-T. Por ejemplo, las jornadas para el Bicentenario, los concursos de poesía nacional, los festejos por el Himno Nacional, etc. Resulta cómodo para las autoridades escolares vincular estas actividades con las del Programa y matar dos pájaros de un tiro, aunque se alteren los planes de trabajo elaborados por los comités.²⁰⁹

Al momento, se percibe que el Programa ha subsistido por el impulso que recibió del gobierno federal que, como respuesta a los sucesos violentos ocurridos en Ciudad Juárez durante 2010, presentó al Constrúye-T como una acción gubernamental para promover la cultura de paz y de no violencia. Se teme que estas circunstancias que le han dado aire al Programa, en algún momento puedan ser contraproducentes pues se continúa promoviendo de la misma manera en otras regiones que padecen problemas fuertes de violencia.

Existen varios indicadores de que, por la situación social del país, el diagnóstico sobre la situación de violencia puede haber cambiado mucho en los pocos años que lleva el Programa. En algunos estados se han adaptado los materiales, las técnicas y las temáticas de la capacitación para maestros y directivos, ante la emergencia por atender problemáticas específicas (por ejemplo, frente al aumento de suicidios y situaciones de violencia derivadas de la inseguridad), que probablemente no atañen solamente al Constrúye-T sino al sistema educativo en general²¹⁰. Esta situación puede desvirtuar o saturar al Programa, ya que no fue diseñado para responder a este tipo de violencia, el Equipo Técnico ha tenido que incluir temas emergentes para la capacitación²¹¹ y se propone realizar nuevamente un análisis de contexto para ver si el Constrúye-T puede responder a esto o el sistema educativo tendrá que ofrecer otro tipo de respuestas.

²⁰⁷ Entrevista 3 (octubre de 2010).

²⁰⁸ Entrevistas 6 y 9.

²⁰⁹ Entrevista 7 (31 de enero de 2011).

²¹⁰ Entrevista 2 (1 de febrero de 2011).

²¹¹ Como intervención en crisis, el suicidio en los jóvenes, etc. Entrevista 2 (1 de febrero de 2011).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Por último, se vislumbra el reto de que se incorporen instancias y acciones sin un objetivo preciso y adecuado con la estrategia. Por ejemplo, actualmente la UNESCO, en colaboración con la Universidad Pedagógica Nacional, está elaborando la “guía UNESCO” para poner fin a la violencia (*Stop violence*), que será distribuida en las escuelas que participan en el Programa Constrúye-T²¹².

Los hallazgos aquí presentados permitieron elaborar recomendaciones precisas para restablecer la alianza que no se dio entre OSCs y SEP para continuar reformulando y operando el Constrúye-T, que se presentan en la sección correspondiente.

²¹² <http://www.unesco-mexico.org/sectores-educacion.php?divSel=2>



Capítulo V. El Programa de Escuelas de Calidad (PEC) y la escuela que no se empodera

El PEC es un programa federal que tiene como propósito transformar la gestión escolar incorporando a la comunidad educativa en los procesos de planeación, a través de consejos escolares de participación social (CEPS). Las escuelas se incorporan de manera voluntaria y, si cumplen con los requisitos, reciben un apoyo económico adicional para llevar a cabo las actividades planeadas, pueden también recibir capacitación y acompañamiento técnico para elaborar los planes y realizar las actividades programadas.

El Programa inició en el año 2001 y, desde entonces, al menos cada año se ha realizado una evaluación externa, ya sea en términos de su diseño, desempeño, consistencia o de sus resultados e impacto²¹³; también ha sido objeto de estudio de varias investigaciones, desde distintas perspectivas, pero principalmente para valorar su impacto en la calidad educativa²¹⁴. El objetivo de este estudio de caso es identificar las posibilidades y los obstáculos que existen en la normatividad y en la operación del Programa para promover la participación ciudadana y, en particular de OSCs para impulsar procesos que ayuden a lograr la gestión escolar. Durante la investigación se revisó la información oficial disponible sobre el Programa, las evaluaciones externas y varios estudios académicos; se hicieron también entrevistas a profundidad a diversos actores involucrados en la operación del Programa²¹⁵.

1. Descripción del Programa

Mediante este PEC, se asignan recursos adicionales a las escuelas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) localizadas en zonas con índices de media a muy alta marginación, para que lleven a cabo procesos de transformación de la gestión educativa, con el propósito de mejorar el logro educativo de los alumnos²¹⁶. Para su incorporación, las escuelas deben constituir el Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) y presentar un plan estratégico de cinco años y un plan de trabajo anual, ambos elaborados por el Consejo.

El PEC opera fundamentalmente con recursos federales catalogados como subsidios en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los gobiernos estatales contribuyen con una tercera parte del apoyo a las escuelas. La SEP determina el monto máximo de recursos que transfiere a cada estado, de acuerdo con la proporción que representa la población estatal de 4 a 14 años de edad del estado en el total nacional²¹⁷; con este límite como máximo, la SEP otorga a los estados tres pesos por cada peso que aporte el gobierno estatal al Programa. Para fomentar la coinversión de otros actores, la federación ofrece un peso adicional a las escuelas, por cada peso que procuren de otras fuentes; gobiernos municipales, padres de familia u organizaciones sociales o privadas.

²¹³ Las evaluaciones de los años 2001 al 2007 fueron realizadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE), bajo la coordinación de Teresa Bracho. La evaluación del año 2008 estuvo a cargo de Francisco Miranda, de la Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO 2008). Para el año 2009, *Civicus Consultora en gestión pública y social* hizo una evaluación específica de desempeño del PEC. De estas evaluaciones, sólo tres fueron de impacto.

²¹⁴ De los estudios más importantes destacan: Murnane, Willet y Cárdenas (2006), Skoufias y Shapiro (2006), Santibañez (2006), *Heurística Educativa* (de 2002 al 2004), Universidad Pedagógica Nacional (2006), entre otros.

²¹⁵ Véase Anexo I. Metodología.

²¹⁶ RO PEC, 2010, Numeral 3.1.

²¹⁷ Para transferir los recursos federales a las autoridades educativas estatales, se creó el Fideicomiso Nacional para las Escuelas de Calidad.



Figura 23. Principales cifras del PEC (miles de pesos)²¹⁸

	Número de escuelas	Recursos federales	Recursos estatales	Promedio de monto por escuela
2001-02	2,239	\$329,000	\$164,500	\$207.1
2002-03	9,780	\$1,128,000	\$376,000	\$145.0
2003-04	15,578	\$1,175,000	\$391,666.6	\$102.9
2004-05	21,824	\$1,195,639.7	\$398,546.6	\$75.0
2005-06	37,692	\$1,172,686.5	\$391,438.6	\$52.1
2006-07	37,897	\$1,174,315.9	\$391,438.7	\$49.1
2007-08	39,993	\$1,185,345.2	\$395,115.0	ND
2008-2009	N/D	\$1,179,405.9	\$393, 135.3	ND
2009-10	N/D	\$1,224,190.8	\$408,063.6	ND
2010-11	42,000	\$1,224,190.8	\$408,063.6	ND

FUENTE: Elaboración propia con información de Reglas de operación del PEC (2001-2010) y cifras de la Subsecretaría de Educación Básica, en <http://basica.sep.gob.mx/pec/start.php?>, no se encontró información para 2009 ni en el portal, ni en la última evaluación (2009). El número de escuelas para 2010 es estimado, según Entrevista 3 (1 de febrero 2011).

En la Figura No. 23 se aprecia el incremento de los recursos destinados al Programa: para el año 2010 el presupuesto federal del PEC había crecido 4.4 veces²¹⁹. También el ritmo de incorporación de escuelas ha sido acelerado: para el ciclo escolar 2010-11 participaron aproximadamente 42,000 escuelas, casi 20% del total de escuelas de educación básica del país²²⁰. A pesar del aumento presupuestal, como resultado del incremento del número de escuelas incorporadas, el promedio del apoyo adicional por escuela ha sido cada vez menor: en el primer año fue de 217 mil pesos y en el año 2006 (último año para el que existe información disponible) fue de 49 mil pesos.

Después de varios años de la existencia del Programa, la capacidad de procuración de fondos de los consejos escolares es casi nula. De acuerdo con cifras de la evaluación externa del año 2007, los fondos obtenidos para el Programa por otras fuentes de financiamiento representan proporciones muy pequeñas del presupuesto: 3% las aportaciones municipales, 5.6% las de padres de familia y 3.1% por otras fuentes²²¹

²¹⁸Las cantidades se reportan sin costos de operación. El fideicomiso nacional y los estatales pueden utilizar hasta 5% para del monto total para este rubro.

²¹⁹ El Banco Mundial comenzó a financiar al PEC en el año 2005 con un préstamo de 220 millones de dólares para implementar la segunda etapa (hasta el 2009). En marzo del 2010 el Banco autorizó el préstamo para la tercera etapa del Programa (de junio 2010 a junio 2013) por 366.7 millones de dólares y el gobierno mexicano asumió ciertos compromisos en términos de logro de metas y evaluación (*La Jornada*, 2010). El apoyo del Banco Mundial incluye asistencia técnica. Entrevista 3 (1 de febrero de 2011).

²²⁰Casi 70 mil escuelas han sido apoyadas por el Programa, algunas se han salido por cumplir 5 años o por otras razones. Entrevista 3 (1 de febrero 2011).

²²¹ Bracho, 2008, p 89. Las evaluaciones posteriores no incluyen información actualizada sobre este tema.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

En un principio, las escuelas podían decidir cómo utilizar los apoyos del PEC, con base en el diagnóstico y el plan de trabajo elaborados por los CEPS. Por tratarse de escuelas localizadas en zonas de alta marginación, con carencias importantes de infraestructura, en el primer año, en la mayoría de los planes de trabajo se destinó casi la totalidad del apoyo adicional a la construcción y mantenimiento de infraestructura. Para el segundo año, la SEP limitó a 80% la proporción que las escuelas podrían utilizar para ese rubro²²²; en el año 2003, considerando que las escuelas habían resuelto sus necesidades de infraestructura, este límite se redujo a 75% y en 2005, a 50%.

Otra tendencia en los planes escolares de los primeros años fue que no se incluían actividades de capacitación a maestros y directores; en 2004 la SEP promovió que los planes incluyeran este rubro²²³, y; a partir de 2008 se hizo obligatorio. La SEP continúa estableciendo en las ROP los criterios y prioridades para la planeación y presupuestación de las escuelas, en la Figura No. 24 se muestran los del año 2010:

Figura 24. Distribución de recursos en escuelas PEC

Años de participar en el Programa	Capacitación de recursos humanos e inversión en materiales	Construcción o mantenimiento de infraestructura
Cuatro años	50%	50%
Más de 4 años	30%	70%
Más de 5 años	100%	0%

FUENTE: ROP PEC 2010, Numeral 4.3.2

2. Diseño del PEC como modelo de gestión escolar

El diseño del PEC se basa en el modelo de gestión escolar (*School Based Management*) que consiste en la descentralización de la toma de decisiones del gobierno central al nivel escolar. Uno de sus supuestos es que los actores directamente implicados son los que toman las mejores decisiones sobre los procesos educativos, ya que por poseer la mejor información sobre sus problemas, pueden generar las mejores alternativas de solución²²⁴. En ese sentido, el modelo “busca explorar alternativas para colocar los recursos educativos, la toma de decisiones y las responsabilidades ‘más cerca de la acción’ y a distancia del control de las autoridades centrales”²²⁵.

Este modelo se implementó en varios países durante la década de los noventa²²⁶, con una variedad de enfoques, según los objetivos de los reformadores, las políticas nacionales o los diversos contextos sociales²²⁷. Estos programas presentan un rasgo común: la concepción de la “estrategia de

²²² Este criterio respondía también a la promesa de campaña presidencial de mejorar la infraestructura escolar. Véase Mejía (2004).

²²³ Entrevista 2 (1 de septiembre de 2010).

²²⁴ Mejía, 2004, p. 166.

²²⁵ Caldwell, 2005, p. 5.

²²⁶ Entre otros, en: en Inglaterra, Canadá, Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Hong Kong, Tailandia, Israel, entre otros.

²²⁷ Un inventario realizado en Estados Unidos da cuenta de más de 800 modelos de gestión escolar. Véase *The Southwest Educational Development Laboratory* (2004), en <http://www.sedl.org>.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

transformación escolar²²⁸, mediante procesos de descentralización de la toma de decisiones hacia las escuelas, de promoción de la participación de los actores involucrados (comunidad educativa) y de una mayor disponibilidad de recursos para las escuelas.

El lanzamiento del PEC en México se ubica en un segundo momento de la reforma educativa, iniciado en 1996, cuando la SEP empezó a diseñar e implementar varios programas enfocados a promover transformaciones a nivel de escuelas en temas de gestión, de funciones directivas, de trabajo en equipo, de proyecto educativo escolar, de participación social, etc.²²⁹. Por su naturaleza, la implementación de estos programas requiere un contexto institucional muy descentralizado, donde las autoridades de las escuelas tengan un amplio margen para tomar decisiones sobre la administración, los recursos humanos, las innovaciones educativas y otras áreas. Como señalamos en el primer capítulo, el proceso de descentralización del sistema educativo mexicano fue trunco²³⁰ y su contexto actual no se apega al principio de cercanía necesario para que funcionen este tipo de intervenciones. Por lo general, estas intervenciones fueron diseñadas desde la estructura rígida y burocrática de la SEP para promover que los maestros cambiaran sus maneras de enseñar y que las escuelas modificaran sus formas de organización y funcionamiento; pero sin transformar la normatividad ni las estructuras que dan soporte a estos procesos básicos y con poco margen de las escuelas para tomar decisiones.

Por lo anterior, los objetivos del PEC se encuentran alejados de la realidad, incluso, en los primeros años se apostaba que las escuelas incorporadas lograrían ser autónomas después de participar por un periodo de cinco años²³¹. Cuando fue evidente que este objetivo estaba lejos de cumplirse, se flexibilizó el periodo de tiempo de participación de las escuelas, permitiéndoles continuar incorporadas por más años, siempre que muestren que han mejorado en los resultados de la prueba ENLACE, que han alcanzado las metas propuestas y que sus consejos escolares continúan operando.

Como resultado de la incompatibilidad entre el contexto mexicano y los principios del modelo de gestión, cuando las escuelas se incorporan y empiezan a recibir recursos adicionales adquieren una serie de compromisos relacionados con estándares de planeación, de desempeño y de rendición de cuentas, que difícilmente pueden cumplir por no contar con las atribuciones necesarias. Estos obstáculos, sumados a otros problemas que enfrentan las escuelas, como la escasa cultura de participación, planeación y evaluación, las prácticas pedagógicas poco flexibles, las deficientes condiciones de la infraestructura y del equipamiento escolar, entre otros, dificultan el logro de los objetivos del PEC.

La siguiente cita de un estudio realizado por la OCDE resume la contradicción de la política educativa que refleja el análisis del PEC:

²²⁸ Caldwell, 2005, p. 2.

²²⁹ Primero con el denominado Proyecto Escolar y los programas compensatorios operados por Consejo Nacional de Fomento Educativo, después con programas interinstitucionales como el de jornaleros agrícolas migrantes y, más tarde con el Programa de Escuelas de Calidad, el Programa Nacional de Lectura, las Bibliotecas de Aula, los programas curriculares de Formación Cívica y Ética, Enciclomedia, Escuela Segura, y Escuelas de Tiempo Completo, entre otros.

²³⁰ Véase Capítulo I.

²³¹ Entrevista 2 (1 de septiembre de 2010). Véase Arellano Gault (2004).



“La reforma educativa se ha encontrado atrapada entre dos lógicas en pugna. Una lógica, la tradicional de operar de la administración educativa (centralizada, burocrática, vertical a través de programas), que pretende que las escuelas lleven a cabo lo que la SEP establece por las vías normativa y administrativa. La otra lógica, la que procura constituir a las escuelas como agentes de su propio aprendizaje y transformación, capaces de dialogar con las iniciativas externas y producir las adecuaciones pertinentes a su realidad y necesidades concretas, lo que supone que la administración deberá transformar sus modos de actuación y de relación para con los planteles. En esta simulación, esta última lógica representa el discurso principal de la reforma y se asienta en la literatura internacional sobre la autonomía de los centros escolares, pero en realidad, esto no sólo no ha ocurrido sino que ni siquiera se han hecho propuestas o proyectos para ello”²³².

Varios estudios internacionales muestran que, independientemente del contexto, este modelo demanda que maestros y directores desempeñen funciones en el gobierno y administración de las escuelas, lo que implica inversión de más tiempo, responsabilidades y energía²³³. En el caso de México, el PEC también ocasionó una mayor complejidad en la organización, operación y funcionamiento del sistema educativo, sin que se hayan logrado cambios significativos en las prácticas docentes y de gestión de las escuelas²³⁴. Los estudios sobre el Programa, así como las entrevistas realizadas para esta investigación muestran que las autoridades escolares (directores y docentes) perciben las obligaciones como una carga administrativa extra: “[E]n vez de reducir la ya compleja administración de una escuela, (el PEC) la complicó”.²³⁵

3. Participación ciudadana y gestión escolar

Con base en esquemas propuestos para promover la participación de los padres de familia en la educación de sus hijos en algunos países desarrollados, se han clasificado cinco niveles que se adaptan al contexto de países de América Latina: a) informativo: se informa a la comunidad sobre lo que se va a hacer, b) colaborativo: se informa y se le pide su colaboración, c) consultivo: se solicita a la comunidad ofrecer información, dar sugerencias e ideas para apoyar o mejorar los servicios educativos, d) en la toma de decisiones con respecto a los objetivos, metas y tareas que se desean alcanzar y realizar en los programas educativos, haciendo participe del proceso educativo a la comunidad educativa y e) control de la eficiencia: las familias participan activamente en la toma de decisiones y también en la evaluación de logros y resultados del programa educativo²³⁶.

El rol de los padres como “apoyo a la escuela” o nivel colaborativo es una de las formas más tradicionales de la participación social en las escuelas. En teoría, el modelo de gestión escolar apuesta por los niveles d) o e), para lograr que los padres y la escuela trabajen juntos para mejorar la calidad de la enseñanza²³⁷ y para que se incorpore a otros actores interesados: esto es, para pasar a un modelo de relación escuela-padres colaborativo o a la construcción de alianzas públicas²³⁸. El involucramiento de la comunidad

²³² OCDE, 2009, p. 9.

²³³ Cook, 2007; Wylie, 1996; and Whitty *et al.*, 1998, citados en Cárdenas (2009).

²³⁴ Tapia, 2004, p. 18, citado en OCDE, 2009.

²³⁵ Mejía, 2004, p 181.

²³⁶ Vélez, *et. al*, 2008, p. 11.

²³⁷ Epstein, 2001.

²³⁸ Epstein y Dauber, 1990; Williams, 1997 y Shaeffer, 1992, p 186.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

educativa en los procesos escolares ha mostrado varias ventajas, entre otras: el manejo más transparente de los recursos en las escuelas, la reducción de las oportunidades de corrupción, menor ausentismo de maestros, mayores oportunidades para padres y otros actores de capacitarse en procesos de toma de decisiones, o para adquirir habilidades interpersonales y administrativas, que al mismo tiempo benefician a la comunidad completa. En las escuelas en donde los padres toman decisiones se ha mostrado que mejora el rendimiento de los estudiantes, además de la eficiencia del uso de los recursos²³⁹ y la rendición de cuentas de los profesionales educativos²⁴⁰.

Como señalamos en el primer capítulo, durante el siglo XX en México se dio un distanciamiento entre la escuela y la comunidad y no se ha desarrollado la tradición de participación ciudadana. Uno de los principales obstáculos ha sido el peso del corporativismo sindical, reforzado constantemente por los acuerdos que los gobiernos de la APF han firmado con el Sindicato, favoreciendo su protagonismo en la política educativa y debilitando la participación de otros actores no gubernamentales²⁴¹. Por otra parte, persiste una normatividad que no es compatible con nuevas formas de gobierno, como la propia LGE que prohíbe a las asociaciones de padres de familia involucrarse en “en aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos escolares”²⁴² y “en aspectos pedagógicos y laborales”²⁴³.

Por lo anterior, los maestros, directores o funcionarios públicos no están acostumbrados a la participación de padres de familia o de otros actores no gubernamentales que buscan incidir en el proceso educativo. Al pretender devolver a las escuelas poder para administrar su presupuesto, su personal, sus prácticas pedagógicas y las relaciones externas, el modelo puede provocar tensión para las autoridades educativas y los directivos y maestros, por ejemplo: al involucrar actores externos, éstos tendrán que ceder parte del control sobre la manera en que operan en el salón de clases o sobre el uso de los recursos. Por sus características, la implementación del modelo ha sido difícil incluso en contextos menos centralizados y con mayor tradición de participación ciudadana; lograr la gestión escolar en México representa un reto aún mayor.

A continuación enumeramos algunos criterios de las Reglas de Operación del PEC propuestos para promover la participación de diversos actores no gubernamentales y la autogestión escolar:

- a) La obligación para que las escuelas constituyan Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), órganos integrados por directivos, docentes, padres y madres de familia, autoridades municipales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores que colaboren en la definición de

²³⁹ McGinn y Williams, 1998.

²⁴⁰ Winkler, 1997.

²⁴¹ El protagonismo del SNTE se deriva, entre otras factores, de varios acuerdos con el gobierno federal, entre ellos el Decreto Presidencial de 1944, firmado un año después de la creación del Sindicato, en donde el gobierno federal lo reconoce como el único órgano gremial del magisterio; el acuerdo de 1946 que otorga al Sindicato facultades de controlar el proceso de ingreso, promoción, estímulos y permanencia de los profesores; y, el Reglamento de Escalafón de los trabajadores de la SEP de 1973, que ratifica a la Comisión Mixta de Escalafón (SEP-SNTE) como la instancia facultada para designar directores de escuela (Véase <http://www.porlaeducacion.com/portall/index.php/lo-nuevo/opinion/58-derogar-decreto-de-1946>).

²⁴² Artículo 53, Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia. Este Reglamento se modificó entre los años de 1933 a 1980, pero no se ha actualizado desde ese año.

²⁴³ Artículo 67, LGE.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

prioridades y de soluciones para los principales problemas que afectan la operación escolar²⁴⁴. Los consejos escolares son los responsables de elaborar el Plan Estratégico de Trabajo Escolar (PETE) y el Programa Operativo Anual (POA), de acuerdo con la metodología proporcionada por la SEP.

- b) Se considera a los consejos estatales y municipales de participación social como instancias ejecutoras del PEC.
- c) La invitación a organizaciones privadas y de la sociedad civil para que otorguen aportaciones, en efectivo o en especie, a las escuelas²⁴⁵.
- d) La consideración de que las organizaciones de la sociedad civil lleven a cabo “proyectos de innovación que permitan establecer mejoras incrementales al Programa²⁴⁶.
- e) La integración de organizaciones de la sociedad civil y de los consejos escolares en ejercicios de contraloría social del Programa.²⁴⁷

A pesar de contar con normatividad para promover participación social, incluyendo la de OSCs, estos supuestos no han sido suficientes para incorporar actores no gubernamentales en la implementación del Programa, porque la SEP no ha desarrollado mecanismos para que esto sea posible. La única excepción es la referida en el inciso c: la colaboración económica o en especie de OSCs a escuelas; aunque no se ha establecido un mecanismo institucional para que donante y gobierno tomen decisiones conjuntas sobre estos recursos privados adicionales para las escuelas públicas, dejando esta relación como un **financiamiento privado de servicios públicos sin incidir en la política o programa educativo (g)**, según lo señalamos en la Figura 3.

Respecto al propósito de que los consejos estatales y municipales de participación social sean ejecutores del Programa, las mismas ROP se convierten en una limitante porque asignan a estas instancias funciones que no les permiten jugar dicho rol: a los estatales, analizar la estrategia de operación del programa, participar en la selección de las escuelas; en la gestión de recursos y en la resolución de controversias; y, a los municipales, promover el ingreso de las escuelas del municipio en el PEC y gestionar recursos para las escuelas. En los siguientes apartados nos referimos a los otros criterios de las ROP mencionados.

3.1 Los Consejos Escolares de Participación Social

Decretar la participación social en el sistema educativo no ha sido suficiente para que esto suceda. Ocho años después de la promulgación de la LGE, en 2001 cuando inició el PEC, los CEPS eran “letra muerta”²⁴⁸, y operaban en muy pocas escuelas. El requisito de contar con consejos escolares para acceder a los recursos del PEC impulsó su constitución; después de nueve años de operación del

²⁴⁴ Cárdenas, 2009, p. 22.

²⁴⁵ Numeral 4.3.2, ROP PEC.

²⁴⁶ Numeral 5.1.4, ROP PEC, 2010. Se incorporó en 2008 y se asignó presupuesto específico para ello.

²⁴⁷ Numeral 6.3.1, ROP PEC, 2010.

²⁴⁸ Martínez, 2007, p 42.



Programa, en el primer semestre del año 2010, 35% de los establecimientos reportaban tener un consejo de participación escolar, aunque esto no significaba que el consejo estuviera funcionando o que pudiera ejercer sus atribuciones.²⁴⁹ El mayor impulso se dio a partir de la emisión del Acuerdo 535 con nuevos lineamientos para la constitución de CEPS (junio, 2010) que obliga a que todas las escuelas (no sólo las incorporadas al PEC) constituyan consejos escolares; como efecto de este Acuerdo, en 2011 se habían registrado consejos en 69% de las escuelas del país.²⁵⁰

La obligación de constituir CEPS ha conducido, en la mayor parte de los casos, a que se simule la participación ciudadana, las escuelas establecen formalmente los consejos pero sólo para cumplir el requisito y poder acceder a los recursos adicionales del Programa²⁵¹, sin llevar a cabo procesos de planeación y seguimiento de las actividades de manera conjunta. Varios estudios muestran el bajo nivel de participación de los padres y madres de familia en los consejos escolares; por ejemplo, un estudio en escuelas de pre-escolar señala que en promedio 18% de los padres y madres de familia participan en los consejos, que 8% se involucran en actividades de los comités y que sólo 2% han participado en la elaboración del PETE.²⁵² Otro estudio sobre los CEPS en escuelas PEC de varios estados del país señala que estas instancias no son representativas de padres de familia y de otros actores interesados en la política educativa. La participación de los padres y madres de familia se limita a informarse sobre algunas acciones en materia educativa porque los consejos “no tienen la oportunidad real de pedirle cuentas a la escuela y al conjunto del sistema educativo”.²⁵³

Promover el involucramiento de la comunidad escolar requiere ir más allá de homologar normas e informar adecuadamente a los diversos actores. Es necesario también promover cambios culturales y transformar las relaciones de poder en las escuelas y en el sistema educativo. El solo hecho de crearlos no produce alianzas sociales eficaces: requieren de mucha preparación, acompañamiento y asesoría para cumplir con este objetivo, como algunos de los ejemplos de esta investigación señalan.

Bracho (2008) se refiere a la contradicción de implementar un modelo de gestión escolar en un sistema educativo centralizado como el mexicano, para explicar la baja participación social en los consejos en las escuelas. El diseño del PEC, como modelo de gestión escolar, pareciera una política que surge de la escuela como el centro donde se toman las decisiones, esto es; “de abajo hacia arriba”. Pero, en realidad se trata de una política “de arriba hacia abajo” que fue diseñada desde el centro y que privilegia la verticalidad de las estructuras en la toma de decisiones, por lo que su implementación inhibe la generación de propuestas y los procesos de participación de abajo hacia arriba, contempladas en su intención inicial.²⁵⁴

El análisis de la participación social en escuelas PEC refleja también la presencia de conflictos entre los consejos escolares y las asociaciones de padres, derivados de la normatividad y de la génesis de cada

²⁴⁹ Coalición Ciudadana por la Educación, 2010, p. 39.

²⁵⁰ Registro Público de Consejos Escolares, en <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/RedirectCNT#>.

²⁵¹ Llerenas advierte sobre el potencial peligro de esquemas en los que se establece la obligación de desarrollar formas de participación como una condición para ejercer recursos o participar en políticas, ya que se corre el riesgo de que la participación se simule (Citado por Vélez Andrade, *et al.*, 2008).

²⁵² UPN, 2006, pp.70-71.

²⁵³ Martínez, 2007, pp. 89-90.

²⁵⁴ Bracho, 2001, p. 10.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

una de ellas. Mientras como integrantes de Asociaciones, los padres y madres de familia no pueden intervenir en asuntos pedagógicos ni laborales, al formar parte de los CEPS se espera que se involucren en aspectos técnicos, financieros o pedagógicos, para los que sí tienen facultades estos consejos²⁵⁵. Adicionalmente, la participación de las asociaciones de padres se ha limitado sólo al nivel colaborativo, realizando actividades como la organización de convivios, faenas y/o la recolección de cuotas.

3.2 Participación de organizaciones de la sociedad civil

Las ROP del PEC incorporan otras propuestas para la **participación de las OSCs**, referidas en los incisos d y e del apartado 3, pero ambas han quedado en el papel, ya que no se ha traducido en mecanismos para su promoción e implementación. Sobre el primer tema, de acuerdo con las ROP, las instancias ejecutoras federales deberán promover, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, **proyectos de innovación** “que permitan establecer mejoras incrementales al Programa”²⁵⁶; incluso, a partir del ciclo escolar 2009-10 se etiquetó un monto presupuestario para financiar proyectos de OSCs “que conlleven al fortalecimiento de la gestión institucional y la supervisión escolar”²⁵⁷. Sin embargo, ninguna OSC ha recibido fondos del Programa²⁵⁸; buena parte de este presupuesto se ha utilizado para financiar el Proyecto Piloto Innovación Fortalecimiento de la Gestión Institucional y la Supervisión Escolar (diseñado y conducido por la SEP), que desde 2009 se lleva a cabo en cinco entidades para fortalecer las instancias de supervisión escolar regionalmente.

El segundo tema se refiere a la contraloría social, cuya inclusión en las ROP del PEC es una obligación por tratarse de un programa gubernamental que opera con subsidios. Lo interesante es que la propuesta del PEC va un poco más allá de esta obligación, al señalar que las coordinaciones del Programa deberán promover la **integración de OSCs en prácticas de contraloría social**. Sin embargo, tampoco se han creado esquemas para su implementación y este supuesto se ha quedado en un buen propósito, sin que hasta la fecha se haya realizado un monitoreo ciudadano del PEC.

Al soslayar estas propuestas de las ROP, se desperdician las posibilidades de realizar alianzas con OSCs de fomento educativo, cuya presencia es cada vez mayor en México²⁵⁹. Estas instancias cuentan con propuestas y metodologías que podrían ayudar a ir eliminando varios de los obstáculos mencionados para avanzar hacia la transformación escolar y mejorar la calidad de la educación; por ejemplo, con trabajo de integración y fortalecimiento de comunidades educativas, de promoción de participación social, de acompañamiento a padres y madres de familia y a directivos y docentes en asuntos de organización y gestión escolar y en muchos otros temas. Por el contrario, la forma de participar formalmente en el PEC

²⁵⁵ El Artículo 69 de la LGE se refiere a que los CEPS podrán opinar sobre asuntos pedagógicos y las ROP del PEC les atribuyen funciones de planeación y presupuestación de actividades de la escuela.

²⁵⁶ Numeral 5.1.4, ROP, PEC.

²⁵⁷ En el ciclo 2009-10 el presupuesto para este rubro fue de 180 millones de pesos y en el siguiente año, de 179.4 millones de pesos (Numeral 4.3.2 de las ROP, PEC). Parte de este presupuesto se ha destinado al Proyecto Piloto de Innovación Fortalecimiento de la Gestión Institucional y de la Supervisión Escolar que se lleva a cabo en 5 estados desde el año 2009, mediante el cual se pretende crear un modelo de gestión institucional regionalizado.

²⁵⁸ Oficio de respuesta de la SEP a solicitud de información vía INFOMEX, folio No. 0001100160210, 14 de mayo de 2010.

²⁵⁹ Casi 6 mil de las 15 mil OSC inscritas en el Registro Federal de OSC reportan dedicarse a actividades de fomento educativo, además de que algunas se han constituido en redes.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

para las OSCs se reduce a apoyar, en ocasiones, a los consejos municipales o estatales en la dictaminación sobre la incorporación de las escuelas al Programa.

A pesar de los impedimentos que hemos señalado, varias OSCs conducen, de manera independiente, acciones que favorecen los objetivos del PEC. En la Figura No. 25 se presentan dos casos de organizaciones que realizan esfuerzos para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en el sistema educativo y para incidir en los procesos de gestión escolar en las escuelas, acompañando o asesorando en la constitución y operación de los CEPS. Otra modalidad que encontramos es que algunos maestros o directores de escuelas PEC han tomado talleres, cursos o diplomados diseñados e implementados por OSCs expertas. Aunque esto se encuentra lejos de una alianza, sí muestra que las escuelas empiezan a tomar decisiones sobre el uso de los recursos adicionales que reciben y que reconocen la experiencia de OSCs en el área de capacitación.



Figura No. 25. Dos casos que ilustran el trabajo de OSCs promoviendo procesos de participación ciudadana en educación.

<p align="center">Una comunidad que aprende y participa. Experiencia de ACUDE Hacia una cultura democrática, A.C.</p>	<p align="center">Autogestión escolar con calidad y equidad Fundación Empresarios por la educación básica (exeb)</p>
<p>ACUDE es una asociación que, desde el año 2001 trabaja para contribuir a la consolidación de una cultura democrática, fomentando la participación de los niños y niñas en la construcción de la “sociedad que queremos”.</p> <p>Por varios años, llevó a cabo un proyecto de investigación – acción en la comunidad de San Juan Tepeximilpa de la Delegación Tlalpan, del Distrito Federal. En la escuela de esta comunidad, la participación de padres y madres de familia se limitaba a una colaboración utilitaria, apoyando en labores de mejoramiento de infraestructura escolar. ACUDE impulsó una participación más amplia, asesorando a los padres y a los maestros y directores sobre las funciones del CEPS y sobre diversos procesos de trabajo; coordinación de reuniones, elaboración de minutas, diseño de planes, seguimiento y procesos de evaluación y seguimiento.</p> <p>Mediante su trabajo, ACUDE logró que los directivos y docentes, que en un principio no tenían interés en que el Consejo se convirtiera en un espacio de discusión y de toma de decisiones, se involucraron en la dinámica del CEPS. Al fortalecerse, el Consejo logró una mejor coordinación y mayor pertinencia y asertividad en su funcionamiento. El Consejo elaboró un plan de trabajo y la escuela se incorporó al PEC; con los recursos del Programa se pudieron realizar varias mejoras a la escuela. Además se lograron otros resultados: mejores procesos de gestión escolar, relación entre directivos y padres y madres de familia más estrecha y mayor transparencia y rendición de cuentas. Uno de los aprendizajes de este proceso es que la participación se aprende participando en procesos bien diseñados, con acompañamiento cercano. Se mostró también que las escuelas pueden generar procesos que no sean simulacros de participación, sino el ejercicio de un derecho que se vuelve compromiso con resultados tangibles.</p>	<p>exeb es una asociación que promueve la participación de empresarios y de la sociedad civil para incidir en el ejercicio de las mejores prácticas en la educación básica.</p> <p>En el año 2009 inició el <i>Proyecto 100</i> en 100 escuelas localizadas en zonas marginadas (no necesariamente incorporadas al PEC), con el propósito de contribuir al proceso de mejora académica continua. Actualmente, el proyecto se ha ampliado a 140 escuelas y se denomina Gestión Escolar Estratégica (GES).</p> <p>exeb ha desarrollado un modelo de acompañamiento a los CEPS basado en la experiencia de constitución y funcionamiento de los consejos empresariales y en asesoría de especialistas en gestión escolar. A diferencia de los modelos tradicionales de capacitación mediante cursos, <i>exeb</i> entrena al grupo y a cada uno de sus integrantes para que logren capitalizar todos sus recursos y desarrollar habilidades directivas, de planeación estratégica, liderazgo, tareas administrativas, entre otras. Adicionalmente, su metodología anima a la expresión de conflictos, facilita la mediación y fortalece habilidades para la resolución.</p> <p>Con este proyecto ha sido posible generar confianza en los distintos actores, las escuelas han abierto sus puertas a los padres y madres de familia para que realicen actividades distintas a las que generalmente se les invitaba; se ha generado un proceso de apropiación y compromiso de los integrantes de los consejos que sesionan regularmente (al menos una vez por mes), elaboran un plan estratégico y adquieren prácticas de trabajo efectivas.</p> <p>exeb ha elaborado recomendaciones para reformar los estándares de gestión escolar y para facilitar los procesos que se requiere llevar a cabo cada escuela. Lo que puede aportar mucho al logro de los objetivos del PEC y de la autogestión escolar, mediante procesos realmente participativos en los CEPS.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en: ACUDE, Hacia una Cultura Democrática (2007): *Una comunidad que aprende y participa: Una experiencia de promoción de la participación comunitaria en México*, México e información publicada en el portal de *exeb* y la obtenida mediante entrevista.



4. El PEC– FIDE: proyecto propuesto por organizaciones de la sociedad civil, al margen del PEC

De acuerdo con funcionarios de la SEP, las ROP del PEC son un marco apropiado para llevar a cabo proyectos y probar acciones diversas que puedan mejorar la gestión escolar y la calidad educativa. Por lo anterior, cuando en el año 2007, un grupo de OSCs encabezado por Mexicanos Primero y el Programa Lazos, presentaron a la SEP una iniciativa de financiamiento para las escuelas, fue posible crear el proyecto piloto llamado Fondo de Inversión Directa a la Escuela (PEC-FIDE). El Proyecto inició en el ciclo escolar 2008-09 en 331 escuelas localizadas en zonas de alta marginación (no todas incorporadas al PEC) de seis estados del país²⁶⁰.

El diseño del proyecto se basa en el PEC, pero su implementación es marginal a dicho Programa y no se financia con recursos disponibles en el PEC; se creó un fondo con recursos federales y estatales, de donde se asignan los apoyos económicos a las escuelas incorporadas para que diseñen procesos autogestivos para mejorar el rendimiento de los alumnos.²⁶¹ Para su financiamiento, cada uno de los seis gobiernos estatales que se incorporaron aportó una cantidad mínima de 4 millones de pesos y la federación dio un monto equivalente por cada entidad; se pretende que también contribuyan para este fondo las OSCs, empresas y otros actores²⁶².

Los apoyos a las escuelas son diferenciados porque se asignan de acuerdo con su matrícula (\$1,000 pesos por alumno); el proyecto tiene sus propias reglas de operación e, igual que en el PEC, los Consejos escolares deben elaborar un plan y presupuestar las actividades, de acuerdo con siguientes criterios:

Figura 26. Criterios de la distribución de recursos en las escuelas PEC-FIDE

Rubro	Porcentaje del monto total
Atención a alumnos en situación de riesgo educativo ²⁶³ .	25% o más
Capacitación y formación continua de directivos, docentes y padres de familia.	25% o menos
Materiales y apoyos didácticos.	Hasta un 50%
Equipamiento.	
Construcción de espacios educativos, mantenimiento y adecuación.	

FUENTE: Subsecretaría de Educación Básica, Proyecto FIDE-PEC, Anexo Técnico, Numeral 8.2.2.1.

Para formalizar la participación de las OSCs en el proyecto, se constituyó el Consejo Consultivo (a nivel nacional), que preside la Subsecretaría de Educación Básica y en el que participan varias OSCs y

²⁶⁰Inició en los estados de Chihuahua, Coahuila, México, Guanajuato, Hidalgo y Quintana Roo. A la fecha, han dejado de participar los estados de Chihuahua, Quintana Roo y Coahuila porque sus gobiernos no han destinado recursos al proyecto.

²⁶¹ Entrevista 4 (4 de febrero 2011).

²⁶² Entrevista 3 (1 de febrero 2011).

²⁶³ Se definen los “alumnos en riesgo educativo” como: aquél que presenta dificultades o discapacidades de origen orgánico, vistas en términos médicos; desórdenes de comportamiento o emocionales; dificultades de aprendizajes específicos como: la lectura-escritura y el cálculo matemático; y/o, desventajas causadas por factores culturales o lingüísticos. (FIDE-PEC, Anexo Técnico, Numeral 8.6).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

algunos académicos; actualmente, la Secretaría Técnica del Consejo está a cargo del Programa Lazos²⁶⁴. El Consejo tiene las siguientes funciones: emitir opiniones; formular propuestas y recomendaciones sobre la orientación, operación, seguimiento y evaluación del Proyecto; promover análisis, reflexión y discusión sobre aspectos económicos del mismo; e, impulsar el diálogo e intercambio de experiencias exitosas.

Las OSCs se han encargado de “animar” las actividades del Proyecto, esto es, invitar a los gobiernos estatales a participar y promover las actividades con las autoridades educativas. El Programa Lazos realiza un ejercicio de contraloría del Proyecto y gestionó recursos para que la Fundación IDEA (Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas) realizara la primera evaluación externa.²⁶⁵ Otra labor importante de las OSCs ha sido la vinculación entre las escuelas y algunos centros que ofrecen capacitación para docentes a precios accesibles o pro bono, como la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, la Universidad Anáhuac, la organización Excelencia Educativa, A. C., entre otras²⁶⁶.

Tanto la SEP como las OSCs que participan perciben este proyecto piloto como un espacio para poner a prueba acciones que, si llegan a tener éxito, podrían incorporarse al PEC²⁶⁷. Hasta la fecha, las OSCs impulsoras del FIDE ha logrado que algunas escuelas PEC incorporen en sus planes de trabajo actividades y rubros presupuestales distintos a los habituales, como la atención de alumnos en riesgo educativo. La evaluación externa muestra otros avances importantes del PEC FIDE: mejores resultados en las pruebas ENLACE, mejores prácticas pedagógicas, más trabajo colaborativo y una mayor participación de padres y madres de familia²⁶⁸; sin embargo, debido a que el proyecto se creó al margen del PEC, estos avances se limitan al número de escuelas incorporadas al FIDE, sin que se hayan incorporado mejoras en el PEC²⁶⁹.

Respecto a los obstáculos, igual que en el caso del PEC, en las escuelas FIDE ha sido difícil la constitución de CEPS, muchos de los planes escolares han sido elaborados por los directores²⁷⁰. Otra limitante del Proyecto es que mientras que las OSCs han invertido muchos recursos y trabajado en el seguimiento de las actividades; no parece haber el mismo compromiso de parte de la SEP y de los gobiernos estatales; debido a que no se destinan recursos del PEC, la continuidad del Proyecto depende de la disponibilidad presupuestaria de estos gobiernos que, por lo general han liberado los recursos con mucho retraso, obstaculizando así las actividades y logros. A la fecha, tres de los seis estados que iniciaron, se han retirado y el Proyecto se lleva a cabo en 217 escuelas²⁷¹.

²⁶⁴ De parte de la SEP, además de la Subsecretaría, participan otros funcionarios SEP (Oficial Mayor, el titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, el Director General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa y el Coordinador Nacional del PEC). Las OSC participantes son: Programa Lazos I.A.P., Mexicanos Primero, Suma por la Educación y Excelencia Educativa.

²⁶⁵ Entrevista 3 (1 de febrero 2011) y 4 (4 de febrero 2011).

²⁶⁶ Entrevista 4 (4 de febrero 2011).

²⁶⁷ Entrevista 3 (1 de febrero 2011).

²⁶⁸ Reseña de la presentación de resultados del FIDE PEC, en <http://basica.sep.gob.mx/pec/start.php?act=nota49>

²⁶⁹ Sólo algunas escuelas PEC han retomado la propuesta del FIDE de destinar presupuesto en los planes de trabajo para realizar acciones de atención a alumnos en riesgo educativo.

²⁷⁰ Entrevista 4 (4 de febrero 2011).

²⁷¹ Argumentando que deben destinar los recursos a otras prioridades, como fomento al turismo y seguridad. Entrevista 4 (4 de febrero 2011).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Finalmente, la integración del Consejo se restringe a las OSCs del grupo promotor y su participación depende de sus posibilidades de financiamiento para continuar realizando las actividades²⁷², ninguna de ellas ha recibido apoyos económicos del PEC²⁷³. Además, su participación en el Consejo es de carácter consultivo y no ha sido determinante para acceder a procesos de toma de decisiones.

Por lo que hemos descrito, este proyecto que podría ubicarse en el tipo de relación señalada en **monitoreo y contraloría ciudadana de servicios y programas educativos (e)**, en la práctica se ubica en el apartado **financiamiento privado de servicios públicos sin incidir en la política educativa (g)**. Mientras que el tipo de relación que las OSCs pueden establecer con el sistema educativo mediante el PEC se ubica en el nivel de **implementación de políticas públicas diseñadas por el gobierno**, sin posibilidades de establecer esquemas de colaboración y, generalmente obteniendo los recursos por su cuenta para prestar los servicios de capacitación y acompañamiento de los CEPS y, en pocas ocasiones, contratadas por las escuelas de calidad para capacitar a docentes o directores.

²⁷² Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, Proyecto Piloto PEC-FIDE, Anexo Técnico, Numeral 15.1.

²⁷³ No se han otorgado recursos del PEC a OSC que participan en el PEC-FIDE. Oficio de respuesta de la SEP a solicitud de información vía INFOMEX folio No. 0001100019011, 25 de febrero de 2011.



Capítulo VI. Maestros, el eslabón más débil del sistema educativo.

1. El Programa de Carrera Magisterial y el Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio

Una de las metas del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 fue establecer un sistema de estímulos económicos para elevar el poder adquisitivo de los maestros y la calidad del magisterio. Para cumplirla, en 1993 se creó el Programa de CM y se llevaron a cabo varias acciones de formación continua para mejorar la calidad de la docencia.

El Programa de CM consiste en un esquema de promoción horizontal de los docentes y otros trabajadores del sistema educativo del nivel de educación básica; para que, dentro de la misma función y plaza, accedan a niveles salariales superiores, con base en los puntos adquiridos en una evaluación que comprende varias dimensiones. Este esquema es paralelo al de promoción vertical, que existe en México desde el año 1933²⁷⁴, mediante el cual se someten a concurso las plazas vacantes para permitir a trabajadores de base del sistema educativo ascender de una categoría inferior a una superior²⁷⁵.

En el Anexo II se puede consultar una explicación amplia del Programa de CM, en este capítulo hacemos referimos por su estrecha vinculación con las acciones de formación de docentes, ya que para evaluar y promover a los maestros se utiliza un esquema de puntuación con varias dimensiones, entre ellas, la acreditación de cursos. El Programa ha sido evaluado en una ocasión y ha sido analizado por varios estudiosos que señalan varios problemas en su diseño e implementación, los principales: que las instancias responsables de evaluar a los docentes son comisiones mixtas (SEP – SNTE) y, al no involucrar a actores externos, los evaluados acaban siendo juez y parte. Tampoco existen ventanas para que los procesos puedan ser observados y gran parte de la información sobre sus procedimientos ha sido opaca.

En este capítulo analizamos las acciones gubernamentales para promover la formación de docentes, entre ellas, el Programa de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, que tiene como propósito regular la oferta de servicios de formación de docentes y coordinar los cursos nacionales de capacitación para la CM. El objetivo es conocer de qué manera la SEP integra en esta estrategia el trabajo que muchas OSCs especialistas realizan, ya sea elaborando y llevando a cabo programas de capacitación de docentes y directivos, con propuestas de política pública para mejorar la calidad de la educación. Para realizar el estudio de caso revisamos investigaciones y evaluaciones sobre la CM en México y en otros países y documentos oficiales de este Programa y de la política de formación docente; durante la investigación de campo, aplicamos entrevistas a actores involucrados: funcionarios públicos, analistas académicos, representantes de OSCs y a maestros y maestras²⁷⁶.

²⁷⁴ Desde el año 1947 es operado por la Comisión Nacional Mixta (SEP – SNTE) y se rige por el Reglamento del año 1973.

²⁷⁵ Ortiz, 2003, p. 13.

²⁷⁶ Véase Anexo metodológico.



2. La política de formación de docentes

El énfasis de la reforma educativa en la actualización y formación de docentes ha sido señalado como uno de los logros del Acuerdo y de la CM²⁷⁷. Antes de la reforma, la profesionalización del magisterio se encontraba muy rezagada en México, apenas en 1984 se había establecido la carrera de normalista como licenciatura con 4 años de la formación, se había reconocido a las escuelas normales como instituciones de educación superior y se había incluido el título de Maestro Normalista como el requisito principal para la contratación de docentes en el sistema educativo²⁷⁸. La reforma fue un catalizador de un proceso intenso de formación y profesionalización del magisterio, las autoridades educativas realizaron numerosos esfuerzos por apoyar la profesionalización de magisterio: en 1993 se creó el Programa Emergente de Actualización del Maestro (PAEM) y en 1995 se convirtió en el Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP).

Mediante el PRONAP se establecieron las condiciones y la infraestructura para operar servicios de actualización y formación del magisterio; a principios del 2000 se instalaron más de 500 centros de maestros en los estados del país. [C]ientos de miles de maestros participan en cursos de actualización ofrecidos por el PRONAP y por las autoridades estatales... se han incrementado las ediciones de libros de apoyo y textos para los maestros, así como libros de política educativa y teoría pedagógica; se ofrecen cursos vía satélite a todos los docentes que deseen tomarlos; se construyeron los centros de maestros, cada uno con una biblioteca²⁷⁹. Una vez consolidados los centros de maestros, las autoridades educativas estatales se encargaron de proporcionar los servicios de formación de docentes y la SEP se quedó con funciones de carácter normativo y de apoyo técnico.

A pesar de los avances mencionados, la evaluación externa del PRONAP del año 2007 señalaba que se contaba con una compilación de una oferta nacional de más de 500 programas de estudios, pero que no se conocía con certeza la pertinencia de esos cursos, en función de las necesidades de formación de los docentes y de los aprendizajes de los estudiantes de educación básica, por lo que recomendaba la elaboración de un diagnóstico en ese sentido²⁸⁰. La evaluación externa del Programa CM (2006) muestra hallazgos similares: que los cursos de actualización acreditados por CM no estaban suficientemente relacionados con mejores resultados en las pruebas de preparación profesional y aprovechamiento escolar, o con los de las evaluaciones del desempeño profesional²⁸¹.

Otro problema de los programas de formación magisterial es que parecen estar basados en la premisa de que a mayor número de horas de formación, mejores resultados en el aprendizaje de los alumnos, algo que no ha sucedido. Los resultados de la encuesta TALIS 2009, aplicada a maestros de los países miembros de la OCDE, revelan que los maestros mexicanos son los que dedican más días al año a su

²⁷⁷ En el Anexo II se presenta mayor información sobre el Programa de Carrera Magisterial.

²⁷⁸ Se abrió la licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional, pero no se promovió en otras universidades estatales o en la nacional.

²⁷⁹ Ornelas, 2008, p. 24.

²⁸⁰ FLACSO, 2008.

²⁸¹ Santibañez, 2006, p. vii.



formación profesional²⁸². Esta inversión de tiempo y dinero para capacitación no se refleja en los resultados de las pruebas internacionales de aprovechamiento de los estudiantes mexicanos (PISA). Frente a estos resultados, en 2007 la SEP condujo una serie de encuentros para valorar los problemas y los retos de la formación magisterial. En dichos encuentros se identificaron los siguientes retos: la falta de institucionalización de los procesos, la desarticulación de los programas de formación, su desvinculación con las necesidades del sistema educativo, la heterogeneidad en la calidad de los programas y de los capacitadores y la carencia de oferta de programas para maestros de algunos niveles y modalidades. Para enfrentarlos se requería “pasar de un programa a una política de formación”, para lo que, en sustitución del PRONAP, se creó el Sistema de Formación Continua, mediante el cual se establecieron criterios sobre las necesidades de capacitación de los docentes, directivos y supervisores del sistema educativo y elaboró un marco normativo para regular la oferta de formación docente²⁸³.

3. Sistema de Formación continua, Catálogo Nacional y organizaciones de la sociedad civil

El Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de los Maestros en Servicio²⁸⁴ se convirtió en la instancia reguladora de los servicios de formación de docentes; se continúan destinando cuantiosos recursos a estas acciones, el presupuesto del Sistema para 2008 fue de 582 millones de pesos, 80% para las entidades y 17% (98 millones de pesos), para los cursos federales²⁸⁵, cantidad que puede ser insuficiente, frente al número de maestros.

El principal esfuerzo por regular la oferta de programas de formación ha sido la integración de un Catálogo Nacional. En 2008, la SEP invitó a algunas universidades públicas ubicadas en el Distrito Federal a presentar propuestas de cursos de formación (de 30 a 40 horas), diplomados (de 120 a 180), Maestrías y Doctorados y las compiló en un Catálogo Nacional²⁸⁶. En 2009, la Dirección General de Formación Continua a Maestros en Servicio elaboró un documento normativo para la presentación y dictaminación de propuestas y lanzó la primera convocatoria para que instituciones interesadas presentaran propuestas académicas de formación docente. Para la dictaminación, la Dirección invitó a investigadores del Sistema Nacional (SNI) e integró varios comités que evaluaron y seleccionaron las propuestas, en este proceso, los dictaminadores recibieron asesoría de funcionarios de la SEP y de maestros; quedaron en el Catálogo 713 programas de 229 instituciones. En 2010 se llevó a cabo un proceso similar y fueron seleccionadas 1,100 de 2,500 presentadas²⁸⁷.

Anualmente la Dirección de Formación presenta el Catálogo a la Comisión Mixta de CM para su aprobación, una vez autorizado, las autoridades estatales tienen la opción de seleccionar programas de acuerdo con sus necesidades y prioridades; además en cada entidad se elabora un Catálogo estatal.

²⁸² Del total de maestros entrevistados en todos los países, 89% dedicaron 17 días en promedio a capacitarse, en un periodo de 18 meses; en México 92% de los docentes dedicaron 34 días a cursar algún programa de capacitación en el mismo (Véase OCDE, 2009 b, p. 53).

²⁸³ Entrevista 7 (3 de noviembre 2011).

²⁸⁴ El 31 de diciembre de ese año se publicaron las Reglas de Operación.

²⁸⁵ Oficio de respuesta a solicitud de información vía INFOMEX con folio 0001100469511, del 25 de noviembre de 2011.

²⁸⁶ En el Catálogo no se incluyen cursos cortos y talleres, pues la opinión de los funcionarios es que estos programas pueden ser de dudosa calidad (Entrevista 7, 3 de noviembre 2011).

²⁸⁷ Entrevista 7 (3 de noviembre 2011).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Para identificar los cambios en la política de formación, respecto a la acreditación de instituciones capacitadoras, en la Figura No. 27 se presenta una clasificación de las instituciones responsables de los cursos nacionales avalados por la Comisión Mixta para el periodo 2005 a 2010. Es importante señalar que la relación de instituciones avaladas por esta Comisión no necesariamente coincide con las incluidas en el Catálogo Nacional.

Figura No. 27. Instituciones responsables de programas de capacitación autorizados por la Comisión Mixta SEP - SNTE²⁸⁸

	Áreas de la SEP y de algunas otras Secretarías	Centros de actualización de maestros	Instituciones de Ed. superior (Privadas)	Instituciones de educación superior (Públicas)	Organismos públicos autónomos	Instituciones internacionales	OSCs	Otros
2005-06	77	38	0	1	3	1	0	1
2006-07*	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
2007-08*	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
2008-09	33	10	2	12	4	2	2	3
2009-10	18	5	7	81	2	3	1	4
2010-11	13	4	7	77	0	3	1	7

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la SEP en respuesta a solicitud vía INFOMEX, con folio No. 0001100278211, 6 de octubre de 2011. En la relación del ciclo 2006-07 sólo 17 cursos tienen institución responsable y no proporcionaron información sobre año 2007- 2008.

Antes de 2008 la Comisión Mixta reconocía como capacitadoras principalmente instituciones de la propia dependencia, incluyendo la oficina de asesores del Secretario (77 de 121 instituciones responsables); en segundo lugar, a centros de maestros; y, en menor medida, a instancias como la Universidad Pedagógica Nacional y organismos públicos autónomos (IFE, INMUJERES, CNDH, CONAPO). Para 2010 se había modificado el perfil de las instituciones capacitadoras: las universidades públicas pasaron a ser la mayoría, dejando a las instancias de la SEP en segundo lugar²⁸⁹; el tercer lugar lo ocuparon las universidades privadas, seguidas de los centros de maestros (quedaron 4 de 38 que fueron en 2005); disminuyó la presencia de instituciones públicas autónomas. Otro cambio relevante fue que se empezaron a autorizar curso de instituciones privadas; incluidas en el grupo "otros" y se trata principalmente de consultorías como el Grupo Nexos, Mediación con Calidad y Centro de Desarrollo y Bienestar Nalú Llané²⁹⁰; y, dos instituciones de carácter gremial: el (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Asociación Mexicana de Salud Sexual, A. C); cada año se ha contratado una o dos OSCs.

Existe un gran número de OSCs que realizan investigación sobre necesidades de formación docente y elaboran e imparten programas académicos de alta calidad; muchas con muy buenos resultados, según han sido evaluados. Pero este trabajo lo llevan a cabo sin formalizarlo con la SEP y generalmente con financiamiento de donantes privados, como lo muestran los datos de la Figura anterior, las OSCs han

²⁸⁸ La información se refiere a programas autorizados por la Comisión Mixta SEP-SNTE (no es obligación para las autoridades educativas estatales contratar estos programas pero, de acuerdo con los Lineamientos de CM, 80% de los cursos que acreditan los docentes deben ser de carácter nacional.

²⁸⁹ Se incorporaron algunas áreas de la SEMARNAT y de la Secretaría de Salud.

²⁹⁰ Institución que proporciona cursos de desarrollo humano, ubicada en el Estado de Quintana Roo (ofrece también servicios de SPA) sus cursos se han incluido en el Catálogo en 2009 y 2010.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

tenido casi nulo reconocimiento oficial, en el periodo analizado, sólo fueron contratadas para impartir cursos nacionales tres OSCs: Grupo Ecológico Sierra Gorda (con CLUNI) ESE:O (chilena) y Consorcio Internacional Arte Escuela (no lucrativa, sin CLUNI)²⁹¹.

La preferencia por instituciones de educación superior (IES) de parte de la Comisión Mixta coincide con el criterio de la Dirección de Formación de dar prioridad a este tipo de instituciones en la selección de programas para la integración del Catálogo Nacional²⁹². Los funcionarios de la SEP explican esta preferencia porque en los acuerdos de la Alianza por la Calidad de la Educación (2008) se señala que en la formación del magisterio “participarán instituciones de educación superior de reconocido prestigio”, este criterio sigue siendo subjetivo y no se ha plasmado claramente en los documentos normativos del Sistema, en donde se señala que la formación de docentes contará “con el concurso de actores competentes interesados en contribuir” y la incorporación de universidades e instituciones de educación superior, de organismos internacionales vinculados al quehacer educativo y al desarrollo de investigación educativa. Además, la convocatoria está dirigida a otras instancias: instituciones de educación superior públicas y privadas, escuelas normales, centros de actualización del magisterio y centros de investigación educativa; la de 2010 incluyó también a las autoridades educativas nacionales y estatales²⁹³.

Encontramos que la inclinación por los cursos de formación de IES responde a criterios subjetivos, como el supuesto de que éstas garantizan calidad y entregan a los maestros un certificado con reconocimiento, mientras que se percibe que existe mayor probabilidad de que las OSCs o los “despachos” ofrezcan cursos de baja calidad y no pertinentes para la formación docente. Pero el más importante parece ser que la contratación de servicios de una IES pública resulta menos burocrática que la de cualquier otra instancia²⁹⁴; en la SEP, los trámites de contratación pueden tomar hasta 6 meses y los pagos generalmente se retrasan, por lo que la institución que se contrate debe tener solidez financiera para operar cuando se requiera²⁹⁵. Estos criterios no tienen sustento y habla más bien de deficiencias en el esquema de evaluación de los cursos, que no garantiza que se seleccionen los cursos de mayor calidad, ya que en el caso de las propuestas de universidades se reconoce que, si éstas llegaran a ser de mala calidad, serían descartadas en la dictaminación, lo que no se reconoce para el caso de las propuestas de OSCs, poniendo *a priori* en duda su calidad, cuando lo que debería ponerse en duda es el esquema de evaluación.

Por otra parte, los procedimientos para la presentación de propuestas son poco eficientes: algunas OSCs que han atendido a la convocatoria para presentar propuestas para el Catálogo Nacional indican que ni la convocatoria ni los lineamientos señalan todos los requisitos para la presentación de propuestas, ni

²⁹¹ Esta OSC recibió donativos en tres ocasiones entre 2006 al 2010, por un total de 9.8 millones de pesos.

²⁹² En la lógica de los funcionarios, con esta preferencia no se descarta a OSCs, ya que éstas podrían aliarse con alguna IES para presentar propuestas, Entrevista No. 7 (3 de noviembre de 2011). Sin embargo, en la práctica se torna muy complicado porque las universidades difícilmente reconocen a las OSCs como colaboradoras y, si lo hicieran, no todas pueden elaborar convenios con ellas; además, el esquema típico sería que la OSC que solicita la alianza diseñe el programa e imparta la capacitación y que la universidad haga el convenio y retenga un porcentaje del costo del programa para gasto operativo.

²⁹³ En los lineamientos para la participación en el Catálogo se hace referencia a las IES desde el texto del nombre y en casi todo el documento, excepto en un párrafo que añade “otras instancias” (SEP – SNTE, 2009, p. 18).

²⁹⁴ En el caso de contratar universidades públicas, la SEP sólo requiere elaborar un convenio de colaboración interinstitucional, con otras instancias debe elaborar un contrato de servicios.

²⁹⁵ Entrevista 7 (3 de noviembre 2011).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

indican un rango para los presupuestos²⁹⁶. La Dirección de Formación les va pidiendo documentos y trámites durante el proceso y las instituciones concursantes deben acudir a las oficinas en la Ciudad de México para presentar distintos materiales y requerimientos²⁹⁷.

Las instituciones conocen los resultados de la dictaminación hasta el momento de la publicación del Catálogo, por lo anterior, no se les notifican las razones cuando sus propuestas son rechazadas²⁹⁸. La opinión de algunas instituciones que han participado en este proceso es que para la dictaminación de las propuestas, la SEP debería incluir un componente que le permita conocer a fondo los programas, como podría ser una entrevista con las personas responsables y una visita a la institución. Otra conclusión relevante es que falta consistencia en la dictaminación de las propuestas académicas, encontramos instituciones que han logrado la inclusión de sus programas en el Catálogo por uno o dos años y, al siguiente año, la misma propuesta es rechazada.

Resulta contradictorio que el Sistema Nacional no valore los programas de capacitación de OSCs, al mismo tiempo que otras instancias de la misma dependencia o autoridades estatales educativas las reconocen y aceptan, además de que los propios maestros y directores las valoran positivamente (como se muestra en el siguiente apartado). Sería también válido que en el contexto administrativo nacional y de los estados, predominara la premisa de “hacer más, con menos recursos”, y las autoridades educativas consideraran la ventaja de las OSCs que ofrecen servicios a precios accesibles, principalmente porque no tienen fines de lucro y porque tienen como prioridad el cumplimiento de su objeto social.

A pesar de la restructuración y de los recursos invertidos, el sistema de capacitación de docentes continúa presentando problemas; recientemente, una especialista en el tema señaló que la poca eficacia de la capacitación se debe a que la SEP planea cursos homogéneos, según resultados de exámenes estandarizados, y que, al encontrarse “alejada de las problemáticas del aula”, la capacitación que reciben los docentes no es útil²⁹⁹.

Es importante señalar que, hasta ahora, el hecho de que la SEP avale los programas en el Catálogo no es garantía para que éstos sean acreditables para CM por las autoridades estatales. Las OSCs tendrían la opción de gestionar con las autoridades educativas estatales que se les incluya en el Catálogo o en el Escalafón, la investigación en este nivel no fue exhaustiva, pero sí fue posible identificar mediante las entrevistas algunas inconsistencias en los criterios y en los procedimientos para la acreditación en cada entidad; no todos publican convocatorias u otras condiciones para el ingreso. Encontramos también ejemplos que ilustran la existencia de problemas de corrupción y falta de control en el proceso de selección y de acreditación de los cursos para la CM; por ejemplo, instituciones acreditadas que otorgan a los docentes más de los certificados que sería posible obtener en un periodo de tiempo.

²⁹⁶ La Dirección de Formación no establece topes presupuestales porque sólo presenta el Catálogo a otras instancias federales o estatales, quienes estarían a cargo de la contratación.

²⁹⁷ Si la institución se localiza fuera de la Ciudad de México, esto implica una serie de gastos en viáticos. Entrevista 1 (1 de septiembre 2011) y entrevista 8 (22 de noviembre de 2011).

²⁹⁸ Tampoco se les informa cuando solicitan la explicación. Entrevista 8 (22 de noviembre de 2011).

²⁹⁹ Schmelkes, 2011.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Mediante entrevistas con OSCs que reciben donativos de Oficialía Mayor de la SEP, encontramos que algunas de ellas realizan programas de capacitación a maestros con los donativos que reciben, por ejemplo, Innovación y Enseñanza de la Ciencia, A. C. (INOVEC) ha recibido más de 7 millones en los últimos años y capacitado a más de mil maestros cada año. Este tipo de OSCs podrían ser contratadas como prestadoras de servicios por la Dirección de Formación o por las autoridades estatales y los donativos podrían destinarse a otro tipo de proyectos.

4. Organizaciones de la sociedad civil como capacitadoras de docentes y directivos, pero lejos de la SEP

Existen muchas OSCs con programas académicos de calidad y capacidades operativas para participar en las convocatorias, pero se encuentran en desventaja para que sus programas académicos sean acreditados en el Catálogo Nacional, se requiere contar con criterios de selección claros y públicos que permitan igualdad de condiciones a los distintos tipos de instituciones capacitadoras.

Por lo anterior, las OSCs han encontrado otros caminos para llevar a cabo sus programas de capacitación de docentes y directivos. En este apartado reseñamos algunos ejemplos de OSCs que capacitan a docentes y directivos de escuelas, generalmente sin el reconocimiento de la SEP a su trabajo.

Proeducación³⁰⁰

Proeducación lleva 15 años capacitando a maestros, directores y padres de familia, generalmente lo ha hecho tocando la puerta de la escuela para ofrecer sus cursos, sin formalizar la relación con autoridades educativas.

Recientemente, la Administración Federal de Servicios Educativos del DF de la SEP se interesó en apoyar su programa *Aprendamos* y firmó un convenio de colaboración con Proed (sin que medien recursos económicos). Ambas instituciones convocaron a 50 escuelas y Proed hizo un diagnóstico de cada una para seleccionar 8, en función de la disponibilidad de los maestros y directores para participar, ya que el compromiso de la escuela es por 6 años; otro criterio para determinar el número de escuelas fue la capacidad de procuración de fondos de Proed³⁰¹.

Proed coordina la impartición de todos los programas académicos, imparte los que son de su especialidad (computación, la escuela de papás, y trabajo de talleres con niños) y, para los otros temas, contrata especialistas: por ejemplo, para los cursos de educación ambiental contrata especialistas del Programa Universitario del Medio Ambiente de la UNAM. En ocasiones ha contratado asesoría para el diseño de cursos y elaboración de contenidos.

El compromiso que la SEP establece en este convenio es apoyar con la vinculación y supervisión con las escuelas, hacer recomendaciones sobre contenidos, sobre especialistas, etc.; dar seguimiento, promover el trabajo, supervisar y acompañar a Proed.

Actualmente, Proed amplió su programa *Aprendamos* a 7 escuelas del Estado de Morelos y estableció un contrato con Capacitación, Talleres y Seminarios (CAPTAS) (ver siguiente recuadro).

La experiencia de trabajo de Proed con escuelas ha sido en general positiva, no ha encontrado obstáculos, aun en donde no establecen convenio con autoridades. Sin embargo, resulta mucho más fácil y productivo hacerlo de manera institucional y presentar resultados; además es retribuyente saber que las autoridades educativas reconocen y validan el trabajo de la organización y saber que se puede trabajar bien conjuntamente.

³⁰⁰ Resumen elaborado con información de entrevista y del portal institucional.

³⁰¹ Proeducación tiene la política de no cobrar por los servicios.



Proeducación lleva a cabo otros programas de capacitación y de apoyo a escuelas, como donaciones de mobiliario para salas de cómputo o para bibliotecas a escuelas PEC, por las que otorga recibo de donativo para que las escuelas beneficiadas puedan obtener reembolso y utilizar esos recursos para libros o materiales.

Proed ha instituido un sistema para evaluar el impacto de *Aprendamos* en la calidad educativa; cada año una consultoría especialista hace la evaluación y Proed presenta los resultados a la Secretaría, a sus donantes y a sus beneficiarios (directores y maestros).

Capacitación, Talleres y Seminarios CAPTAS³⁰²

Institución constituida con figura jurídica de AC y SC (sin CLUNI), localizada en Tepoztlán, Morelos, que ofrece talleres y seminarios para docentes. Trabajan en escuelas urbanas y rurales de los estados de Morelos, Querétaro, Distrito Federal y otras entidades de la República.

Generalmente trabajan por contrato para Instituciones de Asistencia Privada o Asociaciones Civiles, que dan apoyo a escuelas públicas y escuelas de bajos recursos, y también capacitan profesores de escuelas privadas. Por su forma de trabajo, CAPTAS no tiene mucha interacción con las autoridades escolares, la autorización para que su personal ingrese en las escuelas es gestionada por las instituciones que los contratan. En el caso de los talleres que dan para el Programa de *Proeducación* han encontrado mucho interés de los profesores para que los cursos sean acreditables para CM. Varios profesores capacitados han recomendado sus cursos y algunas escuelas han conseguido recursos para solicitar la capacitación de sus maestros, algunas por estar incorporadas al PEC.

La relación que ha tenido esta organización con las escuelas y el personal educativo ha sido sumamente positiva, han recibido retroalimentación satisfactoria por parte de los docentes. Esperan consolidarse y tener oportunidad de capacitar futuros maestros en las escuelas normales, en donde consideran que la formación puede tener mayor impacto.

Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Educación, A. C. (IIDEAC)

IIDEAC se constituyó en 1983 con dos líneas de acción: investigación educativa y capacitación de trabajadores de la educación, principalmente directivos y maestros en servicio; mediante programas académicos de Diplomados. Más tarde, diseñó planes de estudio para licenciaturas, maestrías y doctorados para otras instituciones. Una de las particularidades de IIDEAC es que sus cursos son diseñados con base en resultados de investigación, lo que les permite crear cursos para grupos y necesidades específicos.

Otra innovación del Instituto es el diseño de cursos para directores de escuelas, algo que no contemplan muchas instituciones formadoras. Esta es una deficiencia de los programas gubernamentales de formación, que dan por sentado que los directores cuentan con capacidades suficientes en función de su formación como maestros; incluso, la plaza de dirección se obtiene por ascenso escalafonario y los requisitos no difieren del de los docentes o supervisores. Sin embargo, de acuerdo con la experiencia del Instituto, los directores no siempre están preparados para realizar sus labores y no existe oferta suficiente para su preparación, ni antes ni después de tomar el cargo; aprenden "por ensayo y error". IIDEAC ha sido consciente de este problema y ha desarrollado programas específicos para directores de escuelas.

IIDEAC trabaja con instituciones educativas de cualquier nivel, tanto públicas como privadas, y últimamente 80% de sus servicios son para instituciones privadas y 20% para escuelas públicas, aunque sus propósitos iniciales eran obtener apoyos para trabajar más consistentemente con instituciones públicas.

³⁰² Resumen elaborado con información de entrevista y del portal institucional.



Uno de sus proyectos más ambiciosos ha sido la capacitación de 1,500 maestros del Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior (SABES), del Estado de Guanajuato, que es un sistema con autonomía y descentralizado, incluso con sindicato independiente. Han llevado a cabo proyectos con las autoridades estatales de Oaxaca y de Veracruz. Se han capacitado en el Instituto profesores que tienen apoyo económico del Programa de Formación Docente de Educación Media Superior (PROFORDEMS) y del PEC. En algunas entidades, los maestros han obtenido acreditación de puntos para CM con los certificados del IIDEAC, mientras que en otros estados, los mismos cursos no son avalados por las Comisiones Mixtas de CM.

A la fecha, con 28 años de experiencia y tras dos intentos por ingresar al Catálogo Nacional de Carrera Magisterial, no lo han logrado; en ninguna de estas ocasiones les han comunicado las razones del rechazo. De acuerdo con su experiencia, ven lejana y difícil la posibilidad de establecer una relación institucional con la SEP; particularmente porque la dependencia no ve al Instituto como un posible colaborador.

Educación y Ciudadanía, A. C. (EDUCIAC)

Educación y Ciudadanía es una asociación civil constituida en 1998 con el objetivo de formar a los jóvenes a través de estrategias educativas innovadoras, más tarde empezaron a desarrollar programas de investigación y de formación para docentes. Educaci ac es integrante de la RIE y desde 2008 opera como facilitadora de los procesos del Programa Construye-T en el Estado de San Luis Potosí.

Desde hace 9 años conduce el proyecto de servicio comunitario llamado *Jóvenes en construcción de ciudadanía y agenda pública*, que tiene por objetivo promover una agenda de propuestas prioritarias en temas de juventud con grupos en varios estados de la República. Este programa ha sido financiado por distintas instituciones como INDESOL, del Instituto Mexicano de la Juventud, pero por algunos periodos han tenido que utilizar fondos propios por falta de apoyos. Actualmente han instituido una alianza con el Colegio de Bachilleres para trabajar con los docentes de los bachilleratos.

El análisis de los procedimientos de ambos programas — Carrera Magisterial y Formación Continua— muestra algunos procesos erráticos: en primer lugar, la exclusión de programas académicos de OSCs en la integración del Catálogo Nacional, sin que exista algún criterio normativo para ello, lo que en el fondo muestra el desconocimiento de las autoridades educativas sobre las OSCs como capacitadoras y la existencia de limitantes administrativas. En segundo lugar, resulta contradictorio que la Dirección de Formación Continua rechace propuestas de algunas organizaciones para el Catálogo, sin que exista congruencia con los criterios de la Oficina de Donativos de la OM, mientras OM otorga apoyos para que algunas OSCs lleven a cabo programas de capacitación³⁰³, la Dirección de Formación Continua no las acredita como prestadoras de este servicio.

³⁰³ Por ejemplo, Innovación y Enseñanza de la Ciencia, A. C. (INOVEC) ha recibido más de 7 millones en los últimos años y capacitado a más de mil maestros cada año.



Conclusiones

Los hallazgos de la investigación fundamentan sobre los principales obstáculos para institucionalizar la relación entre las OSCs y la SEP, debido a la falta de instrumentos en las instituciones de gobierno para reconocer a las organizaciones civiles de fomento educativo como de interés público y colaborar con ellas en las mejoras de la política educativa, así como de mecanismos para otorgarles financiamiento para sus proyectos de manera transparente e imparcial.

A pesar de que los reportes indican que la SEP es la dependencia del gobierno federal que destina el mayor presupuesto para financiar proyectos de OSCs, un análisis más minucioso de los apoyos y las instituciones que los reciben, denota que los recursos destinados a proyectos de fomento educativo son reducidos y que la dependencia no cuenta con una estrategia de fomento a OSCs. Esta falta de visión sobre el sector va, desde la inconsistencia en la definición de OSCs como sujetos de fomento, la falta de un procedimiento para entregar constancia de acreditación de actividades educativas para organizaciones que desean ser donatarias autorizadas, la falta de reglamentación en los mecanismos para la asignación de recursos públicos, para culminar en una excesiva fiscalización sobre los recursos asignados que sustituye a procesos de evaluación de resultados y de rendición de cuentas.

Partiendo de que la relación entre OSCs y gobierno no está únicamente mediada por los recursos públicos, analizamos los mecanismos utilizados por la dependencia para asignar los fondos a OSCs y los programas educativos seleccionados, como indicadores de qué tan pública e institucional es la política educativa, –en contraste con una lógica clientelar y discrecional– en el sentido de su autonomía, imparcialidad, publicidad, transparencia, efectividad e impacto. Los resultados conducen a la conclusión de que, a pesar de varios esfuerzos incompletos, la SEP utiliza mecanismos de asignación poco imparciales y transparentes, sin una visión estratégica de fortalecimiento al sector de OSCs educativas y sin posibilidades de potenciar el impacto de sus proyectos en la educación.

Respecto a la creación de alianzas públicas educativas, el principal obstáculo es la inconsistencia del marco regulatorio, que no ha adoptado el espíritu de la Ley de Fomento, ni desarrollado la normatividad más específica para regular la relación SEP – OSCs. Como lo muestran los análisis de los programas seleccionados para el estudio, existen también lagunas e inconsistencias en el nivel normativo programático, que junto con la inercia de una cultura política de excluir actores de la sociedad civil de la política educativa, ha impedido que los numerosos esfuerzos de las OSCs y de algunos funcionarios se concreten en instrumentos adecuados para la construcción de relaciones institucionales entre ambos actores.

En términos de incidencia de las OSCs en el sistema educativo, tanto el marco normativo como los rasgos imperantes de una cultura política corporativista y clientelar, han conducido al acotamiento de los espacios de participación para actores no gubernamentales, con excepción del SNTE que, en contraste con otros actores no gubernamentales, ha sido un actor de mucho peso en las decisiones de política educativa. La presencia de numerosas iniciativas ciudadanas empieza a modificar algunas viejas reglas y prácticas, pero todavía éstas constituyen la excepción y comúnmente no se basan en relaciones institucionales, sino personales.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Con este reporte contribuimos a explicar las razones por las que los esfuerzos de la sociedad civil organizada por involucrarse formalmente en el diálogo y en el proceso de elaboración de las políticas educativas o de construir alianzas públicas, han sido infructuosos. Lo que contrasta con otras áreas en donde el que han jugado las OSCs ha sido relevante, como son los temas electorales, de transparencia, de derechos humanos, de género y de medio ambiente. Sin duda, el sector educativo mexicano ha sido casi impenetrable para la ciudadanía, presentando todavía fuertes obstáculos para la participación e incidencia de la sociedad civil organizada.

Los hallazgos de la investigación bosquejan algunas recomendaciones que pueden dirigirse a la SEP, a la Comisión de Fomento, a la Secretaría de Hacienda y a los legisladores para mejorar el entorno institucional y favorecer el establecimiento de alianzas públicas en el tema de la educación. En el siguiente apartado se presentan las recomendaciones elaboradas con base en los resultados de la investigación y en los acuerdos de las mesas de diálogo³⁰⁴ entre OSCs, funcionarios de la SEP y la Academia.

³⁰⁴ Los resultados preliminares de la investigación se presentaron en un evento a distintos actores del sector de OSCs, del gobierno federal y de la academia, en donde se trabajó en mesas de diálogo sobre tres temas y se generaron propuestas de política pública para institucionalizar las relaciones entre ambos actores y la creación de alianzas públicas educativas. (Anexo I).



Recomendaciones

A. Sobre las acciones de fomento de la SEP:

Para estar en condiciones de fomentar a las OSCs, de reconocerlas como actores de interés público y aliadas de políticas públicas, así como de establecer relaciones institucionales con ellas, las dependencias requieren de un marco normativo – operativo homogéneo y congruente, que incluya instrumentos jurídicos específicos:

La SEP

1. **Definir un interlocutor con las OSCs con atribuciones y capacidad de coordinación de los múltiples programas y oficinas dentro de la Secretaría.** Por la importancia de la dependencia, sería necesario crear una oficina de vinculación dentro de la Unidad de Planeación Educativa o la Oficina del Secretario³⁰⁵ que pueda elaborar y conducir mecanismos de articulación con el sector y desarrollar una estrategia de fortalecimiento. A la fecha, se ha designado a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social en Educación (CONAPASE) como enlace ante la Comisión de Fomento, pero esta oficina no cuenta con atribuciones para cumplir sus funciones de coordinación transversal dentro de la Secretaría, ni con personal suficiente, y su carácter de coordinador de la política sobre Consejos Escolares predomina sobre otras tareas. Así pues, en este campo se ha limitado a recopilar la información sobre los apoyos y estímulos de la dependencia y reportarla a la Comisión de Fomento. El interlocutor recomendado requiere tener como prioridad la relación con las OSCs, distinguiéndola de la promoción a la participación ciudadana en la comunidad escolar donde intervienen otros actores con lógicas distintas.
2. **Elaborar un trámite sencillo para otorgar constancia de acreditación de actividades educativas a las OSCs que lo soliciten, de manera que puedan cumplir con el requerimiento del SAT para solicitar su autorización como donatarias.** Al diseñar este procedimiento, se deberá evitar crear otro registro de organizaciones, en cambio, se deberán coordinar estas acciones con el Registro Federal de OSCs. Es recomendable que este trámite se localice dentro de la misma oficina de interlocución con la SEP, para aprovechar las sinergias de reconocimiento y trabajo conjunto con las OSCs.
3. **Reportar a la Comisión de Fomento,** de manera independiente los apoyos de la SEP para actividades de fomento cultural, artístico, juvenil, deportivo, y los de fomento educativo.
4. Dado que las **instituciones beneficiadas con los apoyos del INEA, la CONADE y la DGPP** no cumplen con los criterios para ser sujetos de apoyo en la Ley de Fomento **es necesario darlos de baja en el Registro Federal de OSCs.** Mientras esto suceda, la SEP deberá reportar al Registro y al SAT, en una categoría aparte, los apoyos otorgados a beneficiarios del INEA, del CONADE, de la DGPP y algunos del CONACULTA.

³⁰⁵ La experiencia de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que cuenta con estas capacidades, puede servir de referente.



5. **Reportar los apoyos a OSCs facilitadoras del Constrúye-T**, a través del convenio con el PNUD. En todo caso, explicar en los reportes que se asignaron de manera indirecta, además de reportar el monto que la SEP transfiere al PNUD por operar el Programa.

La Comisión de Fomento:

6. **Modificar el Reglamento del Registro Federal de OSCs**, para que sean suficientemente claros los criterios sobre las instancias que pueden inscribirse y obtener su CLUNI, **excluyendo organismos para-gubernamentales con la presencia exclusiva de funcionarios públicos**. Mientras esto se logre, deberá registrar y reportar de manera independiente los apoyos otorgados a instancias como los beneficiarios del INEA, los de la CONADE y algunos de la DGPP y del CONACULTA, explicando las razones por las que se distinguen del resto de los beneficiarios. Algunos de los criterios que pueden servir para esta distinción son: que tengan como misión realizar actividades gubernamentales, que los cargos de gobierno sean ocupados por funcionarios designados por dependencias gubernamentales, que reciban mayoritariamente recursos públicos (por arriba de 50% de sus ingresos totales) provenientes de una sola dependencia federal, entre otros.
7. **Modificar el Artículo 16 del Reglamento de la Ley de Fomento** para eliminar la prohibición para las OSCs de utilizar recursos públicos para gasto corriente, ya que dicho Artículo hace una interpretación inadecuada de la normatividad presupuestaria. (Para complemento, véase recomendación 17).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria:

8. **Modificar la Fracción X del Artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Miscelánea Fiscal**, añadiendo un texto para incorporar instituciones sin fines de lucro que realicen actividades para impulsar la educación en todos sus niveles, ya sea mediante programas y acciones de educación complementaria en escuelas, programas de formación de docentes y/o directivos, programas o acciones para capacitar a padres y madres de familia, servicios de investigación y/o análisis sobre programas y políticas educativas o realizando actividades para impulsar la participación ciudadana en la educación.
- B. Sobre financiamiento público, incluyendo subsidios y donativos:

La SEP

9. **Crear un Fondo de Co-Inversión para OSCs que realizan actividades educativas, con Reglas de Operación o lineamientos específicos para la asignación de todos los subsidios y donativos**, de acuerdo con las características de los programas y/o acciones y con base en los criterios generales dictados por la SHCP. Estas Reglas de Operación deberán crear un esquema donde se emitan una o varias convocatorias con distintos propósitos (educación complementaria en las escuelas, promoción de la participación de comunidad escolar, etc.), los recursos disponibles, los requisitos para presentar propuestas, la composición de los comités dictaminadores, los criterios de selección de proyectos, la fecha de publicación de resultados, la publicación de montos y organizaciones receptoras, los criterios para ajustar proyectos (en caso



de que se considere este procedimiento), los requisitos para la firma de convenios, las normas para el uso y comprobación de los recursos públicos, los requisitos para presentar informes parciales y finales, las condiciones de la evaluación y auditorías a las que están sujetos los recursos y la publicación de organizaciones que cuentan con observaciones de no cumplimiento.

10. Una vez creado este fondo, **ampliar el presupuesto actual destinado a apoyar proyectos de OSCs y establecer una normatividad presupuestaria clara sobre la fiscalización en el uso y comprobación de los recursos**, que reconozca y se adecúe a las características particulares de los recursos públicos transferidos a las OSCs, entendiéndolos como organismos autónomos que cumplen con auditorías y legislación específica sobre su transparencia y rendición de cuentas.
11. Este **Fondo de Co-Inversión se puede utilizar como mecanismo institucional, emitiendo convocatorias especiales, para también canalizar recursos a OSCs de otros programas educativos** que trabajen con ellas, como Constrúy-T, Dirección de Formación Continua, Programa de Escuela de Calidad, Programa de Fomento a la Lectura, etc., o convirtiendo recursos con las Secretarías de Educación de los gobiernos estatales.
12. **Establecer un calendario** para la emisión de convocatorias y la selección de proyectos, de manera que la entrega de recursos **coincida con una buena planeación y ejecución de los apoyos siguiendo el año escolar**.
13. Realizar **una evaluación externa sobre el Fondo** y establecer calendario para subsecuentes evaluaciones, buscando reportar sobre los resultados e impactos sociales de los proyectos apoyados, y no tanto el cumplimiento estricto de metas e insumos. Sería muy rico que además se solicitara incorporar elementos de evaluación de parte de la comunidad educativa o de los beneficiarios del proyecto.
14. Para la gestión de un Fondo de Co-Inversión se requiere **construir un sistema de proyectos que facilite el seguimiento**, con indicadores y variables uniformes y con otros específicos de acuerdo con el tipo de proyectos. Los reportes deben ser públicos, para lo que se recomienda diseñar y operar un sistema para la rendición de cuentas y la transparencia, que sea simple y se pueda consultar en línea.

La SHCP

15. **Modificar los Lineamientos Generales para la entrega de donativos emitidos en 2008** para que esta función no sea responsabilidad de la Oficialía Mayor de las dependencias, sino que sean **gestionados primordialmente bajo mecanismos institucionales de Fondos bajo Reglas de Operación a cargo de áreas de la dependencia con mayor conocimiento sobre OSCs**. La instancia encargada deberá reportar sobre el manejo de los recursos a la Oficialía Mayor. En el mismo sentido, se deberá eliminar la disposición de que la asignación de donativos sea facultad indelegable del Secretario del ramo.



16. **Eliminar el mandato de creación del Registro de los donativos en la Secretaría de la Función Pública**³⁰⁶, solicitando que en su lugar las dependencias reporten estos apoyos en los informes que presentan anualmente al Registro Federal de OSCs.
 17. La Ley Federal de Presupuesto y Hacienda (LFPRH) sólo señala que el uso de recursos públicos para gastos operativos no debe ser “oneroso”, por lo que se recomienda que la SHCP incorpore en las normas criterios que guíen a las dependencias sobre el rango proporcional que podrá utilizarse de los proyectos apoyados. La literatura internacional al respecto señala que los gastos administrativos son el ingrediente esencial para el fortalecimiento institucional, lo que se justifica en mayor medida en el caso de proyectos financiados con recursos gubernamentales debido al exceso de requisitos para su ejercicio y comprobación, que generalmente representa una carga extra de trabajo administrativo para las OSCs. Estos mismos estudios recomiendan un rango para la proporción del gasto operativo entre 13% - 22%.
 18. Transferir los recursos a las dependencias de manera oportuna para que éstas puedan asignarlos a las OSCs en el primer trimestre del año.
 19. El dictamen que la Secretaría emitió en 2008 en respuesta a la SEP debe constituirse en un antecedente para eliminar la restricción de ejercer los recursos antes del 31 de diciembre, y proponer la implementación de contratos multianuales, ya que las dependencias pueden considerar erogado el monto una vez que se entrega a las OSCs.
- C. Para institucionalizar la colaboración con las OSCs que realizan proyectos en las escuelas del Sistema de Educación Pública, incluye Constrúy-T, Programa de Escuelas de Calidad, Carrera Magisterial y Formación Continua

La SEP:

20. Construir **un mecanismo institucionalizado para facilitar el trabajo de las OSCs en las escuelas, a partir de convenios de colaboración que tengan validez en los niveles federal, estatal y local, evitando que el cambio de funcionarios y/o directores de escuela ponga fin a sus proyectos**³⁰⁷. Como parte de este mecanismo, la SEP podría emitir criterios generales sobre las OSCs y los proyectos que desarrollan en las escuelas a nivel nacional, sin que esto sea en detrimento de los contactos y el trabajo conjunto que las OSCs tienen con las autoridades escolares como directores, supervisores y jefes de sector.
21. **Institucionalizar el Programa Constrúy-T en la política educativa**, gestionando que se etiqueten recursos en el PEF; elaborando las ROP o lineamientos (en coordinación con el comité directivo) que incluyan los temas de convocatoria a las OSCs, los procedimientos para su selección y mecanismos de fortalecimiento de la red de OSCs; entre otros.

³⁰⁶ En 2011 todavía no se constituía este Registro.

³⁰⁷ Los convenios que algunas OSCs han establecido con autoridades educativas escolares (como el caso de *ProEducación*) pueden servir como antecedente, que debería generalizar y extenderse a otras OSCs.



22. **Revisar el papel de intermediarios del PNUD y otros organismos internacionales en el Constrúye-T y, al mismo tiempo, reestructurar los espacios para la toma de decisiones, devolviendo representatividad a la red de OSCs en estas instancias directivas.** Los organismos internacionales pueden contribuir con un mayor valor agregado en la sistematización, evaluación y recomendación de mejoras del Programa, así como en promover intercambios y transferir aprendizajes de programas similares en otros países³⁰⁸.
23. **A partir del Fondo de Co-Inversión, adecuar el Constrúye-T tanto en su operación como en la transferencia de los apoyos económicos para las OSCs,** y sus mecanismos de rendición de cuentas y de contraloría social, entre otros ajustes.
24. **Reformular la normatividad sobre los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) donde se establezcan mecanismos para que las OSCs participen en estos consejos** y para que puedan incidir en la gestión educativa. Es necesario retomar los estudios sobre funcionamiento de las CEPS, que evidencian que para que el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) empiece a tomar rasgos de un modelo de gestión escolar, se requiere mucho trabajo para impulsar procesos de participación ciudadana.
25. **Incluir mecanismos para facilitar que las OSCs realicen actividades de acompañamiento en la integración de los CEPS y en su fortalecimiento.** El primer elemento es formalizar su presencia en las escuelas durante el periodo de tiempo considerado como necesario; el segundo será establecer la manera en que estas instancias podrán recibir apoyo económico para ello. Los procesos de acompañamiento y fortalecimiento podrían impulsar que las escuelas vayan adquiriendo capacidades y responsabilidades de manera subsidiaria, complementaria y coordinada.
26. **Como instancia normativa y coordinadora del PEC, deberá incluir en las Reglas de Operación los criterios necesarios para aclarar cómo pueden involucrarse las OSCs en proyectos educativos innovadores,** así como los mecanismos para que accedan a financiamiento público para realizar estas actividades.
27. **Incluir en las Reglas de Operación del PEC, los mecanismos para que las OSCs puedan llevar a cabo (junto con los CEPS) ejercicios de contraloría social del Programa,** con apoyo económico del mismo Programa.
28. **Conforme se debaten y discuten esquemas de servicio profesional de docentes, es necesario contar con ventanas o mecanismos de observación y/o monitoreo de parte de terceros interesados independientes que vigilen el cumplimiento de la ley y procedimientos, donde las OSCs puedan participar.** Una forma podría ser reestructurando las comisiones dictaminadoras, eliminando la intervención sindical e incluyendo la participación de organizaciones u otros actores ciudadanos.
29. **La Dirección de Formación Continua debe revisar los criterios no explícitos de la preferencia de IES sobre OSCs para la selección de las propuestas académicas para el**

³⁰⁸ Similar al papel que han jugado el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial para el Programa Oportunidades.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. Promover que se faciliten los trámites para la contratación de OSCs en este programa de la SEP, de manera que éste no sea un criterio de selección o preferencia. Para la selección, se requiere desarrollar las bases de la integración de comités dictaminadores y de selección de las propuestas.

30. Se requiere **elaborar criterios más específicos en los lineamientos y ampliar la información de la convocatoria para el Catálogo Nacional**, incluyendo todos los requerimientos y trámites para que las instituciones concursantes no tengan que hacer varias entregas de documentación.
31. **A partir de estas reformas al Catálogo Nacional y al Fondo de Co-Inversión, se pueden emitir convocatorias a OSCs para la capacitación de docentes y directivos.** Esto tendría múltiples ventajas, ya que, primero, se lograría una mayor coordinación entre las distintas instancias de la SEP (actualmente, las autoridades estatales, la Dirección de Formación Continua y la Oficialía Mayor que otorga donativos para capacitación trabajan de manera independiente); segundo, se fomentaría el trabajo de las organizaciones abriéndoles la posibilidad de contar con más recursos para su trabajo; tercero, los docentes y directivos capacitados lograrían acreditar sus cursos dentro de la Carrera Magisterial.



BIBLIOGRAFÍA

ACUDE, Hacia una cultura democrática, A. C. (s/f): *Una comunidad que aprende y participa. Informe final de proyecto*, Resumen ejecutivo, México.

ACUDE, Hacia una Cultura Democrática (2007): *Evaluación y acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad- nivel preescolar 2003-2006*, México.

Arellano Gault, David (2004): *El éxito del PEC: los puntos neurálgicos*. Proyecto alineación estratégica del Programa de Escuelas de Calidad en www.basica.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/Evaluaciones/PDF%20CIDE/CIDE-ARELLANO/PEC%20Segunda%20Parte/ExitoPEC.pdf

Arnaut, Alberto (1998): *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*, CIDE, Segunda Edición. México.

Artículo XIX México (2011): “México y el PNUD, una relación no del todo clara”, en blog *Autoparlante de Animal Político*, 21 de septiembre. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante>.

Caldwell, Brian (2005): *School Based Management*. Education Policies Series # 3, UNESCO.

Cárdenas Denham, Sergio (2008): *School – based Management in Latin America*. Documento preparado para el *Education for All Global Monitoring Report* (2009), CIDE, México.

Carrillo Collard, Patricia, Socorro Vargas Arias, Mónica Tapia Álvarez y Michael Layton (2009): *Diagnóstico de filantropía corporativa*, Alternativas y Capacidades, A.C, México.

Centro Mexicano para la Filantropía (2007): *Recursos públicos federales para apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*, México.

Coalición Ciudadana por la Educación CCE (2010): *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil*, México.

Epstein, Joyce (2001): *School, family, and community partnerships*. Boulder: Westview Press, EEUU.

Epstein, Joyce y Susan Dauber (1990): *School. Programs and Teachers Practices of Parent Involvement in Inner-Cities Elementary Middle Schools*, John Hopkins University, EEUU.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) (2008): *Evaluación externa 2007 del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP)*, México, marzo 2008.

Franco, Rolando y Miguel Székely (Coord.): 2010. *Institucionalidad social en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

García Alcaraz, María Guadalupe (2000): *La participación de padres de familia en la educación siglo XIX y XX*, en http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_9.htm



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Geltner, P., Patrinos, H. y M. Rubio-Codina (2006): "Empoderando a los padres para mejorar la educación en el México rural", en *Efectos del impulso a la participación de los padres de familia en la escuela* (B. Straffon, Trad., págs. 61-90). México: CONAFE.

Guevara Niebla, Gilberto (1992): *El malestar educativo*, en *Nexos*, Vol. XV, Núm. 170., México, 2 de enero, s./pp.

----- (compilador) (2005): *La catástrofe silenciosa*, FCE, México.

----- (2006): "Democratizar la educación", en S. Cherem, *Examen final. La educación en México 2000-2006. La voz de los expertos*. México: DGE ediciones, pp. 219-224.

Hevia de la Jara, Felipe (2007): *Contraloría social y protección de programas sociales*, documento preparado para la Conferencia Candados y Derechos, México, PNUD.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2009): *Panorama educativo de México 2009*, en www.inee.edu.mx

Isunza Vera, Ernesto (2006): "El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en Dagnino, et al. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. CIESAS, FCE y Universidad Veracruzana. pp. 275-329.

Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera (Coords.) (2006): *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa-CIESAS.

La Jornada (2010): *Banco Mundial presta 220 mmd para educación en México*, 19 de junio, México, p. 22.

Latapí, Pablo (2004): "La política educativa del Estado mexicano desde 1992", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Año/Volumen 6, Número 2. <http://redie.uabc.mx/contenido/vol6no2/contenido-latapi.pdf>

Loera, A. Cázares, Hernández, D, García, H. (2005): *Cambios en la gestión escolar de las escuelas del Programa Escuelas de Calidad 2001-2004*, Heurística Educativa, México.

Loría Saviñón, Cecilia, Teresa Lanzagorta Bonilla y Carmen Millé Moyano (2008): *Programa de apoyo a las y los jóvenes de educación media superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la prevención en situaciones de riesgo*, Subsecretaría de Educación Media Superior, abril, México.

Martin, C. y C. Posner (2009): "Reforma educativa y los beneficios de la participación social en México", en *Metapolítica*, 13 (64), México, pp. 61-66.

Marinello, M. (2000): "Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina", en J. C. Navarro, T. Katherine, A. Bernasconi, y L. Tyler, *Perspectivas sobre la Reforma Educativa. América Central en el contexto de las políticas de educación en las Américas* (pp 175-210). USAID/BID/Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional. Washington, D.C.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Martínez Bordon, Arcelia, Teresa Bracho González y Claudia Osiris Martínez Valle (2007): *Los consejos de participación social en educación y el Programa de Escuelas de Calidad*. Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS y Universidad Veracruzana, México.

Mejía Botero, Fernando (2004): "El Programa de Escuelas de Calidad en el marco de la política de descentralización educativa en México". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Cuarto trimestre, Año/Volumen XXXIV, Número 004, Centro de Estudios Educativos, México, D.F., pp. 165-192.

Mexicanos Primero (2011): *Metas. Estado de la educación en México 2011*, México.

Murane, R.J., Willet, J. y Sergio Cárdenas (2006): "¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad a mejorar la educación pública en México?", en Reimers, F., ed., *Aprender más y mejor, políticas, programas oportunidades de aprendizaje en educación básica en México 2000-2006*, Fondo de Cultura Económica, México.

Observatorio Ciudadano de la Educación (2008): "Carrera Magisterial: 15 años de promesas incumplidas", *Educación a Debate*, No. 12, http://www.observatorio.org/pdfdocs/EducDebate12_CarreraMagisterial.pdf

Ocejo, Almudena, Juan Estrella y Alejandro Navarro (2009): *Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil realizada por la administración pública federal durante 2006 y 2007*. Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS. México, enero.

Open Society Institute (OSI) (2004): *Guía para las leyes que afecta a las organizaciones cívicas*, Estados Unidos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009): Fierro Evans, Cecilia, Guillermo Tapia García y Flavio Rojo Pons (2009): *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. Octubre, 2009.

----- (2009b): *Creating Effective Teaching and Learning Environments. First Results From TALIS*.

----- (2010): *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*. Resumen ejecutivo, México.

----- (2010 b). *Highlights from education at a glance 2009*, Paris.

Organización de las Naciones Unidas (1946): *Convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas*. Publicado en el Diario de la Asamblea General, I, No. 34.

Ornelas, Carlos (1995): *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. FCE, CIDE, NAFIN, México.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Ornelas, Carlos (2008): *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*, Siglo XXI, México.

Ortega González, Jorge (2007): *Derecho presupuestario mexicano*, Editorial Porrúa – Universidad Iberoamericana, México.

Ortiz Jiménez, Maximino (2003): *Carrera magisterial, un proyecto de desarrollo profesional*. Cuadernos de Discusión No 12. SEP México.

Osorio Villada Andrea y Istar Gómez Pereira (2011): *Guía para las alianzas de cooperación público privadas para el desarrollo de planes, programas y proyectos educativos*. Gestión estratégica para las organizaciones sociales y Fundación para el Desarrollo Institucional de organizaciones sociales, Bogotá, Colombia.

Picie Sampieri, Mónica Adriana: s/f: *Carrera Magisterial*, Encuentros MEB, pp 127- 136. Consultado en <http://meb.sev.gob.mx/difusion/anto3/14.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s/f): *El PNUD y las organizaciones de la sociedad civil: una política de compromisos*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008): *Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Volumen II, Lima, Perú.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010): Convocatoria a OSCs e instituciones académicas para participar en CONSTRUYE-T en Chiapas, en <http://www.undp.org.mx/spip.php?article1702>.

Rojas, Héctor (2011): “Especialistas piden desaparecer Programa de Carrera Magisterial”, en *Educación a Debate*, 17 de noviembre. <http://educacionadebate.org/2011/11/17/7548939/>

Salinas Amescua, Bertha y Silvia Elena Amador Pérez (2007): *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso mexicano*. Foro Latinoamericano de políticas educativas.

Santibáñez, Lucrecia (2006): *School-based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of the Evidence Base*, México.

Santibáñez, Lucrecia, José Felipe Martínez, Ashlesha Datar, Patrick McEwan, Claude Messan-Setodji y Ricardo Basurto Dávila (2007): *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, RAND Education.

Schleicher, A. (2007): “Panorama de la educación 2007. Nota para México”, en *Perfiles educativos*, XXIX (117), 131-149.

Schmelkes, Sylvia (1992): *Hacia una mayor calidad de nuestras escuelas*, Organización de los Estados Americanos- Secretaría de Educación Pública, México, D.F.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Schmelkes, Sylvia (2008): "La participación social en educación: una política necesaria" en, Observatorio Ciudadano de la Educación, *Participación social en educación: del análisis a las propuestas*, México, D. F., pp. 113-118.

Schmelkes, Silvia (2011): "Tiene México capacitación docente ineficaz, en *Educación a debate*. <http://educacionadebate.org/2011/08/04/91021>

Skoufias, E., Shapiro, J. (2006): *Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls Using Non-Experimental Data* (No. 4036), World Bank, Washington, EEUU.

The Southwest Educational Development Laboratory (2004): en <http://www.sedl.org>.

Tapia, Mónica y Gisela Robles (2006): *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, Alternativas y Capacidades, México.

Tapia, Mónica (2011): "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas", en Méndez, José Luis (Coord.) *Del Estado autoritario al gobierno dividido; situación y perspectivas del Estado y las políticas públicas en el régimen democrático presidencial mexicano*, El Colegio de México, México, D. F.

UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2006): *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Una panorámica de América y Europa*, junio.

Vélez Andrade, Haydeé, María Eugenia Linares Pontón, Arcelia Martínez Bordón y Marco Antonio Delgado Fuentes (2008): *Participación social: en escuelas preescolares y primarias: Reflexiones y propuestas desde las experiencias de una organización social*, ACUDE, enero, México, D. F.

Verduzco, María Isabel, Mónica Tapia y Jesús Leal (2009): *Fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil. Análisis del Programa de Coinversión Social*. Alternativas y Capacidades, México, D. F.

Villar, Rodrigo (2011): *Caracterización y dilemas de las fundaciones empresariales en Colombia: un estudio exploratorio*, Fundación para el Desarrollo Institucional de organizaciones sociales, Bogotá, Colombia.

Wayne, Parsons (2007): *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, D. F.

William, James, Mc Ginn y Amy Noel Dowd (1998): *Community Participation, Social Capital, SES, and Achievement: A Revisitation*.

World Bank (2007a): *What is School-Based Management?*, Education Human Development Network, Noviembre, Washington, EEUU.

World Bank (2007b): *What We Know About School-Based Management?* Education Human Development Network, Noviembre, Washington, EEUU .



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Zurita Rivera, Úrsula (2008): "Reflexiones en el marco de la participación social en educación básica 2000-2006", en *Participación social en educación: del análisis a las propuestas*, Observatorio Ciudadano de la Educación, México, D. F. pp. 79-85.

Documentos oficiales

Acuerdo Número 260 por el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (1999); Diario Oficial de la Federación, México, D. F., agosto.

Acuerdo número 555 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad (2010); Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre, México.

Acuerdo número 535 por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación Social (2010); Diario Oficial de la Federación, 8 de junio, México.

Bracho, Teresa, *et al.* (2008): *Evaluación de consistencia y resultados del Programa Escuelas de Calidad PEC VII*, CIDE, 13 de marzo, México.

Bracho, Teresa, *et al.* (2007): *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2006-2007*, CIDE, 15 de marzo, México.

Bracho, Teresa, *et al.* (2006): *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2005-2006*, CIDE, 15 de marzo, México.

Bracho, Teresa, *et al.* (2004): *Evaluación externa del Programa Escuelas de Calidad 2004 (PEC)*, CIDE, 1 de octubre, México.

Bracho, Teresa, *et al.* (2003): *Programa Escuelas de Calidad. Evaluación externa 2001-2003*, CIDE, 1 de diciembre, México.

Bracho, Teresa (2002): *Programa Escuelas de Calidad. Segunda evaluación externa 2002*, CIDE, mayo, México.

Bracho, Teresa (2001): *Programa Escuelas de Calidad. Evaluación Externa 2001*, CIDE, noviembre, México.

Consejo Nacional de Participación Social en Educación, Registro Público de Consejos Escolares, en <http://www.repuce.sep.gob.mx/REPUCE/RedirectCNT#>

Consejo Nacional de Evaluación (2008): *Evaluación específica de desempeño del Programa de Escuelas de Calidad, 2008*, México.

Consejo Nacional de Evaluación (2009): *Evaluación específica de desempeño del Programa de Escuelas de Calidad, 2009-2010*, México.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2006): *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, D. F.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2007): *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, D. F.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2008): *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, D. F.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2009): *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, D. F.

Ley General de Educación (1993): Diario Oficial de la Federación, 13 de julio, México.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004): Diario Oficial de la Federación, México, 9 de febrero.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006): Diario Oficial de la Federación, México, 30 de marzo.

Ley de Impuesto sobre la Renta (2008): Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre.

Reglamento de las asociaciones de padres de familia (1980): Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo, México.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006): Diario Oficial de la Federación, México, 28 de junio.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (2011): Diario Oficial de la Federación, 16 de noviembre, México, D. F.

Miranda Francisco (2008): *Programa Escuelas de Calidad. Evaluación externa 2008*, diciembre, México.

Subsecretaría de Educación Media Superior (2007): *Encuesta Nacional sobre Intolerancia Exclusión y Violencia, en Educación Media Superior*, en <http://www.sems.gob.mx/aspnv/encuesta/encuesta2.html>. Consultado en marzo de 2011.

Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica (2008): *Proyecto Piloto PEC-FIDE, Anexo Técnico*, México.

Secretaría de Educación Pública (2009): *Modelo de gestión educativa estratégica. Programa de Escuelas de Calidad*, México, D. F.

Secretaría de Educación Pública. Subsecretaría de Educación Básica. *Principales Cifras del Programa Escuelas de Calidad*.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

Secretaría de Educación Pública, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C., Secretaría de Relaciones Exteriores y UNICEF (2008): *Documento de proyecto conjunto*, junio, México.

Secretaría de Educación Pública – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2008a): *Convenio de colaboración para la ejecución del proyecto “Apoyo a los y las jóvenes del tipo medio superior para el desarrollo de sus proyectos de vida y la prevención de riesgos”*, México, D. F., (Consultado en, www.undp.org.mx/spip.php?article1702).

Secretaría de Educación Pública – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2009): *Convenio de colaboración para la ejecución del proyecto “Apoyo a los y las jóvenes del tipo medio superior para el desarrollo de sus proyectos de vida y la prevención de riesgos”*, México, D. F., 9 de febrero.

Secretaría de Educación Pública, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría de Relaciones Exteriores y UNICEF, UNESCO (2010): *Documento de proyecto conjunto*, agosto, México.

Secretaría de Educación Pública (2010): *Las competencias genéricas en el estudiante de bachillerato general*.

Secretaría de Educación Pública – Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Comisión Nacional de Carrera Magisterial (1998): *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*.

SEP – SNTE (2008): Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio. Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio. (archivo de *power point*)

SEP – SNTE (2009): Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio. *Lineamientos de participación de las Instituciones de Educación Superior en la conformación y desarrollo del Catálogo Nacional de Formación y Superación Profesional de los Maestros de Educación Básica en Servicio*.

SEP – SNTE (2009-10): *Catálogo Nacional Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio*, México, D. F.

SEP – SNTE (2010-11): *Catálogo Nacional Formación Continua y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica en Servicio*, México, D. F.

_____ Comisión Nacional de Carrera Magisterial (2010): *Análisis estadístico, XVIII Etapa*, en [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1282/1/images/AE_NACIONAL_18\(2\).pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1282/1/images/AE_NACIONAL_18(2).pdf).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008): *Acuerdo por el que se emiten las reglas, requisitos y los modelos de contratos para formalizar el otorgamiento de donativo*, agosto, México, D. F.



LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Adriana Avila López, Coordinadora Nacional de Programas. Fundación Empresarios por la Educación Básica, A. C.
2. Adriana Cortés Jiménez, Directora General de Fundación Comunitaria del Bajío.
3. Albino Quiroz Sandoval, Maestro de Educación Media Superior.
4. Alma Nava Bello, Directora General de Educación y Ciudadanía, A.C. (EDUCIAC).
5. Carmen Cervera, Consejera del Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Educación (IIDEAC).
6. Carmen Millé Moyano, Directora de Capacitación en Información del Consejo Nacional Contra las Adicciones.
7. Claudia Robles, representante de Innovación y Enseñanza de la Ciencia, A. C.
8. Cristina Martín Arrieta, asesora en sociedad civil del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
9. Daniel Hernández Ruiz, Coordinador Nacional del Programa de Escuelas de Calidad en la SEP.
10. Francisco Castellanos García, Director General de Fundación Mexicana de Reintegración Social, A.C. (REINTEGRA).
11. Gisela Von Wobeser Hoepfner, representante de la Academia de la Historia de la Real de Madrid, A. C.
12. Javier Díaz Parra, Coordinador de Asuntos Interinstitucionales de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP.
13. Jazmín Benítez Sánchez, Coordinadora del Área de Educación de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.
14. Jessica Baños Poo, Directora Académica de Dirección General de Formación Continua de la SEP.
15. Jorge Ortega, Abogado especialista en presupuesto federal. Consultor independiente.
16. Laura Garibay, Directora General de Capacitación Talleres y Seminarios (CAPTAS), A. C.
17. Linda A. Flores Durán, Directora de Centro Desarrollo de la Conciencia, A. C.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

18. Lucrecia Santibáñez, Investigadora de *RAND Education* y coordinadora de la evaluación externa del Programa de Carrera Magisterial.
19. Luis Raúl Reséndiz, Subdirector de Investigación y Actualización Normativa de la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, SEP.
20. Lydia Jiménez. Encargada del área de donativos de la Oficialía Mayor de la SEP.
21. Magdalena Varela Figueroa, Maestra de Educación Básica.
22. María de la Luz Rocha Robledo, representante de Caminos con Destino.
23. María del Carmen Canales Salinas, Coordinadora de Proyectos Especiales de Lazos, I. A. P.
24. María Eugenia Acevedo, Directora General del Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Educación (IIDEAC).
25. María Eugenia Turrent, Coordinadora del Programa Nosotros entre Libros, A Leer Ibby -México.
26. María Teresa González, Secretaria Técnica del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C.
27. Martha Ferrer Anaya, representante de Fundación Mexicana de Apoyo Infantil (*Save the Children México*).
28. Miroslava de la Garza, Directora de Fundación Comunitaria Matamoros, A. C.
29. Norma Castillo Guzmán, funcionaria de la Dirección General de Formación Continua de la SEP.
30. Nuhemia Soberanes, encargada del Asilo Primavera, I. A. P.
31. Paloma Sánchez, representante de Asilo de niñas y niños, I. A. P.
32. Patricia Ganem Alarcón, Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación y Responsable de la Coordinación con OSCs de la SEP.
33. Pilar Castellanos Lozano, representante de Alianzas Educativas, NCCEP-México.
34. Raúl Ríos, representante de Innovación y Enseñanza de la Ciencia, A. C.
35. Rocío Arellano Santillán, Coordinación Administrativa de la Oficialía Mayor de la SEP.
36. Rosario Robles Gutiérrez, representante de Innovación y Enseñanza de la Ciencia, A. C.
37. Sergio Cárdenas Denham, Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas



38. Sofía Ize Ludlow, Directora General de Proeducación, I. A. P.

39. Teresa Lanzagorta Bonilla, Directora General Servicios Educativos para la Juventud, A. C. (SERAJ)



Anexo I. Metodología de la investigación

Para el análisis cuantitativo sobre apoyos de la SEP a OSCs:

- Se revisaron los informes que las dependencias de la APF envían cada año a la Comisión de Fomento a OSCs (2006 al 2010), así como las evaluaciones externas sobre apoyos y estímulos de la APF a OSCs de los años 2006, 2007 y 2009, únicas a las que tuvimos acceso, ya que no se publican en el portal de la Comisión de Fomento.
- Se sistematizó la información sobre el presupuesto reportado por cada dependencia, los apoyos económicos según organismo de la SEP y por OSCs apoyadas. La sección detallada de los informes de la dependencia se solicitó vía INFOMEX al INDESOL.

Para el análisis del tratamiento fiscal a OSCs educativas:

- Se revisó la sección sobre instituciones sin fines de lucro de la Ley del Impuesto sobre la Renta y la base de datos de donatarias autorizadas del portal del SAT. Se revisaron los procedimientos del Servicio de Administración Tributaria para que las instituciones educativas soliciten autorización como donatarias y los de la SEP para otorgar constancia de acreditación de actividades y se realizaron entrevistas a funcionarios del SAT y de la SEP y a algunas OSCs educativas sobre los criterios y procedimientos para ambos trámites. Se constató que las instituciones educativas autorizadas son fundamentalmente escuelas, las OSCs que logran obtener autorización, lo hacen por sus actividades asistenciales o culturales.

Para la selección de los estudios de caso:

- Se hizo una revisión exhaustiva de documentos oficiales: leyes y reglamentos relacionados (véase sección de referencias documentales) y de reglas de operación, lineamientos u otros documentos de los distintos programas de la SEP. Con base en esta revisión y en la información sobre apoyos y estímulos, se elaboró una lista preliminar de programas educativos que incorporan propuestas para la participación de OSCs u otras acciones de fomento a OSCs; a partir de la cual, se seleccionaron los estudios de caso.

Para análisis normativo-operativo:

- Con el fin de conocer los procedimientos en cada estudio de caso, se revisaron las ROP, lineamientos o documentos de los programas y los estudios y evaluaciones externas disponibles. A partir del análisis normativo, se identificaron los procedimientos y los documentos que la SEP debe generar en cada caso, los documentos que no estaban publicados en el portal se solicitaron, vía INFOMEX.
- Para contrastar la fase normativa y procedimental con la operativa, se seleccionaron actores involucrados en cada caso, se elaboraron guías de entrevista y se aplicaron 39 entrevistas semi-estructuradas, la mayoría presencialmente. A continuación se muestra la distribución de las entrevistas aplicadas, según procedencia del entrevistado:

Estudio de caso	Representante de OSCs	Funcionario	Académico/ Especialista	Docente de CM	Total
Donativos	9	3	-	-	12
PEC y FIDE	3	1	1	-	5
Constrúye-T	7	2	1	-	10
Formación Continua y Carrera Magisterial	5	4	1	2	12
Normatividad presupuestaria					1
Total	24	9	3	2	39



Anexo II. Programa de Carrera Magisterial

Antecedentes y objetivos

En un principio, cuando el gobierno federal propuso la carrera magisterial en la agenda educativa, la dirigencia del SNTE se opuso por temor a perder el control clientelar que tenía con el sistema de escalafón³⁰⁹. En 1992, en la coyuntura del cambio de dirigencia y de una fuerte presión ocasionada por demandas salariales del magisterio, el Sindicato estuvo dispuesto a negociar la CM, pero siempre que pudiera mantener un papel decisivo en su diseño y ejecución. De acuerdo con varios análisis del Programa, su diseño e implementación fue resultado de dos agendas: la demanda del SNTE por mejorar las condiciones laborales de los maestros que habían visto disminuido su poder adquisitivo, especialmente como efecto de las crisis de la década de los ochenta; y, la agenda modernizadora, impulsada por la SEP durante el salinismo³¹⁰.

La CM se anunció como un programa para lograr la meta del Acuerdo de 1992 de mejorar la calidad del magisterio y con los siguientes objetivos: valorar la actividad docente; incidir en el mejor aprovechamiento de los estudiantes; y, promover el arraigo profesional y laboral de los docentes, estimulando a profesores que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo desarrollo y escasa atención educativa, así como a los que trabajan con alumnos que requieren mayor atención y que los maestros se actualicen de continuamente³¹¹. Sin expresarlo formalmente, con el Programa se buscaba crear un escalafón horizontal para incrementar los ingresos económicos de los docentes.

La creación del Programa de CM respondió también a la tendencia internacional de desarrollar sistemas de carrera docente y evaluación del desempeño con vías a mejorar la calidad educativa. Estos programas tienen como propósito crear esquemas que vayan más allá de los tradicionales mecanismos de supervisión o inspección escolar o de los esquemas verticales de escalafón, que sólo permiten la movilidad de los docentes cuando alguna plaza queda vacante y que no toman en cuenta todos los factores de una carrera profesional. Con esa preocupación casi todos los países aprobaron diferentes normativas para regular la promoción horizontal y otorgar incentivos a los maestros para mejorar su rendimiento³¹².

Estructura y operación

Para la operación de la CM se crearon tres instancias: la Comisión Nacional SEP-SNTE, la Comisión Paritaria Estatal y el Órgano de evaluación. La integración mixta de estas comisiones, con representantes de la SEP y del Comité Ejecutivo Nacional de SNTE e instancias similares en los estados, fue resultado de la negociación SEP- SNTE, lo que muestra el predominio de la agenda del Sindicato en el diseño y en la conducción de esta política pública³¹³, ya que de esta manera, el Sindicato conserva el control del proceso de evaluación del desempeño docente³¹⁴.

³⁰⁹ Ornelas, 2008, p. 105.

³¹⁰ Santibáñez, *et al.* 2006, p. 32.

³¹¹ SEP – SNTE, 1998.

³¹² UNESCO, 2006, p. 37.

³¹³ Santibáñez, 2006, p. 32.

³¹⁴ Ornelas, 2008, p. 105.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

La Comisión Nacional Mixta es el órgano con mayores facultades en el Programa: se encarga de elaborar y emitir los lineamientos y acuerdos; el programa las actividades; los materiales; distribuir el presupuesto entre las entidades federativas, de acuerdo con el número de docentes que participan y con los resultados de la operación del programa; de vigilar el cumplimiento de los procedimientos; decide las fechas de la convocatoria y los requisitos de ingreso; y, evalúa los acuerdos de las comisiones estatales³¹⁵. La Presidencia de la Comisión es compartida por un Coordinador Nacional del Programa de la SEP y por el Secretario de Carrera Magisterial del SNTE; y participan ocho funcionarios de la SEP y siete del SNTE; al interior de la Comisión se conforman subcomisiones mixtas para trabajar temas específicos.³¹⁶

La Comisión Paritaria Estatal está integrada por 7 funcionarios de la SEP y 7 representantes del SNTE y es presidida por dos coordinadores: uno designado por las autoridades educativas estatales y otro por la sección del SNTE.³¹⁷ Esta Comisión se encarga de operar el Programa en las entidades federativas, de distribuir el presupuesto a nivel estatal, de emitir convocatorias para la incorporación de los docentes y de dictaminar sobre la evaluación de los docentes. El proceso de dictaminación de docentes se rige por los lineamientos del Programa y por criterios establecidos por la Comisión Nacional SEP – SNTE en la Guía Técnica³¹⁸; como veremos más adelante, influye también la disponibilidad presupuestaria.

Los Órganos de Evaluación son instancias constituidas en cada escuela para evaluar el desempeño de los maestros incorporados y son presididos por el director escolar y participan también docentes del Consejo Técnico y un representante de la sección sindical. La composición y el desempeño de estas instancias varían, de acuerdo con el grado de organización de las escuelas, en algunas escuelas participan activamente las Asociaciones de Padres de Familia en estos órganos y en otras solamente el director y los docentes³¹⁹.

La participación de los docentes en el Programa es voluntaria y pueden inscribirse también trabajadores del nivel de educación básica que realicen las siguientes funciones: a) docencia frente a grupo; b) algunas funciones directivas, de supervisión o “comisionados”, que son trabajadores de supervisión realizando actividades co-curriculares que inciden directamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje; y, c) profesores que realizan actividades técnico-pedagógicas, esto es, asesoría pedagógica, elaboración de materiales o desarrollo de proyectos educativos³²⁰.

En los últimos años, el promedio de maestros incorporados a la CM representa alrededor de 60%³²¹. Durante los primeros años, eran evaluados cerca de 80% de los docentes inscritos, pero esta proporción tiende a disminuir: en 1998 se evaluó a 60% y en 2008 (último año con información disponible) sólo

³¹⁵ Numeral 2.1 Lineamientos, Comisión Nacional SEP-SNTE, 1998.

³¹⁶ Comisión Nacional SEP-SNTE, 1998, p. 7.

³¹⁷ Comisión Nacional SEP - SNTE, 1998, p. 8. Quedan fuera de CM los trabajadores que realizan actividades administrativas, secretariales, de enlace y las relacionadas con el Programa y los trabajadores de confianza.

³¹⁸ Numeral 7, Lineamientos 1998 y 2011.

³¹⁹ Entrevista 9 (23 de noviembre de 2011).

³²⁰ Comisión Nacional SEP-SNTE, 1998, p. 19.

³²¹ En esta medida, el Programa cumplió con el objetivo implícito de mejorar el ingreso de los docentes (Véase, Mexicanos Primero, 2011, p. 156).



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

29.5% de los maestros inscritos fueron evaluados³²². Para la promoción anual, la SEP y el SNTE determinan el número de plazas de nueva incorporación y el número de promociones posibles en cada nivel y entidad federativa, de acuerdo con los techos financieros y con los lineamientos del Programa³²³. Con esta base, las comisiones paritarias estatales definen el número de docentes que podrán ser incorporados y promovidos en CM cada año.

El principal financiamiento del Programa procede del gobierno federal y resulta de la negociación que lleva a cabo el Ejecutivo (Presidente, SHCP y SEP) con la dirigencia nacional del SNTE y con los principales coordinadores parlamentarios. El Programa ha sido costoso, de acuerdo con Mexicanos Primero, en el periodo del ciclo escolar 1993-94 al 2009-10 se destinaron más de 15 mil millones de pesos al Programa. En las primeras cinco etapas del Programa su presupuesto anual pasaba los 1,500 millones de pesos; a partir de 2001, ha oscilado entre 380 y 750 mil millones³²⁴. Además del gasto operativo de la Coordinación Nacional del Programa, que cuenta con alrededor de 90 servidores públicos³²⁵ y con un presupuesto variable, según la información disponible: 24 y 25 millones de pesos en los años 2005 y 2007 y un promedio de 3.3 millones de pesos de 2008 al 2010³²⁶.

No es posible conocer los criterios para la definición de montos que se transfieren a cada estado, no existe alguna fórmula de reparto según las necesidades de cada entidad; de manera que, más que criterios técnicos, imperan criterios políticos³²⁷. Las autoridades de CM señalan que los montos se definen con base en varios criterios, entre otros: la proporción de maestros inscritos para ese año en el estado, dentro del total nacional; y, los logros de las autoridades estatales en términos de calidad y eficiencia en los procedimientos del Programa, según criterios definidos por la SEP. La falta de claridad y normatividad sobre la asignación presupuestal a los estados y al interior de los mismos, promueve esquemas de negociación con base en criterios políticos, un problema muy criticado de la CM; incluso hay quienes afirman que para promoverse, los maestros no solamente deben cumplir con un perfil académico, sino también “alinearse” a la respectiva dirigencia seccional del SNTE³²⁸.

Esquema de evaluación

Los docentes que se incorporan a CM inician en el nivel A, de donde pueden ascender hasta cinco niveles, sin modificar sus categorías o plazas, cumpliendo un periodo de permanencia de entre 2 y 4 años en cada uno. En términos de beneficios económicos, la CM permite incrementos salariales desde 25% de la plaza inicial (nivel A), hasta 200% (nivel E)³²⁹.

El esquema de evaluación y el puntaje determinado para cada dimensión se ha modificado en dos ocasiones, la última apenas en mayo del 2011; el esquema de 1998 es el que más han perdurado. En la

³²² Comisión Nacional SEP – SNTE, Carrera Magisterial. Análisis Estadístico de las etapas VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII.

³²³ UNESCO, 2006, p. 194.

³²⁴ Se trata solamente de los recursos federales (Véase, Mexicanos Primero, 2011, p. 157).

³²⁵ Entrevista No. 2 (14 de septiembre de 2011).

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ Observatorio de la Educación, 2008, p. 2.

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ UNESCO, 2006, p. 193.



siguiente Figura se indican las dimensiones de la evaluación y los valores asignados, según los distintos lineamientos del Programa (1993, 1998 y 2011).

Figura No.1. Esquemas de evaluación de docentes para CM

Componentes de la evaluación de docentes (1ª vertiente) ³³⁰	1993 Valor %	1998 Valor %	2011 Valor %
Antigüedad	10	10	5
Grado académico	15	15	
Preparación profesional	25	28	5
Cursos de actualización y superación profesional	15	17	20
Desempeño profesional	35	10	
Aprovechamiento escolar		20	50
Actividades co – curriculares			20
TOTAL	100	100	100

Fuente: Comisión Mixta SEP – SNTE Lineamientos del Programa Nacional de Carrera Magisterial 1993, 1998 y 2011.

- La **antigüedad** del docente en el sistema contaba 10 puntos y en 2011 se redujo a 5. En la única evaluación externa que se ha realizado del Programa se recomendaba que la obtención de puntos no dependiera de este tipo de factores que no requieren esfuerzo de los docentes, ya que no se generaban incentivos para la búsqueda de una mejora continua y de la promoción³³¹.
- En 2011 se eliminó la dimensión de **grado académico**, por la que los maestros podían recibir hasta 15 puntos, ahora, la obtención de un grado se podrá acreditar en el puntaje de formación profesional.
- La **preparación profesional** se evalúa con un instrumento diseñado y aplicado por la SEP, en coordinación con las autoridades educativas, que valora el nivel de conocimientos, habilidades, capacidades y competencias de los docentes, respecto al nivel que se requiere para realizar su función. Los docentes podían obtener hasta 28 puntos antes del ciclo escolar 2010-11, en los nuevos lineamientos sólo podrán obtener 5 puntos como máximo. Este componente había sido criticado porque los instrumentos de valoración, si bien tienen un grado adecuado de confiabilidad y consistencia interna y cubren el currículo de manera adecuada, sólo evalúan habilidades cognitivas de bajo nivel³³².
- La calificación de **desempeño profesional**, que contaba 35 puntos en los primeros años y 10 a partir de 1998, fue eliminada en 2011. Este componente había sido criticado por su alto nivel de

³³⁰ La de docentes es la vertiente con mayor número de inscritos, las otras dos son: directivos y supervisores y profesores de actividades técnico pedagógicas.

³³¹ Santibáñez, Lucrecia, *et al.*, 2008, p. 37.

³³² Observatorio Ciudadano de la Educación: 2008, p.3.



subjetividad³³³; la decisión quedaba a cargo del órgano de evaluación escolar que, con base en un instructivo, evaluaba las habilidades de planeación y desarrollo de procesos de enseñanza aprendizaje, la participación del docente en el funcionamiento de la escuela y su interacción con la comunidad.

- e) En 2011 se incorporó una nueva dimensión con valor de 20 puntos: **actividades co-curriculares**, con características similares a las de desempeño profesional. Se refiere al conjunto de actividades extraordinarias que los docentes realizan fuera del horario de trabajo, dirigidas a fortalecer el aprendizaje, promover la integración social y un ambiente seguro y sano; la gama de actividades extraescolares puede ser muy amplia, en los lineamientos se hace mención de algunas (fomento a la lectura, preparación para el cambio de nivel educativo, prevención de adicciones y promoción de convivencia respetuosa); por su parte, los funcionarios de CNCM y docentes mencionaron otras tantas que podrían ser consideradas. De acuerdo con las entrevistas a maestros y algunas notas periodísticas al respecto, esta dimensión resulta subjetiva y fue impulsada por el SNTE. Las autoridades de CM señalan que esta dimensión se basa en la premisa de que, por ser un sistema de estímulos, los maestros deben hacer un esfuerzo extra para recibirlos y mostrar su compromiso más allá de su jornada de trabajo³³⁴.
- f) El cambio más relevante en los lineamientos de 2011 fue el incremento del valor del **aprovechamiento de los alumnos** de 20 a 50 puntos. Al anunciarse la reforma de CM, se señaló que esta dimensión se evaluaría con los resultados del examen ENLACE, pero en los lineamientos se refiere a “instrumentos objetivos que serán aplicados a los alumnos por la instancia responsable”³³⁵. Aunque algunos estudiosos habían recomendado incrementar el valor de esta dimensión, ahora que se han identificado problemas en el diseño y aplicación de ENLACE, hay quienes consideran como un error dar tanto peso a un instrumento que tiene tantos inconvenientes³³⁶. Entre otros argumentos, porque se considera que los resultados de este examen son fácilmente manipulados por los maestros, quienes tienden a dedicar hasta 5 horas diarias enseñando a los alumnos a responder la prueba, por el énfasis en la memorización y no en el aprendizaje; y, porque no reflejan el aprendizaje en el aula, ya que en ello influyen factores del ambiente familiar y comunitario, con lo que estarían en desventaja los maestros de zonas marginadas; se ha alertado también sobre el riesgo de que Enlace se consolide como un currículum oculto.
- g) Con la acreditación de **cursos de actualización y formación profesional** los docentes inscritos en CM podían obtener hasta 17 puntos en la evaluación global: 12 con cursos nacionales y 5 con cursos estatales siempre que fueran diseñados, organizados, impartidos y acreditados por la

³³³ No en todas las entidades o escuelas se seguían los criterios de los lineamientos, se trataba más de una autoevaluación en donde la mayor parte de los docentes obtenían puntajes muy cercanos al máximo (Picie, s/f, p. 131). 96% de los docentes evaluados en 2010 obtuvieron calificación de 9 y 10 puntos (Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, 2010).

³³⁴ Entrevista No. 2 (14 de septiembre de 2011).

³³⁵ Numeral 6.2.2 Lineamientos del Programa Nacional de Carrera Magisterial, 2011. No queda claro con qué instrumento se evaluará a los docentes, a cuyos alumnos no se aplica el ENLACE, o a los profesores de asignaturas no incluidas en ENLACE, como las tecnologías que se consideraban como talleres y que pasaron a ser asignatura (Entrevista No. 9, 23 de noviembre de 2011).

³³⁶ Manuel Gil Antón y Carlos Ornelas en ponencia citada en, *Educación a Debate*, 17 de noviembre de 2011.



OSCs: presentes en las escuelas, ausentes de las políticas educativas

SEP y/o por las autoridades estatales. En los nuevos lineamientos el valor de formación continua de elevó a 20 puntos³³⁷ y las opciones consideradas para la acreditación son los cursos, diplomados, maestrías y doctorados incluidos en el Catálogo Nacional³³⁸.

En los lineamientos anteriores no se hacía referencia al Catálogo, pero se indicaba que los cursos debían ser diseñados, organizados, impartidos y acreditados por la autoridad, sin embargo, la ausencia de criterios más específicos para la acreditación de cursos en CM ha sido un área opaca del Programa. Como hemos señalado, parece ser que esta decisión ha estado en manos de las comisiones paritarias³³⁹. Actualmente, no es claro cómo se implementarán los nuevos lineamientos respecto a si se validarán solamente cursos del Catálogo Nacional y cómo se utilizarán los catálogos estatales.

El esquema vigente entre 1993 y 2011 no contenía mecanismos para que los docentes perdieran su nivel, con los nuevos lineamientos, si los docentes cumplen los años de permanencia en su nivel y no participan en la evaluación o no obtienen un puntaje mínimo de 70, deben descender de nivel.

Otro dato relevante para el tema es que en 2011 la SEP y el SNTE firmaron el Acuerdo de Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de la Educación Básica y se anunció que será obligatorio para los maestros ser evaluados cada tres años, independientemente de si están o no inscritos en la CM. Se anunció públicamente que la evaluación estará a cargo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y que se realizará por turnos, según el nivel en el que labora el docente: básica, media y preescolar.

A la fecha de esta publicación continúa la incertidumbre sobre cómo se implementarán las reformas. Es relevante que en este debate público han empezado a tener cierto peso la opinión de expertos y de algunas redes de representación ciudadana y de OSCs, en particular, la Coalición Ciudadana por la Educación, movilización que inició en 2011.

³³⁷ Según el total de horas cursadas, los 20 puntos se obtienen con 120 horas de capacitación.

³³⁸ La elaboración del Catálogo está a cargo de la Dirección de Formación, se publica desde 2008 con el propósito de dar a conocer a los docentes la oferta disponible de programas académicos (Véase Capítulo VI).

³³⁹ Las Comisiones Mixtas tienen capacidad para decidir sobre la acreditación de cursos para CM (Entrevista No. 8, 22 de noviembre 2011). Durante la investigación encontramos casos que muestran que los criterios no están uniformados: por ejemplo, en 2009 la comisión mixta del Estado de México acreditó puntos para CM a docentes con el certificado de un programa de formación (no incluido en el Catálogo), mientras que en Baja California, con el mismo certificado, los docentes no pudieron obtener certificación de la Comisión Mixta. (Entrevista No. 1, 1 de septiembre de 2011).

