

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

NADA HUMANO ME ES AJENO

COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

**MAESTRÍA EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD**

**La participación social en espacios públicos de la Ciudad de México  
en el marco del Programa Nacional de Reconstrucción  
en el sector educativo 2019-2022**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**MAESTRA EN ESTUDIOS DE LA CIUDAD**

PRESENTA

**Dinorah Edelweiss Flores González**

Director de la Tesis

**Dr. Álvaro Aragón Rivera**

Codirector

**Dr. Miguel Moreno Plata**

Ciudad de México, junio 2025.

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

*Nuestra ciudad, la Ciudad de México vista desde el aire, de noche, es como otra gran urbe de cualquier parte del mundo. Calles vacías de pasiones, con un silencio que recoge el sueño de sus habitantes, barrios en donde el vicio se adueña de los que no quieren enfrentarse cara a cara con la moral...*

*Película "La tienda de la esquina", José Díaz Morales, 1951.*

## **Agradecimientos**

El presente trabajo es el resultado de un enorme esfuerzo compartido con personas a las que a través de estas líneas quiero agradecer.

Gracias al Dr. Álvaro Aragón Rivera y al Dr. Miguel Moreno Plata por tomar las riendas de este proyecto y proporcionarme la guía para poder desarrollarlo, por la paciencia mostrada en cada instante que quise rendirme y por las enseñanzas brindadas no solo en el plano académico sino también personal. Les respeto y admiro por su calidad humana y por lo grandes que son como profesionistas.

Gracias a los Doctores Sergio Mauricio Ortiz Leroux, Víctor Hugo Martínez González y Ángel Alfredo Sermeño Quezada, por su minuciosa lectura, por la confianza hacia mi persona y hacia este trabajo, por sus contribuciones, reflexiones y discusiones en las aulas que sirvieron para enriquecerlo. Siempre fue un gusto coincidir con cada uno de ustedes como su estudiante. Para ustedes mi respeto y afecto.

Gracias a la Dra. Micaela Rosalinda Cruz Monje, la Dra. Claudia Frisia Puebla Cadena, la Dra. Martha Angélica Olivares Díaz, al Dr. Luis Nicolás Olivos Santoyo, a la Dra. Alejandra Gabriela Rivera Quintero, a la Dra. Karina Beatriz Kloster, al Dr. Ernesto Aréchiga Córdoba, a la Mtra. Rebeca Domínguez Cortina y al Dr. Luis Hipólito Patiño Camacho, todos ellos profesores que formaron parte de mi trayecto como estudiante durante los dos años de la maestría en Estudios de la Ciudad, por fomentar lo valioso que puede ser seguir aprendiendo, por su exigencia, por su paciencia, por las enseñanzas y por sus contribuciones que fueron la base del conocimiento adquirido y que hoy se concreta en estas páginas.

Gracias a María de los Ángeles Gutiérrez Castillo, Sergio Segura González, Abraham Aguilar Ponce, Marbeli Juárez Olvera, Iván Arturo Hernández Callejas y José Ubaldo Rojas Lima, por su amistad, por las risas, por los momentos compartidos, por las críticas siempre constructivas y por los argumentos que desde sus disciplinas emitieron y enriquecieron mi visión para desarrollar de mejor forma este trabajo.

Gracias a las más importantes en mi vida, Raúl García, Heber Nava y Levi Rodríguez, por ser el ejemplo materializado de bondad, nobleza y lealtad, gracias por impulsarme a mejorar, por hacerme confiar en mis capacidades, aunque yo no confiara en ellas, por la paciencia mostrada cuando escuchaban una y otra vez la lectura de los argumentos desarrollados en este trabajo, por ser siempre positivos al escuchar mis frustraciones y, por emprender y terminar esta etapa a mi lado.

Y, por último, pero no menos importante, gracias a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por la oportunidad de formar parte de su comunidad y ser el puente que facilitó que la ahora Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (antes el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT) financiara mis estudios de maestría, con el apoyo de esta institución logré iniciar, desarrollar y finalizar este trabajo de tesis.

A todos hoy y siempre, infinitas gracias.

Dinorah Edelweiss Flores González.

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. Elementos y metodología del objeto de estudio</b>	
1.1. Introducción.....	7
1.2. Planteamiento del problema.....	7
1.3. Delimitación del objeto de estudio.....	10
1.4. Justificación de la investigación.....	12
1.5. Preguntas de investigación.....	15
1.6. Objetivos.....	16
1.7. Hipótesis.....	17
1.8. Metodología.....	18
<b>Capítulo 2. Participación social, Espacio público y Gobernanza</b>	
2.1. Introducción.....	23
2.2. Participación social.....	25
2.2.1. Clasificaciones, elementos y operacionalización de la participación social.....	31
2.2.2. Participación social y educación.....	38
2.3. Espacio público.....	42
2.3.1. El espacio público como construcción social.....	44
2.3.2. Los usuarios, usos y actividades en el espacio público.....	45
2.3.3. La escuela como espacio público.....	48
2.4. Gobernanza.....	50
2.4.1. La gobernanza y el desempeño del Estado.....	51
2.4.2. Gobernanza participativa.....	52
2.4.3. La gobernanza participativa en la educación.....	54
Conclusiones.....	56
<b>Capítulo 3. Programa Nacional de Reconstrucción</b>	
3.1. Introducción.....	59
3.2. Origen del Programa Nacional de Reconstrucción.....	60
3.3. Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo.....	63

Conclusiones.....	68
-------------------	----

#### **Capítulo 4. Alcaldía Iztapalapa, zona de estudio**

4.1. Introducción.....	70
4.2. Ubicación como zona de riesgo.....	70
4.3. Condiciones económicas, políticas y sociales de la alcaldía Iztapalapa.....	72
4.3.1. Nivel de participación de la ciudadanía en la alcaldía Iztapalapa....	75
4.4. Sector educativo en la alcaldía Iztapalapa.....	78
4.4.1. Planteles educativos atendidos por el PNR.....	78
Conclusiones.....	79

#### **Capítulo 5. Análisis de la participación social en el Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo: perspectiva institucional**

5.1. Introducción.....	81
5.2. Proceso de la participación social en el PNR.....	82
5.3. Análisis de la gobernanza desde el proceso de participación social en el PNR.....	86
5.4. Resultados de la participación social en el PNR.....	89
5.5. Alcances de la participación social en el PNR.....	90
Conclusiones.....	90

#### **Capítulo 6. Análisis de la participación social en el Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo: percepción de los actores**

6.1. Introducción.....	94
6.2. Proceso de la participación social en el PNR.....	95
6.3. Análisis de la gobernanza desde el proceso de participación social en el PNR.....	99
6.4. Resultados de la participación social en el PNR.....	104
6.5. Alcances de la participación social en el PNR.....	107
Conclusiones.....	109

<b>Conclusiones generales.....</b>	<b>111</b>
------------------------------------	------------

<b>Referencias.....</b>	<b>119</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>124</b>

## Introducción

Los cambios en los sistemas políticos que se imponen desde la dinámica del neoliberalismo y la globalización exigen evoluciones en las formas de gobernar. A partir de la instauración de este nuevo modelo, la mayoría de los Estados han pasado por una oleada de transformaciones y esto se debe (entre otras causas) a que los gobiernos bajo el panorama actual no poseen el monopolio del conocimiento, la experiencia y los recursos necesarios para resolver por sí solos los problemas y asuntos públicos, por lo tanto, han debido implementar estrategias, reinventar nuevas formas de administrar y sumar esfuerzos con otros actores de la sociedad para alcanzar los objetivos planteados en la agenda pública.

En ese contexto, se ha dado apertura a un nuevo marco analítico para la gobernabilidad<sup>1</sup> definido como gobernanza. Ésta recalca la importancia de recuperar la participación de la ciudadanía en la hechura, implementación y evaluación de políticas y programas públicos, aunque la forma como cada uno de estos lo hace tiene diferencias sustantivas, tanto en la prioridad de objetivos, como en los mecanismos usados, pero sobre todo en el papel que se otorga a los ciudadanos en las tareas de gobierno.

Desde el punto de vista de la tesis presentada por Aguilar (2008) en la gobernanza el papel de la ciudadanía se considera vital: es un proceso de dirección

---

<sup>1</sup> La gobernabilidad es un concepto que ha sido usado extensivamente para explicar procesos de gobierno. Pierre (2000) argumenta que, aunque el uso del concepto de gobernabilidad es confuso, dos connotaciones principales pueden ser identificadas: una que hace referencia a los cambios experimentados por los estados nacionales y sus procesos de gobierno como una respuesta a sus ambientes externos; y otra que refiere al papel del estado en la coordinación de la interacción de los ámbitos público y privado. Este autor también resalta que “en el debate público y político, la gobernabilidad refiere a la coordinación sostenida y coherente entre una gran variedad de actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores políticos e instituciones, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales” (Pierre, 2000, p. 3), lo que significa que no hay un actor unitario en procesos de gobernabilidad.

Continuando con la primera connotación, Pierre (1997, p. 15) afirma que la gobernabilidad representa un “cambio en el significado de gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno”. Este autor también señala otros múltiples usos del término, tales como gobernabilidad corporativa, estado mínimo y el nuevo manejo público. Adicionalmente a la idea de la gobernabilidad como proceso donde existen diferentes actores, Kooiman (2003, p. 4) introduce el concepto de gobierno y conceptualiza este proceso como una acción desarrollada “por ciudadanos individuales, así como también como un gran esfuerzo del público interesado y de actores privados para influenciar grandes desarrollos político-sociales”. Al hablar de gobierno, este autor no disocia ambos conceptos; al contrario, uno (gobernabilidad) incluye o contiene al otro (gobierno). De esta manera, Kooiman ve el gobierno como una integración de todas aquellas acciones tomadas por todos los actores involucrados en resolver “problemas de la sociedad o creando oportunidades sociales” (2003, p. 4).

de la sociedad, definido y ejecutado en modo compartido de interdependencia-asociación-coproducción-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales; en cogobierno, implica que la toma de decisiones y las acciones que establece el Estado a través de sus instituciones y servidores públicos sean acompañados por diferentes actores sociales, tales como la ciudadanía, la cual opera a través de un proceso de participación para así crear un vínculo con el Estado.

Estos vínculos entre el Estado y los diferentes actores de la sociedad tienen como base un discurso democratizador (desde el habla de las autoridades hasta las acciones de los miembros de las organizaciones sociales) que se compatibiliza con los actuales patrones dominantes dentro de las sociedades, son un intento de los gobiernos por empatizar con los ciudadanos tanto a nivel personal, como social. Pero, como todo intento esto tiene sus aciertos y errores.

A finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, diferentes autores identificaron una crisis de participación generalizada que los gobiernos buscaron resolver con la creación de una serie de mecanismos que permitieran el aumento del interés del ciudadano en los temas públicos que afectan su vida, lo que llevo al reforzamiento y concreción del concepto de gobernabilidad. Ejemplo de estas herramientas fueron los ejercicios de planificación como en el presupuesto participativo a nivel local, la rendición de cuentas por parte de las instituciones y la transparencia en la gestión pública. Éstas últimas con el enfoque de la gobernanza se convirtieron en una condición necesaria para que el ciudadano pueda ejercer funciones de control sobre el poder político y exigir que sus demandas sean satisfechas en forma eficiente.

Asociado al marco de la gobernabilidad y el enfoque de la gobernanza existe una visión o modelo de sociedad que es la que debe participar, este tipo debe estar compuesto por ciudadanos organizados que tienen el deber y la obligación de concebir, desarrollar y ejecutar nuevas demandas y nuevas propuestas, lo que implica hablar de aperturas de espacios de discusión y negociación, y que en definitiva nos hablan de la necesidad de contar con actores conscientes, reflexivos,

preparados y capaces de concretar sus propuestas hasta alcanzar los objetivos planteados en ellas.

Una vez expuesto el modelo ideal (planteado por el Estado) de ciudadanos con derecho a participar, nos surge una duda elemental en este estudio: ¿qué es la participación? La Real Academia Española (2001) nos ofrece una definición simple y llana de que participar es “tomar parte en algo”.

Autores como Arias-Cardona y Alvarado (2015) mencionan que la participación es un concepto que puede explicarse con cuatro grandes factores. El primero alude al acto político, el cual hace referencia a los derechos y deberes de la ciudadanía. El segundo hace referencia al poder, esto es, a la capacidad que tiene cada ciudadano de intervenir en la toma de decisiones colectivas que le afectan directa e indirectamente. El tercero apunta a la inclusión, enfocada al reconocimiento de que todas las personas tienen habilidades y potencialidades propias. Por último, el bien colectivo que remite a la ética como construcción del ser social.

A partir de estos cuatro factores podemos entender la participación como una acción política para la toma de decisiones colectivas, que es incluyente y que busca el bien común. Para los fines de nuestra investigación, bajo la mirada de estos cuatro factores y los principios que enmarca la gobernanza, la participación se enfoca en el ejercicio de obligaciones y derechos que tienen las personas en un espacio determinado que les permite reconocerse como ciudadanos y actuar como intermediarios con el Estado en pro de los intereses comunes y asuntos públicos.

No obstante, en la práctica cuando se trata de asuntos públicos, la definición del concepto de participación se complica e implica necesariamente un ejercicio de reflexión sobre quién participa, en qué participa, dónde participa y cómo participa. En el sentido de estos cuestionamientos, algunos de los instrumentos que la gobernanza ofrece a los ciudadanos para ejercer su derecho a participar es a través las políticas públicas y programas de gobierno. Estos funcionan como las

herramientas que ayudan a fomentar y fortalecer el tejido social y la capacidad estatal de dar soluciones a los asuntos de carácter común.

Es en ese escenario donde se ubica este trabajo, el derecho a participar no sólo debe ser visto como un ejercicio de los ciudadanos que buscan un acercamiento a sus gobiernos para tener conocimiento de los asuntos públicos y cómo estos serán atendidos por las instituciones, sino debe ser (como lo sustentan las teorías que se describen más adelante en el capítulo correspondiente al marco teórico) parte fundamental de una estrategia que exige el enfoque de la gobernanza y que se relaciona directamente con un esquema de participación social, de corresponsabilidad, de transparencia y rendición de cuentas.

Es por lo que el objetivo de este trabajo es analizar el caso de la participación social en espacios públicos de la Ciudad de México en el marco del Programa Nacional de Reconstrucción en el sector educativo en el periodo comprendido entre los años 2019 al 2022 donde la ciudadanía es convidada por el Estado a participar en un programa público, para así conocer las dinámicas que se desarrollan entre actores que están inmersos en el proceso participativo ahí implementado, interpretar los resultados obtenidos a partir del análisis de contenido documental y entrevistas a los actores y, finalizar con la medición de los alcances de esta participación dentro del enfoque de la gobernanza.

Para abordar el tema sugerido esta tesis se divide en seis capítulos, en el primer capítulo se expone el marco metodológico de la tesis; es decir, expondremos el planteamiento y delimitación del problema, la relevancia de este estudio a través de la justificación, las preguntas, objetivos e hipótesis de investigación y la metodología aplicada para el alcance de los objetivos planteados en este estudio.

En el segundo capítulo se desarrolla el marco conceptual, mismo que aborda las nociones de participación social, espacio público y gobernanza desde el enfoque principalmente de la ciencia política, exponiendo sus elementos y haciendo énfasis en el vínculo de cada categoría con el tema de la educación.

El tercer capítulo se ocupa de describir el marco contextual de la investigación. En éste se detalla el Programa Nacional de Reconstrucción, la participación que se desarrolló en el programa como parte de la estrategia del Estado para atender de forma urgente y prioritaria los daños provocados por los sismos de los años 2017 y 2018 en la Ciudad de México, específicamente en la alcaldía Iztapalapa.

Continuando con el marco contextual, en el cuarto capítulo se precisan las condiciones geográficas, políticas y sociales de la demarcación. Se expone la ubicación de las escuelas, objeto de nuestra investigación, así como la descripción de los planteles escolares que fueron atendidos por el PNR en esta alcaldía. Se exponen sus características y los elementos por los cuales fueron seleccionados para el desarrollo de nuestro estudio.

En el quinto capítulo se lleva a cabo el análisis de la participación social en el Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo partiendo de la perspectiva institucional, es decir, de la información obtenida por el análisis de contenido que se realizó a la normativa aplicable al programa en vinculación con las principales categorías de estudio.

En el sexto capítulo se presenta el análisis de las características de la participación social, el modelo de gobernanza del proceso de participación social, los resultados de la participación social y los alcances de la participación social en el marco del Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo desde la perspectiva de los actores clave del proceso participativo la cual fue obtenida mediante la aplicación de entrevistas.

Finalmente, el último apartado expone las conclusiones generales de este estudio. En éstas se reflexiona sobre la distancia de los objetivos del Programa Nacional de Reconstrucción y su deficiente implementación. A partir de las categorías de participación social y gobernanza se analizaron varios aspectos de la implementación del PNR: las normas y directrices que regulan el programa, las

autoridades facultadas para su implementación y a los actores involucrados en el proceso participativo.

Así mismo, se describen las características del enfoque de gobernanza observado en el proceso de participación social estudiado a fin de exponer el contraste de ésta con los elementos de la gobernanza participativa planteada en el marco teórico. Y finalmente, se enuncian aquellos aspectos (no considerados) que surgieron en el desarrollo del trabajo y que continúan pendientes de estudiarse.

## **Capítulo 1**

### **Elementos y metodología del estudio**

#### **1.1. Introducción**

En el presente capítulo se presentan al lector los elementos generales de la investigación. Con el planteamiento y delimitación del problema de estudio se pretende expresar de forma coherente y precisa la situación del fenómeno observado en la realidad; también se expone la relevancia del tema estudiado y mediante la formulación de las preguntas, objetivos e hipótesis pretendemos definir las variables que intervienen en el proceso de nuestro objeto de análisis.

Y, finalmente, se detalla la metodología utilizada para estudiar a profundidad el objeto de este trabajo.

#### **1.2. Planteamiento del problema**

La consideración de la participación como un factor relevante de acompañamiento a la ejecución de acciones de los Estados en el esquema de la gobernabilidad es una cuestión que se encuentra, más que nunca, presente en la discusión entre el Estado y la sociedad.

En ese contexto, a continuación, se presentan una serie de argumentos que configuran el panorama del problema que se analiza en este trabajo y que permiten situar el estado de la relación entre la toma de decisiones en torno a un programa de gobierno y la participación específicamente de tipo social.

La participación se explica como un proceso colectivo y público, la participación es siempre un acto social que surge en el contexto de los espacios públicos, mismos que son definidos por diversos autores como lugares de encuentro, comunicación y relación de los actores sociales, donde se busca resolver conflictos, reclamar derechos y crear vínculos sociales que intervengan en la construcción social y simbólica de la ciudad (Adúriz y Ava, 2006, p. 19).

Para hacer énfasis en el tema principal de esta investigación, quisiéramos recordar brevemente que se pueden distinguir tres formas de participación. La primera es la participación de los movimientos sociales reivindicativos, formados por grupos y personas con ideas, acciones y proyectos para enfrentar situaciones que les son desfavorables y revertirlas (Alió y Benach, 2018, p. 20).

En segundo lugar, hablamos de la participación de quienes, de manera proactiva, asumen el protagonismo de actuar ellos mismos de manera organizada para resolver directamente por ellos mismos el problema y las injusticias que les afectan (Alió y Benach, 2018, p. 22).

Finalmente, y para el interés del presente trabajo, en tercer lugar, está la participación de quienes recogen la invitación del Estado a través de los representantes de la administración pública a participar en un marco de debate y decisión que, diseñado por ella misma aborda determinados conflictos o cuestiones específicas, complejas y de difícil resolución. Esta tercera modalidad es la que se conoce habitualmente como participación social (Alió y Benach, 2018, p. 24).

A partir de la implementación de la gobernanza como herramienta de la gobernabilidad, la participación social para las instituciones es entendida como un componente importante en lo que respecta al control ciudadano sobre las acciones realizadas por los organismos públicos y también en lo referente al fomento de dichas acciones desde el Estado a través del financiamiento a la asociatividad. Sin embargo, es importante considerar que, si bien se impulsa a la asociatividad, no da lo mismo el tipo de organización que se fomenta. Es importante también potenciar el desarrollo de estas organizaciones de modo que logren ser lo mayor representativas posibles de la ciudadanía y sus intereses (Alió y Benach, 2018, p. 36).

De este modo, la participación social representa un elemento significativo para el gobierno dado que es parte importante para considerar en la elaboración e implementación de políticas y programas públicos, en la medida que a través de la participación se legitiman los esfuerzos de los Estados para aumentar los límites

democráticos y ciudadanos y se elaboran estrategias para focalizar la distribución de bienes y servicios.

En efecto, la participación social profundiza la democracia y facilita la articulación social en la medida que permite poner nuevas problemáticas en el debate social, incorporando nuevos temas y nuevas estrategias de cambio acordes con las necesidades y particularidades de las comunidades. De lo que se trata entonces, es de asumir este constante cambio social desde un planteamiento complejo y dinámico de las relaciones sociales donde la construcción colectiva de propuestas innovadoras nazca desde los mismos involucrados (Bru y Basagoiti, 2005, p. 12).

Pero no solo eso, la participación social también resulta ser un indicador de cómo están repercutiendo las políticas y decisiones de gobierno en la comunidad a través de la evaluación que la misma comunidad hace de los programas y planes implementados por el Estado. De este modo, la participación social introduce las perspectivas de los diferentes actores sociales en el ámbito de la planificación, la intervención y la evaluación de los programas, permitiendo orientar y gestionar de forma eficiente aquellos procesos planificadores que han identificado claramente los intereses de los ciudadanos.

Si un plan o un programa no genera la convocatoria esperada o de ella no se pueden extraer experiencias sustentables o que no generen interés en las personas, da cuenta de cómo impactan los planes y programas en las comunidades y si éstos responden a las necesidades que presentan (Bru y Basagoiti, 2005, p. 13).

Como podemos observar, tanto en el planteamiento teórico como en el discurso gubernamental, la participación social puede contribuir al mejor desempeño de la administración pública desde la óptica del ciclo de las políticas públicas, es decir desde el diseño hasta la evaluación de éstas y de los programas de gobierno a partir del ejercicio pleno de la ciudadanía que conlleva la participación, no sólo en programas de corte asociativo, sino también en programas de asistencia y traspaso de recursos pero, ¿Cómo se participa y qué calidad de participación se

establece?, ¿Qué tipo de relación e interacción se desarrolla en medio del proceso participativo?, ¿Qué espacios se ofrecen desde el Estado para la participación de los actores interesados? o bien, ¿Qué espacios se construyen a partir del proceso de participación en el que intervienen estos actores?

La importancia de lo hasta aquí dicho radica en que cada política o programa público implementado genera un tipo de dinámica social que se inserta en una red preexistente de la comunidad, reforzándola o construyéndola, pero ello se produce sin que medie un ejercicio previo que diagnostique cómo es la participación de la comunidad intervenida, cuáles son sus actores y componentes y cómo incide dicha participación en la toma de decisiones del gobierno

En este marco de análisis y como se mencionará más adelante en el caso específico que nos ocupa, se puede observar una limitada participación de los ciudadanos y esta limitación de la participación genera un deterioro de la calidad de la democracia, puesto que el manejo de la información y las decisiones públicas recaen en un grupo minoritario que pertenece a las instituciones públicas del Estado y que concentran así la influencia y control de la toma de decisiones, la conducción y la ejecución de acciones de los asuntos públicos de nuestro programa estudiado.

### **1.3. Delimitación del objeto de estudio**

En ese sentido, para llevar a cabo el desarrollo de este trabajo y a fin de establecer la delimitación de nuestro problema de investigación, tomamos como antecedente la opinión de Olvera (2009) que señala que la participación social en México no es una actividad frecuente en la sociedad y que se debe considerar la importancia que tiene esta actividad para la mejora de la gestión escolar, por ello se tomó la decisión de trabajar un caso concreto como lo es el Programa Nacional de Reconstrucción (PNR), sector educativo. Debido a que éste surge desde una política federal y que una de sus dimensiones es impulsar la participación social a través del modelo estratégico para fortalecer la cultura organizacional y funcional dentro de las escuelas; así como fomentar la incidencia en la toma de decisiones sobre los

asuntos públicos de las comunidades escolares para elevar la calidad de la infraestructura de la educación.

El Programa Nacional de Reconstrucción se incorporó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 con el objeto de retomar la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos humanos de las personas y de las comunidades afectadas por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018. Fue coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y ejecutado en colaboración con las Secretarías de Educación Pública (SEP) por conducto del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), Salud y Cultura; y que en este marco resulta necesario el establecimiento de una instancia de coordinación y generación de sinergias entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal vinculadas al proceso de reconstrucción (INIFED, 2019).

Específicamente para el sector de educación el objetivo fue contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho a recibir educación a través del acceso a una infraestructura física educativa de calidad y segura mediante acciones de rehabilitación y reconstrucción de inmuebles y equipamiento educativo en beneficio de las personas y comunidades afectadas por los sismos (INIFED, 2019).

Este programa atendió escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional que fueron afectadas por los sismos de los años 2017 y 2018, en los estados de Puebla, Oaxaca, Chiapas, México, Morelos, Guerrero y la Ciudad de México, durante el periodo 2019-2022 y dentro del marco normativo se contempló la creación de la figura de los Comité(s) Escolar(es) de Administración Participativa (CEAP) asignando a éstos como algunas de sus funciones, las de vigilar la gestión y ejecución del programa en los centros escolares (INIFED, 2019).

Aunado a lo anterior y como parte de los fundamentos del programa, el gobierno mexicano planteó que la transparencia y rendición de cuentas estarían presentes en todo el proceso de reconstrucción, colocando a la vista de los ciudadanos la información relativa a la planeación, gestión y ejecución del

programa; para verificar que los recursos disponibles fueran utilizados en forma adecuada, además de que existieran medios para la participación social en el acopio de información, desarrollo de acciones de recuperación, vigilancia y control, de manera que todo el proceso se desarrollara en un entorno de corresponsabilidad con las instituciones y se contara con la confianza de todos los participantes (SEDATU, 2019).

Por lo que hasta aquí se ha expuesto, la investigación se centrará en analizar el proceso participativo y los alcances de la participación social que se desarrolló en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México a través del Programa Nacional de Reconstrucción en el sector educativo en el periodo comprendido del año 2019 al año 2022.

#### **1.4. Justificación de la investigación**

Como se expresó en el apartado anterior, una de las actividades de mayor importancia en las sociedades actuales es la participación como base para el desarrollo integral de las comunidades y como principal vínculo entre los ciudadanos y sus gobiernos. La participación y, en este caso específico, la participación social, ha sido un elemento de análisis fundamentado desde varias teorías.

Entre las dos principales teorías que podemos mencionar, se encuentra la teoría de la democracia. En esta se promueve la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y el fomento de la creación de comunidades políticas que permitan la expresión cívica para debatir las decisiones de la autoridad política. Y, la segunda teoría a la que nos referimos es la teoría de la participación social comunitaria que busca mejorar el bienestar de los miembros de la comunidad y que se basa en valores propios de los sujetos que la integran para enfrentar problemas y gestionar requerimientos.

Además de las teorías mencionadas, la participación social ha sido estudiada en casos concretos desde las disciplinas de la medicina, la ciencia política, la

sociología, la economía, el derecho y la pedagogía. Sin embargo, en estos estudios relacionados con el ámbito de la educación, un alto porcentaje de las investigaciones se centran en analizar y discernir sobre temas relacionados a planes y programas educativos, gestión escolar, procesos de enseñanza-aprendizaje y proyectos de desarrollo local-comunitario dentro de los centros escolares, pero muy pocos al tema de la participación de diferentes actores sociales en las escuelas.

En el caso específico de México, el estudio de la participación social como elemento de la educación se analiza también desde el orden institucional a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública (hoy Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, extinto el 21 de diciembre de 2024) y los Consejos de Evaluación de las entidades federativas. El fin de esos estudios es mejorar el desempeño de las instituciones involucradas en el proceso participativo y conocer cuáles de las acciones ejecutadas fueron efectivas para resolver problemas sociales y económicos.

Ahora bien, de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP), con el desarrollo de la participación social en la educación se crea capital social, visto como el conjunto de normas y vínculos que permiten una acción colectiva recíproca (SEP, 2009b, p. 24). Al respecto, Bourdieu (2000) señala que en el concepto de capital social está la reciprocidad material y simbólica que existen y circulan en una red social.

En ese mismo sentido, el Banco Mundial (2010) menciona también al capital social como un elemento base para el impulso de la participación y el desarrollo de una comunidad. Para el Banco Mundial la participación es una actividad que tiene implicaciones importantes para las políticas de desarrollo y el capital social se ve reflejado en las mejoras de los servicios de salud, en la construcción de instituciones políticas y en las mejoras en la educación, entre otros aspectos.

Siguiendo la línea de la educación, Coleman (1988) establece que en las escuelas con mejores rendimientos está presente un capital social, que involucra en sus actividades a los padres, madres de familia y a los ciudadanos en general. Este involucramiento permite el desarrollo de la participación social, la cual contribuye a que los docentes estén más comprometidos, que los estudiantes alcancen mejores resultados no sólo en los exámenes, sino que baja la deserción y se aprovecha mejor la infraestructura escolar. Por ello, en beneficio de la mejora en la calidad de la infraestructura escolar, una de las dimensiones contempladas en nuestro objeto de estudio, es decir en el Programa Nacional de Reconstrucción, es la participación social.

En ese orden de ideas y con el objetivo de colaborar al análisis de la participación social desde nuevas vertientes, esta investigación analiza el proceso de participación social en las escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional, ubicadas en la Ciudad de México y que participaron en este Programa ya que la participación social es un derecho fundamental, una condición para la transformación social y una forma de legitimar la democracia que se da a partir de la intervención del Estado en los planteles educativos para la mejora de la infraestructura escolar.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a realizar esta investigación, ya que tomando como base las relaciones sociales de poder que es uno de los ejes teóricos del Posgrado en Estudios de la Ciudad, podremos observar cómo se enlazan los actores (institucionales y de las comunidades escolares) que intervienen en el proceso participativo que tuvo lugar en los planteles seleccionados y también podremos analizar cómo se estructuran y desarrollan sus prácticas en el ámbito comunitario local a fin de acercarnos, lo más posible, a la realidad de estos espacios de la ciudad. También podremos observar la implementación directa de un programa público que necesitó del acompañamiento y seguimiento de los ciudadanos.

## **1.5. Preguntas de investigación**

Ante los planteamientos anteriores, surgen algunas preguntas que servirán de guía para el desarrollo de esta investigación:

### **Pregunta general**

¿Cuál fue el proceso de participación social y los alcances de esta en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022?

### **Preguntas particulares**

- ¿Cuáles fueron las formas de participación social que se presentaron en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022?
- ¿Se construyó alguna modalidad de gobernanza participativa, especialmente desde los espacios, procesos y actores de las respectivas comunidades escolares, en el proceso de implementación de la participación social en el Programa Nacional de Reconstrucción del sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional, ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022?
- ¿Cuáles fueron los resultados de la implementación de la participación social en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas

en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022?

- ¿Cómo incidió en la toma de decisiones del gobierno mexicano la participación social implementada en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022?

## **1.6. Objetivos**

Dados los cuestionamientos expuestos en la sección anterior, los objetivos a alcanzar en esta tesis son los siguientes:

### **Objetivo general**

Analizar el proceso de participación social y los alcances de esta en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022.

### **Objetivos particulares**

- Identificar y explicar las formas de participación social que se presentaron en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022.
- Establecer y caracterizar los elementos centrales de la gobernanza participativa que se pudo haber desarrollado desde los espacios de las respectivas comunidades escolares, en el proceso de implementación de la

participación social en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022.

- Conocer y describir los resultados de la implementación de la participación social en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022.
- Determinar la forma en que incidió en la toma de decisiones del gobierno mexicano la participación social implementada en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022.

### **1.7. Hipótesis**

A pesar de que han pasado casi seis años del inicio de la ejecución del Programa Nacional de Reconstrucción como estrategia del gobierno federal para orientar a mejorar las condiciones de los centros escolares que fueron afectados por los sismos de los años 2017 y 2018 en México, la atención de daños apoyándose en la participación social buscó fortalecer el tejido social dentro de las escuelas participantes y que esta participación tuviera un impacto en las acciones desarrolladas por el gobierno en la atención prioritaria de comunidades escolares pero, éste impacto no se ha visto reflejado sustancialmente.

Por ello, en este apartado se presenta la hipótesis que da cuenta de la relación de variables existente entre la ejecución del programa público y el tipo de participación que se implementó en él, sugiriendo que:

*Las formas de participación social que se desarrollaron como parte del Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al año 2022, limitaron la integración y colaboración plena de las comunidades escolares para actuar como control ciudadano sobre las acciones realizadas por los organismos ejecutores del programa, ya que estuvieron mediadas por reglas y acciones institucionales que estaban previstas, inscritas y diseñadas desde el marco normativo del programa, lo cual dificultó la libre actuación de los participantes, ya que limitó e impidió su intervención en la toma de decisiones fundamentales, lo que también constituyó un obstáculo para que dicho proceso incidiera de una manera fundamental en la construcción de una gobernanza participativa en las respectivas comunidades escolares.*

## **1.8. Metodología**

Este trabajo de investigación requiere contar con un modelo metodológico que permita alcanzar los objetivos planteados en el estudio. Es por lo cual que este apartado da cuenta de las herramientas que permitieron recopilar la información pertinente de las fuentes base que constituyen la materia con la cual se generó nuevo conocimiento sobre el tema de la participación social en el espacio público como lo son los planteles escolares de nivel básico del Sistema Educativo Nacional de la Ciudad de México.

El estudio realizado en esta tesis se asume como explicativo, dado que la temática de la participación social en el espacio público como proceso de integración y actuación de las comunidades escolares y su vínculo con la toma de decisiones estatales es un tema que trata de encontrar la explicación de un fenómeno como lo es la participación social y busca establecer las relaciones de causa – efecto entre las variables como espacio público y el programa específico a analizar; es decir, el Programa Nacional de Reconstrucción en el sector educativo.

El enfoque de la investigación corresponde al enfoque cualitativo, ya que busca explicar el proceso de la participación social en espacios públicos y la incidencia de esta participación en la toma de decisiones estatales. El elemento principal que subraya que esta investigación sea de carácter cualitativo, es la búsqueda de percepciones sociales en torno al tema de la intervención de los ciudadanos que a través de la participación social actuaron en los espacios públicos, ahondando no sólo en las características de estos espacios, sino también en su manejo, funcionalidad, importancia, recuperación, creación y profundizando en la participación y su vínculo con el Estado; ante esto la estrategia de investigación de carácter cualitativo se torna aún más pertinente como la define Ruiz (1999, p. 55) señalando que la investigación cualitativa es un intento de comprensión global, [donde] el problema es entendido siempre en su totalidad nunca como un fenómeno aislado, disecado o fragmentado.

Para mayor comprensión de la elección del enfoque metodológico cualitativo de este trabajo, también se tomó como base a Rodríguez, Gil y García (1996) que afirman que los investigadores cualitativos estudian la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de interpretar, los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas.

Como se puede observar, la selección del enfoque cualitativo para esta investigación se fundamenta en la posibilidad de descubrir los significados de las actuaciones, prácticas y modos de la participación social y el valor dado a los centros escolares como espacios propicios para el ejercicio de una verdadera y real participación de tipo social en el ámbito educativo.

Dado el tipo de estudio anteriormente descrito y con base en las preguntas y los objetivos de investigación planteados, se optó por el uso de dos técnicas cualitativas para recopilar la información que fue materia de análisis. La primera de ellas fue la entrevista semiestructurada, ya que bajo este modelo Hernández (1991, p. 597) señala que en la entrevista a través de preguntas y respuestas, se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema, así mismo, el uso de este tipo de entrevistas permite la observación directa, la cual se

orienta a captar, analizar e interpretar aspectos significativos como lo son en este caso: características y percepciones tanto de la participación social como del espacio público donde esta se desarrolló.

Estas entrevistas semiestructuradas se aplicaron a los informantes seleccionados (que serán descritos más adelante en los párrafos correspondientes a la selección de la muestra) y fueron guiadas con base a una serie de preguntas orientadas a alcanzar los objetivos de este estudio y dar respuesta a la pregunta de investigación. Los instrumentos para aplicar pueden ser consultados en los Anexos 1 y 2 de esta investigación.

La segunda técnica empleada fue el análisis de contenido documental que según Berelson (1952) es una técnica de investigación que pretende ser objetiva y sistemática, con esta técnica no es el estilo del texto lo que se pretende analizar, sino las ideas expresadas en él. Por su parte, el análisis de contenido documental se utilizó para dar cuenta de lo establecido respecto de la participación social desde la normatividad desarrollada por las instituciones y los actores estatales.

Ahora bien como se señaló en párrafos anteriores y, tal como lo expone Quinn (citado por Di Silvestre, 1999, p. 2), no existen reglas para el tamaño muestral de una investigación de carácter cualitativo, sino que éste dependerá de distintos criterios determinantes como el objeto de estudio, los propósitos y objetivos de la investigación que se está emprendiendo, hasta temas de credibilidad, tiempo de investigación y recursos; razón por la cual se puede decir que esta forma de muestreo es de naturaleza intencionada.

Con base en lo anterior, la muestra de este estudio está conformada por los actores de los procesos de participación social en los casos seleccionados en los espacios públicos (escuelas), los cuales son definidos como los representantes del gobierno y los actores de la comunidad escolar. Es importante mencionar que se consideró la división de estos en dos grupos de actores con base en la relevancia y pertinencia para la materia de estudio.

Por un lado, se encuentran los actores institucionales al ser el Estado quien intervino y ejecutó acciones en los espacios públicos seleccionados (escuelas) y el cual implementó las estrategias de participación en estos. Y, por otro lado, se encuentran los grupos de actores vinculados a la ciudadanía; es decir, los comités de padres y madres de familia considerados como los que interactúan en estos espacios desde la mirada y concepción social.

Con respecto al tamaño de la muestra, se decidió entrevistar a doce actores relevantes (dos actores del gobierno y diez actores de las comunidades escolares) que pudieran otorgarnos información válida y suficiente como para lograr explicar el proceso de la participación social, así como el nivel de incidencia de esta participación en la toma de decisiones estatales (Tabla 1).

Tabla 1. Actores seleccionados para aplicación de instrumentos (entrevistas).

<b>Actor</b>	<b>Función</b>	<b>Cargo</b>	<b>Organismo</b>
Estatal	Ejecución y Operación del PNR	Director General	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED)
		Gerente de Construcción	
Comunidad escolar	Vigilancia y control de la ejecución de acciones del PNR	Padres y madres de familia	Comités Escolares de Administración Participativa Planteles escolares de nivel básico del Sistema Educativo Nacional de la Ciudad de México beneficiados por el PNR

Fuente: Elaboración propia con base a la relevancia en el nivel de intervención en el proceso participativo del PNR.

La selección de los funcionarios públicos que fueron entrevistado se basó en el nivel de intervención, facultades funciones y atribuciones desempeñadas dentro del Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo, el cual es el contexto donde se observa la participación social en esta investigación.

En lo que corresponde a la selección de los diez miembros de los comités de padres y madres de familia, esta se fundamenta en que fueron los sujetos directamente relacionados con el proceso de participación social implementada en el Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo; ellos fueron los actores

que pusieron en marcha el proceso participativo en cada plantel escolar y fueron los sujetos directamente impactados por lo establecido en el programa citado.

La selección de los diez centros educativos estuvo guiada principalmente por la información proporcionada por el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), el cual realizó un censo de planteles dañados por los sismos del 2017 y 2018. Los motivos de la selección de la muestra son detallados para conocimiento del lector en el marco contextual de esta investigación.

Ahora bien, por lo que respecta al análisis de contenido documental, este se realizó sobre el acervo que conforma el marco normativo del Programa Nacional de Reconstrucción con el objetivo de conocer la eficacia, eficiencia e impacto de las medidas efectuadas a través de su diseño, implementación y resultados obtenidos y comparar con la realidad percibida y vivida en los planteles escolares.

En resumen, el proceso metodológico descrito sirvió para recabar y analizar la información precisa y pertinente que ayudó en esta investigación para que emergieran nuevas estructuras conceptuales a partir de los datos obtenidos, mismas que serán presentadas en los capítulos de resultados.

## Capítulo 2

### Participación social, Espacio público y Gobernanza

#### 2.1. Introducción

Este segundo capítulo, pretende dar al lector el contexto del marco de conocimientos y planteamientos de los temas estudiados en la presente investigación; es decir, la participación social, el espacio público y la gobernanza, así como, la existencia de la relación entre los conceptos señalados a fin de comprender desde la teoría, el proceso que se desarrolla en la participación social y como se observa este en el espacio público.

En la revisión teórica realizada con el fin de establecer el estado del arte para esta investigación, encontramos que la idea de participación que en nuestro caso es específico la participación social, es una que puede conllevar un análisis desde distintas perspectivas y distintos campos del conocimiento como la política, el derecho, la economía, la filosofía, la psicología o la antropología por mencionar algunas. En varios de estos casos hay coincidencia en los elementos que se utilizan para analizar y definir lo que involucra la participación de los ciudadanos como un proceso.

Asimismo, a través de esta revisión teórica quedó claro que los ejercicios de gobernanza suelen involucrar en mayor o menor medida a la participación de los ciudadanos entre sus métodos y planes de trabajo.

Distintos autores ubican a la participación como una característica de las sociedades democráticas, sin importar si se piensa en democracia representativa, directa o de algún otro tipo. Sin embargo, parece haber un consenso en que la participación sin importar que exista o se ejerza en estos distintos tipos de sociedades democráticas puede verse representada también de distintas formas y en distintos momentos.

Tal es el caso de Villarreal (2010) que distingue distintos tipos de participación y el papel que juega el marco institucional en el que se estén llevando

a cabo para impulsar o limitar el alcance que tenga esta participación en las decisiones sobre los asuntos públicos. Esta autora define a la participación de los ciudadanos como un involucramiento de individuos o integrantes de una comunidad política en el espacio público del Estado. En este sentido, se considera deseable contar con contrapesos y mecanismos de empoderamiento para hacerle frente a las condiciones políticas, económicas y sociales en los marcos de institucionalidad antes mencionados ya que estos mecanismos de involucramiento como lo es la participación social (objeto de nuestro estudio) pueden identificarse como una acción participativa institucionalizada.

En ese marco teórico es en el cual se desarrolla esta investigación, por lo tanto, este capítulo se estructura en tres apartados en los cuales se desarrollan los temas de la siguiente forma: el primer apartado se centra en exponer la discusión en torno a la definición de participación social, sus clasificaciones, elementos, operacionalización y, finalmente la relación entre la participación social y la educación.

En el segundo apartado se describe el espacio público. Se aborda este espacio como una construcción social, los usuarios, usos y actividades que se presentan en él y finalizamos ubicando nuestro problema de investigación en la escuela como espacio público. Cabe señalar que la información aquí expuesta se centra en contextualizar cómo son entendidos estos lugares, es decir, las escuelas como espacios públicos donde se desarrolla el proceso participativo. Además, se destaca el vínculo existente entre espacio público y la participación social, siendo esta relación uno de los objetos de análisis en esta tesis.

En tercer y último apartado de este marco teórico se profundiza en la categoría de gobernanza, el desempeño del Estado, la clasificación específica de la gobernanza participativa como una posible respuesta a las demandas públicas y, por último, la gobernanza participativa en la educación. Esta última relación de análisis permite dar al lector una aproximación al tema de los procesos de relación y reconocimiento social, temáticas vinculadas al fortalecimiento de la cohesión e integración social que la comunidad busca tener ante el Estado a través de la

participación e intervención en el diseño, la implementación y evaluación de políticas públicas y programas de gobierno como en el que se enmarca el problema central de este trabajo.

## **2.2. Participación social**

Tanto en la literatura especializada como en el discurso público se destaca la importancia de la participación, señalando que esta promueve el fortalecimiento de la ciudadanía y la democracia, aportando al ejercicio de las políticas y la gestión pública. De este modo, la participación ha sido definida como un valor que contribuye a la existencia de una sociedad civil "densa", con organizaciones y colectivos capaces de canalizar los intereses y motivaciones privadas hacia un espacio de interlocución pública (Serrano, 1998, p. 2).

En ese sentido, es importante detenerse en este análisis y mostrar la posición bajo la cual trabajará la presente investigación relacionada con entender la participación como un proceso continuo y relevante, pero sobre todo que está situado en una realidad social determinada. Para ello, se considera que la participación corresponderá a la acción y práctica realizada por sujetos, colectivos o comunidades, manteniendo características distintivas y propias en función de las realidades sociales donde estas se desarrollen.

Dado lo anterior, para el análisis de la participación de individuos o comunidades se hace necesario reconocer la diversificación que adquiere en la actualidad la conformación de sujetos, existiendo una complejización de demandas y aspiraciones (Mujica, 2005, p. 4), donde las personas no sólo aspiran a tener acceso a distintos bienes o servicios, sino donde además priman factores culturales y subjetivos.

La concepción moderna de ciudadano se ha levantado sobre la existencia del principio de la igualdad entre personas y la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales entre ellos el de participar. Lo anterior surge de la

concepción de ciudadanía propuesta por Marshall (1949)<sup>2</sup> considerando a esta como una estructura de derechos y responsabilidades de las personas en relación con el Estado y la comunidad política (Mujica, 2005, p. 1).

Para Sartori (1989, citado por Mujica, 2005), la participación está en el centro de la ciudadanía, entendiendo a esta como el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política gubernamental.

No obstante, a través de dichas concepciones de ciudadanía y del rol de los individuos en el ejercicio de una participación, es posible observar que esta es más bien limitada y restringida anulando así la posibilidad de que los sujetos y comunidades se transformen en actores y/o protagonistas de su realidad social y de la solución a los problemas que les interesan.

En este contexto, el desafío consiste en abrir espacios a una ciudadanía como criterio clave para discernir el significado de la participación. De este modo, se tendría que considerar que la ciudadanía que participa y delibera colectivamente en los espacios públicos va más allá de gente que se beneficia más o menos equitativamente de las políticas públicas o programas implementados por el gobierno.

Para autores como Arendt (1993, citada por Mujica, 2005), la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan a la comunidad política sólo tiene sentido en el espacio en que se construye lo público. De este modo, la esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos actúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva acerca de temas de interés común.

---

<sup>2</sup> La evolución de los derechos de la ciudadanía es, en gran medida, la evolución de la relación del Estado y la sociedad. Su extensión cobra sentido cuando se expresa en una estructura jurídica legal y en un conjunto de arreglos políticos institucionales. Para T.S. Marshall (1949) la ciudadanía supone tres tipos de derechos a lo largo de la historia: una ciudadanía civil (siglo XVIII), libertad de la palabra, pensamiento y acción, libertad de propiedad y de contrato y el derecho a la justicia. De allí surgen los derechos civiles, constituidos por las libertades básicas y los derechos a la propiedad y la justicia. Una ciudadanía política (siglo XIX) que se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder y el derecho a elegir y ser elegido. Una ciudadanía social (siglo XX) asociada a la expansión del Estado de Bienestar.

Ahora bien, para autores como Palma (1998, p. 20) la concepción bajo la cual se entiende la participación como una situación que surge (o que puede surgir) es con relación al encuentro de dos dinámicas:

- *Una es la capacidad de participar:* Definida por el autor como las actitudes y las habilidades que los sectores, llamados a incorporarse en una iniciativa común, han desarrollado a través de las prácticas y de la reflexión sobre éstas que han acumulado con anterioridad, y que ellos traen, como aporte a la realización de esta iniciativa.
- *Otra es la oportunidad de participar:* Para lo cual el autor sugiere “mirar el espacio” incorporado e inscrito en el diseño de las políticas o en la organización de la red, que permite el adecuado ejercicio de la capacidad de participación que aporta el grupo concreto que se incorpora en esa acción colectiva.

De esta manera, Palma señala que es posible hablar de participación cuando se ha provocado una adecuación entre las dos dinámicas, o sea que las capacidades de participar del grupo incorporado se ajustan a las oportunidades que abre la forma de funcionamiento de la red o política. De esta forma, cuando no se intenta abrir oportunidades a la participación, existe el ejercicio de políticas asistencialistas que diagnostican sólo necesidades, más no las capacidades, recursos y potencialidades de los sujetos o comunidad (1998, p. 20).

En el supuesto de esta concepción existe el riesgo de encontrarse con una participación funcional, surgida cuando las capacidades de los sujetos deben ajustarse y adecuarse a las oportunidades que la política o los programas proponen, de acuerdo con las exigencias de coherencia interna propias de la propuesta (racionalidad instrumental). A juicio del autor se hace necesaria la posibilidad de abrir espacios para la generación de una “participación sustantiva” generada entre el encuentro de capacidades y oportunidades. De este modo, es la capacidad de cada grupo la que se asume como núcleo duro de la búsqueda de correspondencia,

las oportunidades de participar se diseñan e incluyen en las políticas como respuestas, intencionadamente adecuadas y voluntariamente respetuosas, a esas capacidades que traen los grupos a los que se invita a participar (1998, p. 29).

Como se puede observar, la participación es un concepto que incluye diversos y muy amplios elementos, pero para hacer énfasis en el tema principal de esta investigación es necesario (de inicio) distinguir tres formas de participación. La primera es la participación de los movimientos sociales reivindicativos, formados por grupos y personas con ideas, acciones y proyectos para enfrentar situaciones que les son desfavorables y revertirlas.

En segundo lugar, hablamos de la participación de quienes, de manera proactiva, asumen el protagonismo de actuar ellos mismos de manera organizada para resolver directamente por ellos mismos el problema y las injusticias que les afectan. La tercera que se desarrolla y que es de interés para esta investigación es la participación de quienes recogen la invitación de la administración a participar en un marco de debate y decisión que, diseñado por ella misma, aborda determinados conflictos o cuestiones complejas y de difícil resolución. Esta tercera modalidad es la que se conoce habitualmente como participación social.

Tomando en consideración lo antes expuesto, se puede apreciar que, en torno al tema de la participación social, la presente investigación se guiará por la definición adoptada por Chávez (2003, p. 7) la cual define a la participación social como el proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, cooperación, responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Esto, debido a que dicha autora concibe en primer lugar la participación social como un “proceso” y no “como algo dado” o un “requisito para”, a la vez que adhiere a la definición de componentes sociales y subjetivos.

La participación social es identificada por la autora como un proceso dinámico, complejo y articulado, cíclico y ascendente, en el cual sus integrantes se organizan para compartir responsabilidades. Implica diferentes momentos y niveles,

en su articulación requiere de una interacción establecida y definida en su dinámica; precisa de una conciencia colectiva y social (Chávez, 2003, p. 52).

De este modo, para Chávez la participación social comprende los tópicos siguientes:

- *Involucramiento*: Entendido como la capacidad de los individuos para comprometerse racionalmente en el desarrollo de una acción, y para asumir un papel activo en la definición de los objetivos y logros propios, conjuntamente con los de la organización, como parte de su proyecto en la dinámica social.
- *Cooperación*: Entendida como formas estructuradas tendientes hacia la acción social; a través de la ayuda y colaboración, en la búsqueda de satisfactores inmediatos. Implica decisiones y acciones cotidianas para mantener la organización.
- *Compromiso*: Comprende pactos conscientes para lograr metas, intereses y beneficios individuales y comunes. La responsabilidad es identificada como la cualidad de rendir cuentas a otros, de las acciones propias relacionadas con los objetivos de la organización.
- *Toma de decisiones*: Consiste en el conjunto de resoluciones acuerdos concretos basados en criterios definidos para alcanzar los objetivos, convenios y resoluciones trazados por la organización, también se le considera como una manera de entender las relaciones sociales entre los individuos que intervienen para comprender y analizar los problemas político-sociales y proponer alternativas de solución.
- *Conciencia social*: Implica el ser y el hacer del momento histórico que se vive y se debe tomar en cuenta:
  - a) La identidad de los participantes,

- b) El compromiso con la organización y la sociedad,
- c) La responsabilidad del individuo con el grupo, consigo mismo y con el momento histórico.

Otra visión importante para esta tesis respecto de la concepción de la participación social es la del Estado. Para el gobierno y sus instituciones la participación social es entendida como un componente importante en lo que respecta al control ciudadano sobre las acciones realizadas por las instituciones y organismos públicos y también en lo referente al fomento de dichas acciones desde el Estado a través del financiamiento a la asociatividad. Sin embargo, es importante considerar que, si bien se fomenta la asociatividad, no da lo mismo el tipo de organización que se fomenta. Es importante también potenciar el desarrollo de estas organizaciones de modo que logren ser lo mayor representativas posibles de la ciudadanía y sus intereses.

De este modo, la participación social representa un elemento importante para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y programas de gobierno en la medida que, a través de ella, se legitiman los esfuerzos de los Estados para aumentar los límites democráticos y ciudadanos y se elaboran estrategias para focalizar la distribución de bienes y servicios.

La participación social profundiza la democracia y facilita la articulación social en la medida que permite poner nuevas problemáticas en el debate social, incorporando nuevos focos y nuevas estrategias de cambio acordes con las necesidades y particularidades de las comunidades. Pero no sólo eso, la participación social también resulta ser un indicador del cómo están repercutiendo las políticas y decisiones de gobierno en la comunidad a través de la evaluación que la comunidad hace de los programas y planes implementados por el Estado.

De este modo, la participación social introduciría las perspectivas de los diferentes actores sociales en el ámbito de la planificación, la intervención y la evaluación de los programas, permitiendo orientar y gestionar de forma eficiente

aquellos procesos planificadores que han identificado claramente los intereses de los ciudadanos

Como podemos observar, desde el planteamiento de la esfera gubernamental, la participación social puede contribuir al mejor desempeño de la administración pública desde la óptica del ciclo de las políticas públicas y programas de gobierno a partir del ejercicio pleno de la ciudadanía que conlleva la participación, no sólo en programas de corte asociativo, sino también en programas de asistencia y traspaso de recursos, pero ¿Cómo se materializa la participación social?

A fin de dar respuesta a este último planteamiento desarrollaremos a continuación algunos de los componentes de la participación social.

### **2.2.1. Clasificaciones, elementos y operacionalización de la participación social**

#### **Clasificaciones**

Con base en lo expuesto en la literatura respecto a las diversas clasificaciones o niveles de participación social identificados principalmente en el ámbito de la gestión pública, se expondrá a continuación el modelo desarrollado por Mujica (2005) el cual se basa en propuestas realizadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica (1998) y Serrano (1998), a través de la cual el autor establece diferentes modalidades de participación y articulación con la administración pública:

*La participación informativa:* De acuerdo con el autor esta dimensión no puede ser considerada como un nivel de participación propiamente, puesto que más bien corresponde a una condición básica para la existencia de cualquier tipo de participación. En este nivel el flujo de información es unidireccional y no existe posibilidad de retroalimentación o negociación por parte de la ciudadanía, sin embargo, la autoridad debe asegurar que la información tenga una difusión adecuada, sea oportuna, completa y ampliamente accesible a la población.

*Participación consultiva:* La participación social se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente

definidos por la administración pública. Aquí se intercepta la participación que permite ejercitar los propios derechos y simultáneamente utilizar la oferta existente, velando por el adecuado cumplimiento de los objetivos y las reglas del juego preexistentes. Un prerrequisito a esta modalidad de participación es el acceso a la información por parte del ciudadano.

*La participación decisoria:* En este nivel la participación social los grupos convocados tienen la perspectiva de influir respecto de un tema específico. A través de un proceso de negociación entre las partes involucradas se establecen acuerdos. Estos acuerdos tienen carácter vinculante, lo cual implica que la decisión que se produce dentro de un determinado proceso es obligatoria para la autoridad.

De acuerdo con el autor, la participación a este nivel combina la participación en la toma de decisiones con la expresión de los derechos y demandas. Es un tipo de participación en la cual la sociedad civil actúa con un sentido de identidad e intereses propios. A la vez logra proponer temas al Estado, influir directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público.

En este tipo de participación el sujeto que participa se piensa a sí mismo como coproductor y también velador en relación con la toma de decisiones de la administración pública. En la medida que la decisión pasa a ser obligatoria, la ciudadanía debe desempeñar un rol de control sobre la adecuada implementación de la decisión adoptada con el objeto de velar por su adecuado e íntegro cumplimiento.

- a) *Participación como cogestión/ejecutora:* Este tipo de intervención ciudadana incluye desde la participación en el diagnóstico, la ejecución hasta la evaluación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva se proponen acciones de perfeccionamiento de la descentralización en la toma de decisiones regional y local, simplificación de trámites, mediciones de productividad, mejoramiento comunicacional, mejoramiento de los servicios

públicos, mejoramiento de los recursos humanos, cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad.

Este tipo de participación de tipo ejecutora y administradora combina la participación asociada a la toma de decisiones en la gestión pública y la satisfacción de necesidades básicas. Esta modalidad considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar respuesta a problemas que los afectan.

Desde este punto de vista, puede pensarse en este tipo de participación en asuntos de carácter social, donde la ciudadanía pasa a ser parte de la ejecución de una determinada política o programa. Supone también que exista liderazgo social e información para actuar como interlocutor de las agencias estatales.

- b) *Participación instrumental*: Esta modalidad reúne la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y por ende la relación con la administración pública interesa sólo en cuanto permita acceder a estos recursos. Este tipo de participación instrumental utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes. En este tipo de participación el sujeto actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, y en cuanto tal no buscará incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados.

## **Elementos de la participación social**

- **Poder**

Uno de los elementos importantes de considerar a la hora de analizar la participación social consiste en la concepción de “poder” y el rol que este juega en la “capacidad y oportunidad de participar” explicada anteriormente.

De acuerdo con Giddens (citado por Duhart, 2006, p.20), el poder es una “capacidad transformadora” o la capacidad de lograr resultados. El beneficio de utilizar dicha definición recae en la necesidad de avanzar desde las concepciones más tradicionales de poder que analizan este componente, desde la opresión o

desde la coerción hacia una capacidad o fuerza, independiente de cómo el poder sea usado.

Para autores como Palma (1998, p. 19), el control del poder y la influencia en las decisiones se encuentran en el centro de cualquier ejercicio real de participación, de este modo, el mirar el poder como una capacidad transformadora aportaría a abandonar aquel común ejercicio que el autor denomina como “cosificación” y que visualiza el poder como algo situado en determinados y particulares espacios (por ejemplo, sólo en el aparato del Estado) o como poseído por un sector singular de la sociedad (que lo ejercería sobre otros que carecen de poder); en estos casos se está entendiendo el poder como una “cantidad finita”, una “cosa” que se gana a medida que otro sector la pierda.

Así, esta definición limitada de lo que es el poder se encontraría lejana a la concepción de participación social utilizada en esta investigación, dificultando el considerar a esta como un proceso móvil, dinámico y por ende de transformación, donde todos los actores poseen valor y capacidades que aportar.

A fin de acotar el tema en el marco de esta investigación, se trabajará conceptualmente bajo la propuesta realizada por Karlberg (2004, citado por Duhart, 2006, p. 121), quien realiza un análisis del concepto de poder, desarrollando un modelo que distingue la noción de poder del tipo de relación social con el cual es aplicado, así como su distribución en la sociedad. De este modo, desarrolla el concepto de poder como capacidad, que puede ser aplicado tanto por medio de relaciones adversarias (poder contra otros) como mutualistas o de cooperación (poder con otros).

A continuación, se muestra el cuadro esquemático 1 donde se representa la propuesta de Karlberg (2004, citado por Duhart, 2006, p. 122), visualizando los distintos tipos de relaciones y sus efectos en términos de la distribución de poder en la sociedad.

Cuadro esquemático 1. Poder como capacidad.

Relaciones adversarias 'poder contra'		Relaciones mutuales 'poder con'	
<i>Competencia</i>		<i>Cooperación</i>	
Inequidad 'poder sobre'	Equidad 'balance de poder'	Inequidad 'empoderamiento asistido'	Equidad 'empoderamiento mutuo'
Coerción Dominación Opresión	'Tabla' Compromiso Frustración	Educación Nutrición Asistencia	Sinergia Colaboración Coordinación
Ganar/perder	Perder/perder	(Ganar)/ganar	Ganar/ganar

Fuente: Karlberg (2004, citado por Duhart, 2006, p. 122).

A través del esquema es posible observar que, aunque exista una igualdad o balance de poder en la sociedad si esta es aplicada por medio de relaciones de competencia, no se llega a una situación de satisfacción para todos. Como ocurre en la mayoría de las democracias representativas y partidarias, la competencia entre grupos con similar nivel de poder lleva más bien a la apatía y la frustración, y al no logro de transformaciones valiosas para una mayoría (Duhart, 2006, p. 121).

Por otra parte, esta definición tradicional de poder como coerción o dominación (poder sobre otros) representa sólo una dimensión de las cuatro formas de poder en el esquema, lo que demuestra lo estrecha y limitada que es esa noción. Por otro lado, el desarrollo del poder o capacidades a través de relaciones de cooperación o mutuales favorece una situación de ganar/ganar, en la cual es posible avanzar desde una relación de empoderamiento asistido hacia una de empoderamiento mutuo similar a la escala desarrollada por Roberts (2001), en la cual el tipo ideal es la sinergia y la colaboración (Duhart, 2006, p. 121).

- **Liderazgo**

La idea de liderazgo ha sido estudiada por un gran número de autores, desde diversas perspectivas y ramas de las ciencias sociales. De acuerdo con Pucheu (2009, p. 11) el liderazgo se refiere básicamente a la forma en que un sujeto influye sobre otros en los procesos de adquisición de los roles, directa o indirectamente asociados a la división del trabajo. En este sentido, para el autor el líder requiere la

plasticidad para orientarse hacia el futuro y para adaptarse a los permanentes cambios, lo cual incluye la utilización de vocabularios específicos, evaluaciones afectivas y una relación evidenciable con un aparato legitimador que incluya discursos y símbolos rituales y materiales.

Sin embargo, a pesar de las diferentes definiciones que se puedan entregar a este fenómeno, el concepto de liderazgo aparece aún bastante impreciso, dependiendo su definición de la orientación desde donde se aborde el término. En este contexto, desde el imaginario colectivo al hablar de “líder” aparecen una serie de ideas y significados orientados principalmente al concepto de poder, control, dirección, autoridad y obediencia.

Montero (2003, p. 103) trabaja la noción de “liderazgo comunitario”, el cual surge para la autora como un fenómeno necesario e inevitable, el que nace principalmente en las reuniones de organización y planificación de actividades comunitarias, o ante circunstancias que afectan a la comunidad y se hace necesario actuar con mayor o menor urgencia. En este sentido, la concepción propuesta por la autora resulta apropiada para comprender la lógica del liderazgo apegada más bien a la vida comunitaria y de las organizaciones o grupos, utilizándose por consiguiente en el marco de esta investigación.

De este modo, siguiendo lo propuesto por Montero (2003, p. 95), al referirnos a la noción de liderazgo en el ámbito de una comunidad o grupo participativo, es necesario abandonar las nociones que nos llevan a pensar en el líder como una “persona con dones especiales o iluminada” y de sus “seguidores”. Así, cuando la actividad comunitaria tiene un carácter participativo, la dirección del líder surge del grupo por consenso; las decisiones y los planes se hacen mediante la discusión reflexiva y en las acciones derivadas de ellos participan muchos miembros de la comunidad.

De este modo, en el ejercicio de la participación social las responsabilidades y tareas no recaen en la personalidad del líder, puesto que se supone que todos los miembros de la comunidad son conscientes de las mismas necesidades y se

apoyan entre sí. De esta forma cada persona posee además la posibilidad de potenciar sus capacidades y desarrollarse como líder también.

En virtud de lo anterior, es posible indicar que a través de la literatura se registra una serie de clasificaciones o tipos de liderazgos desplegados en el marco de las organizaciones o grupos sociales, existiendo entre las clasificaciones más reconocidas las expuestas por Goleman (2005, p. 9), la cual si bien posee como foco el ámbito de las organizaciones laborales puede ser aplicada a otros contextos sociales como el de nuestra investigación.

A continuación, se presentan los diferentes estilos identificados por el autor, los cuales se pueden desplegar en un grupo social bajo diversos contextos, entremezclándose incluso en caso de ser necesario:

- *Coercitivo*: Líder que demanda un acercamiento inmediato, impacta negativamente al interior de un grupo, ordena, manda y conduce para obtener logros bajo la frase “haz lo que digo”.
- *Autoritario*: Si bien moviliza a la gente bajo una visión, funciona sólo en contextos determinados y donde el resto de las personas posee menor experiencia, operando bajo la lógica de entregar orientaciones claras. Puede atentar contra el espíritu igualitario que requieren determinados grupos.
- *Afiliativo*: Crea armonía y construye lazos emocionales, se mueve por las competencias emocionales de la empatía, la generación de relaciones y la comunicación. Su existencia aporta a reparar fisuras en los grupos y motivar a las personas.
- *Democrático*: Forja consenso a través de la participación, se mueve por las competencias emocionales de la colaboración, liderazgo de equipo y comunicación. Sirve para obtener consensos y fomentar las capacidades del resto de los miembros del grupo.

- *Marcapasos*: Es un líder que coloca estándares altos al resto de los equipos y se pone como ejemplo de rendimiento y resultados. Si los miembros no funcionan, los reemplaza por otros más capaces. Un exceso de este estilo puede dañar la comunicación y ambiente grupal.
- *Capacitador*: Busca el desarrollo de los miembros del grupo para el futuro y la generación de autoconsciencia en ellos. Requiere que el líder tenga experiencia y entregue apoyo constante al resto de los miembros.

Al revisar los tipos de liderazgos es importante resaltar la caracterización efectuada por Montero (2003, p. 98), quien denomina la existencia del “liderazgo transformador”, el cual resulta relevante en el marco de esta investigación puesto que la autora define el surgimiento de este estilo en contextos participativos, caracterizado por la presencia de un fuerte e intenso componente afectivo, además del despliegue de energía en el trabajo, lo cual no sólo es desarrollado por el líder, sino también por el grupo al cual pertenece, movilizándolo a todos los integrantes y extendiendo su influencia.

### **2.2.2. Participación social y educación**

Con los elementos de la participación social analizados (poder y liderazgo) hemos desarrollado el panorama general de las características principales que tiene nuestro objeto de estudio. Estos dos elementos se pueden ver reflejados en el orden que guarda desde el Estado la participación social.

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, actualmente existe un discurso gubernamental que dicta la necesidad de vincular la participación de distintos actores sociales en la toma de decisiones y ejecución de acciones que realiza la administración. En ese sentido no es diferente en el ámbito educativo (que es parte fundamental de los llamados asuntos públicos) y esto incluye a las comunidades escolares para así fortalecer el desarrollo de procesos educativos de calidad.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2004, p. 6), participar implica la posibilidad de incidir, decidir, opinar, aportar y disentir. Por ello, al hablar de participación en el ámbito de la educación es necesario remitirse al tema del poder (anteriormente expuesto), pues para participar se debe contar con el poder para que la voz de quien habla tenga un “*status*” que le permita ser escuchada y cuyas ideas, opiniones y acciones tengan la posibilidad de influir.

Así, es importante tomar en consideración que la participación en el ámbito de la educación involucra esencialmente a personas y pasa, por ende, por los saberes, el razonamiento, la subjetividad, las pautas culturales y las expectativas de sujetos concretos. De esta manera, lo que se ahorra el sistema educativo muchas veces en tiempo, en recursos y en complicaciones al pasar a las personas y sus organizaciones por alto (no considerando la participación de estas), se paga en inadecuación de las ideas propuestas a las realidades y posibilidades concretas, en incompreensión, resistencia o, peor aún, apatía, de quienes están llamados a apropiarse y a hacer (Torres, 2001, p. 12).

Dicho de otra forma, hablar de participación en el ámbito educativo, significa reconocer a los otros como sujetos valiosos y portadores de experiencias y aprendizajes propios que pueden contribuir con sus saberes en pro de la calidad educativa.

En el caso mexicano, la participación social en la escuela se estableció a través de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS). Según Jiménez (2011), los consejos escolares de participación social empezaron a tomar fuerza a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Educación Básica y Normal (ANMEB), en el año de 1992.

Un año más tarde, la participación social ocupó el capítulo número siete de la Ley General de Educación (LGE, 1993) y se crearon los consejos escolares. A más de diez años de haberse creado, la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2010) publicó los Lineamientos Generales de Operación de los Consejos Escolares,

en los que abundó la ampliación de tareas y espacios para la constitución de comités de padres como táctica para la atención de necesidades en las escuelas, definidas en cada línea de acción de la propuesta gubernamental y orientadas a la corresponsabilidad del sostenimiento y los resultados. (Jiménez, 2011, p. 1).

Atendiendo las críticas sobre el funcionamiento de los CEPS, la SEP (2012), condujo un estudio para crear indicadores del “ciclo funcional” de los Consejos Escolares de Participación Social. Basándose en el Registro Público de Consejos Escolares (REPUCE), la SEP (2012) estableció cuatro etapas de dicho ciclo:

- 1) *Conformación*: abarca la integración del Consejo Escolar, el nombramiento de sus diferentes cargos, las instalaciones de los comités y la planeación de las actividades que realizará durante el ciclo escolar.
- 2) *Gestión*: se refiere a la operación de los consejos.
- 3) *Evaluación*: orientada a explorar los resultados que obtiene el consejo escolar con relación a las actividades y metas puntuales.
- 4) *Transparencia y rendición de cuentas*: los CEPS cumplen con una función de transparencia en tanto ponen a disposición pública la información generada en las sesiones y asambleas. (SEP, 2012, p. 14).

Los resultados que se obtuvieron de este estudio realizado a las fases de los consejos escolares no son alentadores debido a que entre más complejas son las atribuciones de los CEPS, un menor número de ellos realiza tales funciones. Esto indica una debilidad de los CEPS para promover una participación social más acorde a los retos de la frágil democracia mexicana.

En un estudio sobre cultura escolar y participación social, Jiménez (2011, p. 7) encontró que, aunque los padres de familia participen en los CEPS, éstos se identifican a sí mismos como miembros de la Asociación de Padres de Familia (APF). Otra vez se corrobora que las APF suplen en la realidad a los CEPS, que

son los esquemas formales propuestos por el gobierno para estructurar la participación social.

Pese a ello, Jiménez reconoce que los lineamientos generales de 2010 sí facilitaron que los padres de familia acudieran con mayor frecuencia a la escuela e intensificaron su colaboración. Según este autor, a partir de los nuevos lineamientos de los CEPS, surgieron otros procesos emergentes alentados por los nuevos diseños gubernamentales. Al parecer, los Lineamientos Generales fueron una guía para la labor de los padres de familia en la escuela, lo cual muestra que no son indiferentes del todo y que, de alguna forma, estructuran la participación social.

Actualmente, y con la expedición de la Ley General de Educación (Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) 07-06-2024) y la publicación del ACUERDO número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación (publicado en el DOF 07-03-2014), existen para su mejor funcionamiento y por su ámbito de competencia, cuatro tipos de Consejos de Participación Social en la Educación:

- a) El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación;
- b) Los Consejos Estatales de Participación Social en la Educación;
- c) Los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, y
- d) Los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación.

Para el Estado mexicano, la participación social en la educación tiene como principal objetivo lograr la autogestión de las escuelas, mediante la ampliación de su margen de toma de decisiones para coadyuvar en la construcción de una eficiente planeación estratégica de los centros escolares. La gestión escolar así entendida, no se reduce a la función exclusiva del director, sino que incluye la dimensión del trabajo colegiado, impulsando la participación activa de la comunidad escolar, incluyendo a los actores externos a los planteles educativos.

De este modo, es posible considerar que la participación social en las decisiones y acciones de la educación no es un lujo o una opción: es una condición indispensable para sostener, desarrollar y transformar la educación en las direcciones deseadas. Es un imperativo no sólo político, democrático, o de derecho de los ciudadanos a la información, la consulta y a la transparencia en la gestión de lo público, sino de relevancia, eficacia y sustentabilidad de las acciones emprendidas por el Estado (Torres, 2001, p. 18).

Pero, para poder llevar a cabo el proceso participativo como anteriormente se describe, se necesita contar con espacios donde se genere el diálogo y la negociación entre los actores involucrados. Es por lo que es nuestro deber describir estos espacios que (en su mayoría) son proporcionados por el Estado para la participación de la sociedad y que son conocidos como espacio público.

### **2.3. Espacio público**

Si bien el ingrediente principal de nuestra investigación es la categoría de participación social, esta nunca puede ser un elemento aislado, toda participación se ejerce en un espacio determinado y en este caso nos remitimos al espacio público. El espacio público ha sido estudiado desde varias disciplinas con enfoques diversos, pero en ellos algunos aspectos son consistentes y permiten catalogar un espacio como público.

El concepto de espacio público va más allá de ser el espacio estructurante de la ciudad, el espacio público es la evidencia de lo que podemos hacer dentro y como sociedad, es el centro de interacción social, es el lugar desde el cual los ciudadanos se apropian de la cultura mediante la cual se hacen parte de la ciudad, y la ciudad se hace parte de su historia.

Para los fines del presente trabajo, podemos decir entonces que el espacio público es el espacio de la ciudadanía y de la ciudad. Así mismo, que es un espacio de relaciones, conflicto, consenso, negociación y significaciones en el cual actúan y se relacionan los ciudadanos y las autoridades, pero para ubicarnos en el enfoque que este estudio quiere abordar, iniciemos por definir al espacio público.

Las características tradicionales de los espacios públicos urbanos se pueden apreciar en el concepto de Pérez-Valecillos (2013), quien refiere que el espacio público es un lugar no limitado por los derechos de propiedad, accesible a todos, en el que se experimenta un comportamiento colectivo, y se expresa la vida pública en sus diversas manifestaciones. Se entiende como espacio público todo el sistema de calles, avenidas, plazas, plazoletas, paseos, parques, jardines, entre otros, que componen la ciudad, los cuales deben entenderse como un bien colectivo e interpretarse como lugares de intercambio de la sociedad con su ciudad, donde se responde a los intereses y necesidades de la comunidad (2013, p. 96). Esta concepción del espacio público como todo aquel conjunto de infraestructura urbana contiene los elementos que Borja y Muxí (2000) proponen como características del espacio público, a decir dominio público, el uso colectivo y la multifuncionalidad.

Con estas características, el espacio público se puede abordar también como espacio vivido y sentido según Lefebvre (1991), al conocer los significados de sus usuarios. Los residentes locales y usuarios adhieren significado a los espacios públicos y lugares cotidianos valorados en su vida diaria (Metha, 2007, p. 2). Los significados y valores pueden representar una reconfiguración de la conexión entre el usuario, el tiempo y el espacio público, de acuerdo con sus experiencias, participación y apropiación de este espacio.

En los últimos años se han venido desarrollando otro tipo de espacios en las ciudades, como son los centros comerciales o *malls*, que a pesar de ser de origen privado tienen un uso social o colectivo, por ello son considerados por Valera como espacios semipúblicos o públicos alternativos (2008, p. 6). Algunas de sus características son las siguientes:

- Espacios confortables con un diseño ajustado a las necesidades funcionales.
- Espacios seguros, regulados por guardias de seguridad o por cámaras de video vigilancia.
- Espacios altamente controlables por las personas, o al menos generan percepción subjetiva de control ambiental.

Por tales características, los espacios semipúblicos como plazas comerciales, centros comerciales o *malls* han ido tomando relevancia en las ciudades modernas, porque la seguridad que proveen es percibida como conveniente para las familias o mujeres, para quienes estos espacios se han convertido en sus principales elecciones cuando se trata de salir de casa (Fuentes, 2011, p. 82).

Otro tipo de espacios que también va emergiendo a nivel global son los espacios híbridos, se les llama así debido a que contienen componentes públicos y privados. Estos espacios se caracterizan por la transferencia parcial o completa de derechos públicos, ya sean estatales o locales, a actores privados o comerciales al igual que por la reducción o pérdida del control público (Nissen, 2008, p. 1130).

En resumen, en la actualidad tanto gobiernos como empresas privadas proveen espacios públicos, los criterios de propiedad no determinan que un espacio no sea público, un espacio es público por su uso y accesibilidad. Ahora bien, con este último planteamiento, describiremos algunos elementos y características del espacio público que hay que tomar en cuenta para enmarcar nuestro objeto de estudio.

### **2.3.1. El espacio público como construcción social**

El espacio público es una construcción social resultante de la relación entre el ser humano y el entorno que le rodea creada por los procesos y acciones que tienen lugar en el mismo (Wüst, 2008, p. 41). Así pues, Hamm y Neumann (1996, p. 53), explican que existe una conexión causal entre el espacio y el comportamiento y estos diferencian entre "*espacios socialmente condicionados*" y "*el espacio como influencia formativa del comportamiento social*". Esto es definido por Alisch (2008, p. 22) como procesos de construcción y de adaptación espacial.

La construcción del espacio público se entiende como la acción de definir a un espacio social según las necesidades de las actividades que se desarrollan en éste. Entendido como proceso el espacio público tiene lugar en dos niveles:

- Nivel de sujeto: refiriéndose a las características de un sujeto que motivan su comportamiento y,
- Nivel espacial: se relaciona con la existencia y percepción de calidad de un espacio, así como con la adaptación espacial que provoca un cambio en el comportamiento social que tiene lugar en ese espacio. Esto se debe a que lo construido tiene un impacto directo en el uso social de un espacio público, ya que define un uso que restringe o impide otros usos (Feldtkeller, 2002, p. 107).

### **2.3.2. Los usuarios, usos y actividades en el espacio público**

Los habitantes se configuran como usuarios de los distintos espacios públicos urbanos. Morgan expone la relevancia de ser usuario en espacios urbanos, señala que las personas contribuyen decisivamente con su colorido, movimiento y su infinita variedad al interés visual de nuestros espacios urbanos. En la medida en que los usuarios de la ciudad sean elementos importantes dentro del paisaje urbano, debemos analizar las intervenciones en el espacio público en términos de su contribución a la vida urbana; es decir, su capacidad de fomentar la permanencia de la gente en estos espacios (2006, p. 34).

La presencia de los usuarios en el espacio público contribuye a la producción social del mismo. A simple vista, solo se puede observar a los usuarios utilizando las instalaciones que prefieren. Se puede registrar si tienen una preferencia clara o si realizan una variedad de actividades. Sin embargo, al tener esta perspectiva externa, no es posible determinar qué necesidades se están cubriendo en ese espacio. La postura fenomenológica que adoptamos al analizar las necesidades humanas que un espacio cumple, nos permite entender de forma más completa, o al menos más amplia, la realidad del entorno en el que vivimos y la forma en que la sociedad construye los espacios públicos.

De acuerdo con Schlack (2007), desde la perspectiva de la sociología, la característica distintiva del espacio público es su grado de accesibilidad o la

posibilidad de su uso sin restricciones para cualquier persona. Es decir, el espacio público como espacio de uso público. Si el espacio cumple con el equipamiento de accesibilidad para todos, entonces la libertad de uso queda limitada a los reglamentos de uso de los espacios, es importante conocer si existen algunos métodos de control de las actividades permitidas. La accesibilidad supone una facilidad en aproximarse e ingresar a los espacios para todos los residentes (p. 25). Por tanto, al tener alta accesibilidad ello favorecería una mayor atracción de usuarios de distintas zonas de las ciudades.

Pérez (2004) argumenta que el uso del espacio público se entiende en diversas formas de acuerdo con las necesidades de cada individuo o grupo social; debido a que ese espacio es de utilidad tanto como espacio necesario para el desplazamiento como para la recreación y trabajo, su uso se considera como un derecho, el cual no se puede enajenar ni perder (p. 29). La relación entre las necesidades de los usuarios en los espacios públicos y la calidad de vida urbana debe ser considerada. La construcción social del espacio se cree que implica la creación de la calidad de vida urbana de los usuarios en su centro.

Un enfoque similar y más detallado de este tipo de prácticas en lo público es propuesto por Gehl (2006), este autor expone que la vida social que se suscita en los espacios públicos urbanos puede ser explicada a partir del entorno físico como factor que influye en las actividades que se realizan al exterior (p. 17) y propone tres categorías de actividades exteriores realizadas en el espacio público:

*Las actividades necesarias:* Incluyen aquellas un tanto obligatorias como acudir al colegio o al trabajo, salir de compras, esperar el transporte o a una persona. Son todas las actividades en las que las personas implicadas están hasta cierto punto obligadas a participar. En general, las tareas cotidianas y los tiempos muertos pertenecen a este grupo, también incluye la mayor parte de las relacionadas con la acción de caminar. Como las actividades de este grupo son necesarias, según el autor, su incidencia se ve influida tan sólo ligeramente por el ambiente físico. Estas actividades se realizarán durante todo el año, en casi toda clase de condiciones, y relativamente independientes del entorno externo.

*Las actividades opcionales:* Son aquellas en las que se participa si existe el deseo de hacerlo o si lo permiten el tiempo y el lugar. Esta categoría incluye actividades como dar un paseo para tomar un poco de aire fresco, para pasar el rato disfrutando de la vida o sentarse a tomar el sol. Estas actividades solo se realizan cuando las condiciones externas son favorables, cuando el tiempo y el lugar invitan a ello. La mayoría de las actividades recreativas que resultan especialmente agradables de realizar en el exterior se encuentran en esta categoría. Estas actividades dependen en gran medida de las condiciones físicas externas.

*Las actividades sociales:* Son todas las que dependen de la presencia de otras personas en los espacios públicos. Las actividades sociales incluyen los juegos infantiles, los saludos, las conversaciones, diversas clases de actividades comunitarias y, finalmente (como la actividad social más extendida), los contactos de carácter pasivo, es decir, ver y oír a otras personas. Las actividades sociales se producen de manera espontánea, como consecuencia directa de que la gente transita y está en los mismos espacios. Esto implica que las actividades sociales se refuerzan indirectamente cuando a las actividades necesarias y opcionales se les proporcionan mejores condiciones en los espacios públicos.

Las actividades descritas por Gehl, surgen de la observación empírica y se relacionan con las condiciones climáticas, salvo las actividades necesarias que suelen ser mediante el caminar y desplazarse por el espacio, éstas son obligatorias a pesar del clima, por tanto, el uso de paraguas es indicativo que son actividades que requieren que el peatón utilice el espacio.

Esta postura empírica ayuda a conocer si los espacios públicos son utilizados y cómo ello se lleva a cabo describiendo las actividades observadas. Para esta investigación, como se expuso en el capítulo metodológico, la observación de usos y actividades representa una aproximación externa del fenómeno estudiado.

### **2.3.3. La escuela como espacio público**

En el ámbito escolar, los centros educativos (lugar donde se reproduce el proceso participativo que es nuestro objeto de estudio) han aumentado en los últimos años y con ello la posibilidad de una distribución de fuerzas de poder al interior de éstos. En los espacios escolares se llevan a cabo procesos de reproducción cultural y de producción de conocimiento con el sentido de formar individuos críticos, bajo un régimen democrático.

Con esta idea de lo democrático, se resalta la importancia de que lo público es “de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe a lo colectivo, lo que concierne a la comunidad y, por ende, la autoridad de allí emanada, en contraposición a lo privado, entendido como aquello que se refiere a la utilidad y el interés individual” (Rabotnikov, 2005, p. 28). Asimismo, Arendt (2009, p. 202) nos habla de la profunda relación que existe entre los asuntos políticos y las prácticas educativas democráticas, en ellas se revela la fuerte carga histórica de las instituciones que habitualmente se dedican a preservar la cultura y una visión del mundo.

A pesar de esto, las escuelas son un espacio abierto a la diversidad de ocupaciones y pluralidad de pensamientos que tienen relación con las diversas formas de la idea de habitar los espacios. Sin embargo, Barriga (1979) expone cómo las instituciones educativas, como las escuelas, influyen en la socialización y el comportamiento de los individuos, así como la necesidad de cuestionar y transformar estas estructuras. Destaca que la escuela actúa como un lugar privilegiado de socialización, donde se consolidan los valores y normas del grupo social dominante. La institución escolar no solo transmite conocimientos, sino que también perpetúa la ideología y los valores del poder establecido.

Este autor enfatiza que la escuela, al igual que otras instituciones, está impregnada de contradicciones que reflejan las tensiones de la sociedad. Estas contradicciones pueden manifestarse en la relación entre el maestro y el alumno, así como en la forma en que se gestionan las dinámicas de poder dentro del aula.

En nuestro caso de estudio estas relaciones contradictorias se amplían más allá de las aulas y traspasan las fronteras de los centros escolares o planteles y llegan a consolidarse relaciones entre las comunidades escolares y aquellos organismos del Estado que toman las decisiones en torno a los asuntos de toda la esfera educativa que van desde planes pedagógicos hasta programas de atención a la infraestructura escolar.

Es por ello, que la escuela como espacio público juega un papel clave en la construcción de la ciudadanía. Ésta es fuente de conductas que se amplían en diversos puntos de la sociedad civil y permite que los asuntos comunes sean objeto de atención y discusión colectiva frente a las estructuras de gobierno. Los centros educativos son los espacios ideales para debatir, deliberar y argumentar de acuerdo con la maduración de los ciudadanos, para analizar de manera organizada la agenda de los problemas comunes, para mostrar respeto por el otro y para estructurar y procesar demandas que necesitan transitar por los corredores de las instituciones públicas (León, 2006, p. 306).

En resumen, el espacio público es el lugar donde se discuten los intereses comunes y los privados e incluso donde se publicita el ejercicio político como la forma de conciliación de intereses donde se abre el verdadero escenario para resolver problemáticas y abordar fenómenos de la vida en común. Un espacio público no sólo es aquel que se encuentra normatizado por leyes y reglamentos que señalan que los espacios propios para el ejercicio político son las asambleas estatales y federales, sino que el espacio público trasciende los lugares institucionalizados para abrirse a un actuar de fuerzas en los espacios incluso menos pensados.

En el caso específico de esta investigación esos espacios públicos se reflejan en planteles escolares ya que son los espacios educativos lugares ideales para debatir, deliberar y argumentar de acuerdo con la vinculación de los ciudadanos para analizar de manera organizada los problemas comunes como lo plantea el

nuevo modelo de gobierno que involucra a los ciudadanos en los asuntos públicos; es decir, la gobernanza.

## **2.4. Gobernanza**

Como se mencionó en apartados anteriores, en la época contemporánea el gobierno se ha visto superado por desafíos que presenta el actual contexto económico, político y social de los países. La importancia del concepto que ocupa este apartado en la presente investigación radica en que se exponen nuevas pautas para lograr que el gobierno, a través de la administración pública y sus instituciones, consiga una relación con la sociedad más efectiva en conjunto con el sector privado y el sector social y lo anterior se logra a través de un esquema de gobernanza.

La importancia de estudiar el tema de la gobernanza, parte del supuesto de que mediante la aplicación de sus principios se logrará una sociedad más participativa e interesada en los asuntos públicos; dando como resultado el reconocimiento social de que la acción directiva del gobierno es más eficaz en la resolución de las demandas sociales, más transparente y democrática; y, en cuanto al sector privado, sus intereses serán satisfechos sin trastocar los propios del Estado.

El concepto gobernanza corresponde con el vocablo “*governance*” el cual relaciona ciertas características de una sociedad o comunidad en lo referente a presentar un determinado tipo de estructuras, redes e instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el gobierno y diversos actores sociales en procesos de políticas públicas y toma de decisiones.

Según Mayntz (2000, p. 1), como primer significado la palabra inglesa *governance* estuvo por mucho tiempo equiparada con *governing*, el elemento procedimental de gobernar, representando así la perspectiva complementaria respecto a aquella institucional de los estudios dedicados al gobierno. Actualmente, y como será abordado este concepto en el presente trabajo de investigación, se recurre a *governance* sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto

del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.

La *governance* como alternativa al control jerárquico también ha sido estudiada en el plano de la formación de las políticas a nivel nacional y subnacional (Rhodes, citado por Kooima, 1997, p. 223). Y, según el mismo Mayntz (2000, p. 2), un segundo significado de *governance* indica una modalidad de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social.

#### **2.4.1. La gobernanza y el desempeño del Estado**

El Estado de hoy es un Estado regulador y su actuar siempre es fundamental y necesario para la sociedad, ya que vela por la seguridad y bienestar de ésta, debe tratar de mantener la cohesión entre sus gobernados y afrontar las crisis y obstáculos que se presenten en la cotidianeidad. El accionar estatal ha pasado por diferentes evoluciones a lo largo de su historia, pero ahora en una sociedad global debe encontrar más virtudes, dado que el grado de complejidad de asuntos a tratar son nuevos y a su vez cambian y presentan retos constantes.

A través del tiempo el Estado se transforma, pero sigue siendo el vehículo esencial en la persecución del interés común en la sociedad. La acción del Estado provoca consecuencias inesperadas por tres razones (Meny y Thoenin, 1989, p. 68):

- El entorno ha cambiado con el tiempo (los problemas han evolucionado);
- La estructura causal de la acción no es la correcta;
- Pequeños efectos han generado consecuencias colectivas incontrolables.

Como consecuencia de los tiempos modernos y los nuevos problemas y cambios, el Estado debe buscar la forma de solventarlos. La idea de Estado catalizador apunta precisamente hacia una acción gubernamental que para

conseguir sus objetivos se apoya cada vez menos en sus propios recursos que en su acción como elemento dominante y en coaliciones con otros Estados, instituciones transnacionales y grupos de la sociedad, a la vez que retiene su identidad distintiva y sus propios fines (Lindt, 1992, p. 3).

En ese sentido, la gobernanza es un enfoque de gobernar. Los tiempos modernos requieren nuevas formas de ejercer el poder, ya no la clásica forma vertical y discrecional de actuar. Los criterios de alineación jerárquica por sí solos no garantizan a los gobiernos el logro de una coordinación efectiva que logre resultados indiscutibles; por el contrario, se cierran a diversas posibilidades de éxito que obtendrían en conjunto con otros actores. La gobernanza, cuando es bien practicada, dota a la administración pública de fuerza, de eficacia y responsabilidad, que también son resultado de correctas prácticas políticas.

En concordancia con la idea anterior, las prácticas políticas que el gobierno despliega para definir y ejecutar la conducción social es lo que la gobernanza valora, reivindica y justifica (Aguilar, 2010, p. 54). La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales realizan prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos (Natera, 2004). Entre más democrático sea el sistema, mayor impacto tendrán los procesos. El gobierno se sigue constituyendo como un actor central, pero debe incluir a la esfera pública a actores públicos y privados. Así se garantizan los principios de inclusión, confianza y cooperación.

En resumen, la gobernanza se concentra en la cooperación horizontal como alternativa a la autoridad jerárquica. Se debe poner énfasis en que no se trata de una pérdida de control estatal, sino un cambio en la forma de gobernar. El Estado ejerce una función de legitimación y mantiene el derecho de ratificación legal, es decir, el control jerárquico y la autorregulación social.

#### **2.4.2. Gobernanza participativa**

En apartados anteriores hicimos mención que la ampliación de la agenda estatal, la incorporación de nuevos campos de acción y de responsabilidades a la labor de los

gobiernos constituye un tema siempre presente en los debates acerca de la gobernanza. Este escenario marca los desafíos que suponen la gestión de esta agenda para aparatos estatales con estructuras tradicionales, capacidades y competencias limitadas.

Sin embargo, el énfasis de esta discusión se ha colocado en las dificultades de los gobiernos locales para satisfacer las crecientes y complejas demandas de la ciudadanía. Por consiguiente, la gobernanza es el proceso de dirigir y definir la sociedad y su capacidad para lograr objetivos públicos. La gobernanza se puede clasificar en diferentes tipos, entre ellos:

- Gobernanza por gobierno: Es el componente institucional de la gobernanza, que determina la legitimidad del gobierno.
- Gobernanza por autogobierno: Es aquella que se regula a sí misma, basada en normas éticas y claras.
- Gobernanza por cogobierno: Es la colaboración entre los agentes sociales y los gubernamentales.
- Gobernanza de subsidiariedad: Es aquella en la que la sociedad es interdependiente, incluyendo al gobernante.

Así también, dentro de estas categorías existen subcategorías tales como: gobernanza corporativa, gobernanza global, buena gobernanza, gobernanza moderna, gobernanza política, gobernanza económica, gobernanza estratégica, gobernanza en internet, gobernanza local, gobernanza cultural y, las más importante para nuestro estudio, gobernanza participativa.

La gobernanza participativa es un marco analítico de la gobernabilidad que busca que la ciudadanía tenga un mayor poder de decisión que en una democracia representativa. En este modelo, diferentes sectores de la sociedad tienen la posibilidad de influir en el funcionamiento y ejecución de acciones de las instituciones más allá de emitir un voto cada cierto periodo.

La gobernanza participativa implica coordinación, cooperación, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad; incluye al gobierno pero hay que ir más allá porque ya no es el único actor que decide; se rompe el dogma del monopolio estatal, de los intereses generales por la acción colectiva; hay un cambio en la concepción de la relación entre Estado y sociedad; hay intercambio de recursos; se requiere flexibilidad, cambio en los instrumentos de gestión; conocimiento y recursos suficientes por cada uno de los actores.

Partiendo de lo anterior, Subirats (2009) observa a este tipo de gobernanza como un paradigma, indicando que implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político. Esta complejidad motivada por la diversidad y la incertidumbre del cambio permanente conlleva que la acción de gobernar deba concebirse como un proceso de aprendizaje social en donde múltiples actores hacen sus aportaciones.

Además, la gobernanza participativa involucra un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales. Triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno: el gobierno multinivel, la transversalidad y la participación social (Subirats, 2009, p. 56). La gobernanza participativa conlleva una posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno (Subirats, 2009, p. 67).

En conclusión, desde nuestra concepción, la gobernanza participativa ofrece una propuesta de integración que permite que los principales actores de la sociedad (Estado-sociedad civil) desarrollen estrategias de acercamiento entre sí, por lo que el Estado al formar parte de esta relación representa ser el actor idóneo para impulsar la difícil tarea de la cooperación.

#### **2.4.3. La gobernanza participativa en la educación**

La gobernanza en la educación, según Vaillant (2012, p. 3), se define por cuatro factores:

- El grado de descentralización del sistema en su conjunto;
- El tipo de financiamiento público-privado;
- Los mecanismos de rendición de cuentas que se establecen y;
- Los actores relevantes que participan en la definición de la política educativa, sus intereses e incentivos.

Vaillant también explica que una “buena” gobernanza educativa puede ser entendida como un escenario en el que existe un claro papel de los diferentes actores en la toma de decisiones (aunque éste pueda ser modificado durante el transcurso de la interacción) y, en el que también se definen mecanismos de rendición de cuentas que se vinculan con adecuados resultados educativos.

Una reforma en los términos de gobernanza, remite a un cambio en las “reglas de juego” de la o las normas que regulan las interacciones de los procesos y la toma de decisiones entre los actores (Grindle, 2004). Y en ese sentido, los gobiernos no solamente deben definir la relación entre el Estado y otros actores relevantes (los padres y los sindicatos de docentes), sino también entre sus diversos componentes, tales como centros escolares, gobiernos locales y autoridades centrales (UNESCO, 2009).

El modelo educativo actual requiere de una gobernanza distinta a la tradicional. No es concebible que un planteamiento horizontal, flexible y participativo como el que se propone en tiempos recientes quede sujeto a un concepto y ejercicio de gobierno vertical, rígido y prescriptivo. Para que las niñas, niños y jóvenes adquieran los aprendizajes que el siglo XXI exige y se formen integralmente, el sistema educativo debe modificar su gobernanza. Esto es parte de reconocer que los grandes retos necesitan, además de grandes soluciones, aprovechar un conjunto de relaciones que, tanto dentro como fuera del aparato gubernamental, permitan tratar de manera global los asuntos públicos (Lynn, 2002).

Debido a ello, la transformación de la educación requiere indispensablemente de mecanismos de cooperación y colaboración. Sin embargo, la sola existencia de estos esquemas no es suficiente: es necesario hacerlos funcionales mediante

esfuerzos deliberados (Aguilar, 2010). El principio de autoridad que rige la gobernanza actual del sistema educativo se encuentra alimentado por valores éticos, jurídicos y políticos que nacen en la escuela y alcanzan los niveles de más alta responsabilidad en dicha estructura. En materia de división de responsabilidades, la coordinación para el ejercicio de las atribuciones correspondientes se fortalecerá con la participación del gobierno, de las autoridades educativas con la participación de los docentes, los directivos, las familias, los supervisores y los asesores técnico–pedagógicos.

En este sentido, los mecanismos de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas que deben ser aplicados en los distintos tramos de responsabilidad deben ser adecuados para asegurar la eficacia del quehacer educativo y esto parece cumplir con lo que la gobernanza participativa ofrece.

En consecuencia, la gobernanza participativa en la educación resignifica las relaciones sociales, reconfigura el papel de cada integrante de las comunidad educativa y demanda relaciones horizontales colaborativas que empoderen a los sujetos mediante la apertura de espacios de diálogo y participación para la mejora del entorno en los centros escolares. La práctica de la gobernanza participativa en la educación contribuye a la formación política de los sujetos en la participación democrática del mundo social y político.

Bajo la lógica de los argumentos anteriores, podemos entender a la gobernanza como un sistema abierto y necesario para establecer un compromiso de las figuras estatales y otros agentes colectivos para lograr una verdadera transformación del ambiente político, es decir, lograr transformar las instituciones, organismos y mecanismos gubernamentales para alcanzar soluciones a los asuntos públicos de una forma corresponsable con todos los actores de la sociedad.

## **Conclusiones**

Cada uno de los autores consultados para establecer este marco teórico nos aportaron elementos para poder desarrollar un vínculo entre los conceptos base de esta investigación. Es decir, después de la revisión teórica podemos establecer que

la participación social en el espacio público es un factor fundamental para la gobernanza y esto se debe a que la participación de este tipo permite a los ciudadanos influir en las decisiones políticas y en la gestión pública, fortalece la gobernabilidad, favorece el consenso y la legitimidad de las decisiones.

Profundizando en el tema principal del estudio como lo es la participación social, la revisión teórica también nos llevó a pensar que el concepto de participación ha sido sobre usado, pero también ha sido simulado; la participación es una de las necesidades humanas más distorsionadas. Al tratarse de una acción social, los agentes o actores de la participación mantienen relaciones simétricas, recíprocas, de comunicación, de cooperación y de corresponsabilidad, solo así se puede pensar en una participación real. En este estudio los niveles o tipologías revisados han ayudado a reflexionar sobre las formas en que los padres y madres de familia participan en la escuela de sus hijos y a ubicar aquellas acciones que se quedan tan sólo en una participación simbólica de las que pueden ubicarse dentro de lo que es una genuina participación social enmarcada en la gobernanza participativa.

Asimismo, las teorías revisadas nos obligaron a reflexionar sobre la importancia de que la escuela como espacio público se abra a lo social; se pone énfasis en los elementos que debe contener la idea de comunidad educativa en donde los padres y madres cobran un rol protagónico. Surgieron conceptos tales como gobernanza y gobernanza participativa, que son clave para cavilar sobre las relaciones que se dan en los espacios escolares, pero también sobre el equilibrio entre capacidades y oportunidades para hacer posible la participación de los padres y madres en las escuelas; es decir, para hacer posible la participación social. Pero a su vez, esta revisión respalda el hecho de que cuando se habla sobre la participación social en la escuela inevitablemente el discurso deja entrever las carencias y/o limitaciones que existen al respecto.

En los capítulos 3 y 4 se hace una contextualización del universo material que rodea al fenómeno estudiado y a sus actores, así como a la producción de

sentido lo que permitirá poder llegar a comprender lo que observamos en la realidad como un problema de estudio.

## **Capítulo 3**

### **Programa Nacional de Reconstrucción**

#### **3.1. Introducción**

En el capítulo anterior se desarrollaron teóricamente los conceptos centrales de la investigación, esto nos ayudó a comprender los elementos y variables que están implícitos en el proceso de participación social desde los enfoques de los autores seleccionados.

Ahora bien, el objetivo de este capítulo es describir el escenario donde observamos nuestro objeto de estudio; es decir, el desarrollo del proceso de participación social que en este caso es definido como un programa de gobierno denominado Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) específicamente en el sector educativo, en el periodo comprendido del año 2019 al año 2022.

Es de suma importancia señalar que la información que describe el programa que sirve de contexto a nuestro objeto de estudio proviene principalmente de los documentos normativos redactados por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción y su descripción se centra en las diversas fases del programa en comento, como lo son: el origen, diseño, diagnóstico e implementación del programa y, a través de esta exposición se profundiza en aquellas secciones de la normatividad elaborada por las dependencias gubernamentales que incluyen y desarrollan el tema en la participación social que se implementó a través de las comunidades escolares de diez escuelas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México, las cuales fueron beneficiadas por el PNR.

No se omite advertir que en la composición de estos documentos se identificaron fallas de redacción que no serán modificadas debido a que podrían cambiar el sentido de lo establecido por las instituciones.

En ese sentido, es sustancial mencionar que el PNR siendo un programa gubernamental incluyó un conjunto de acciones e iniciativas que permitieron atender

una problemática pública que se hizo presente en la sociedad y que se llevó a cabo por un conjunto de instituciones públicas con apoyo y acompañamiento de la sociedad civil integrada (en este caso particular) por algunas empresas constructoras y, padres y madres de familia que componen las comunidades escolares.

Este tipo de programa estuvo dirigido a uno o más grupos de beneficiarios focalizados, fue financiado con recursos del presupuesto público de la nación, y fue monitoreado periódicamente mediante evaluaciones que son impulsadas por diversos organismos públicos y privados. En este orden de ideas, daremos paso a la descripción de uno de los elementos que conforman el contexto de nuestra investigación; el Programa Nacional de Reconstrucción (PNR).

### **3.2. Origen del Programa Nacional de Reconstrucción**

El Programa Nacional de Reconstrucción surgió como un programa prioritario del gobierno de México para atender con enfoque de derechos humanos a las personas y comunidades afectadas por los sismos de los años 2017 y 2018. En él se contempló la participación de los tres niveles de gobierno, los tres poderes del Estado y diferentes sectores sociales coordinados todos por el gobierno federal, dentro de un solo programa.

Las acciones de reconstrucción, rehabilitación, acondicionamiento, reparación y restauración del programa tenían como objetivo contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho a la educación, a la salud, a una vivienda adecuada y al disfrute de los bienes y servicios culturales. A través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de los años 2019, 2020, 2021 y 2022, se aprobaron los recursos para desarrollar acciones de reconstrucción de viviendas, planteles educativos, infraestructura de salud y la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de bienes culturales, históricos, arquitectónicos y artísticos en los estados de México, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México.

Además del monto aprobado en el PEF, se utilizaron recursos provenientes del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN, extinto el 27 de julio de 2021), aseguradoras y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); así como aportaciones de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil que manifestaron su interés de apoyar, como Fideicomiso Fuerza México, Fundación Televisa, Fomento Social Citibanamex, Fundación BBVA Bancomer, Fundación Carlos Slim y, el Fideicomiso Proviváh.

Las instancias ejecutoras de las acciones fueron: la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Cultura (SC), por conducto de la Dirección General de Monumentos Históricos (DGMH) y del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), la Secretaría de Educación Pública (SEP), por conducto del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

El compromiso del programa fue garantizar la ejecución de las acciones con un enfoque basado en la gestión integral de riesgo, no únicamente para la reparación o reconstrucción de los inmuebles, sino para promover en las comunidades una cultura de la prevención, mitigación y la recuperación que permitiera disminuir la vulnerabilidad de las personas y las comunidades.

Conforme a los criterios del programa, se dio prioridad a las personas y comunidades afectadas en zonas de mayor grado de marginación, mayor población indígena y altos índices de violencia; así como las localidades en las que se presentaron la mayor concentración y gravedad de daños materiales. Además, se pretendió garantizar que todas las personas y comunidades afectadas fueran consideradas con criterios de inclusión, igualdad y no discriminación, definiendo mecanismos que facilitaron el acceso a los beneficios del programa, especialmente para quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Las instancias responsables (SSA, SEP SC y CONAVI) definieron en qué escuelas, centros de salud, hospitales, templos, casas de la cultura, etcétera, se

aplicarán los recursos del programa y a qué personas se otorgarían los apoyos de vivienda, tomando como referencia la información de los censos que se llevaron a cabo desde el momento en el que ocurrieron los sismos, y otros censos de necesidades realizados por organismos de la sociedad civil que ya fueron mencionados anteriormente y algunos órganos de gobiernos estatales y municipales aplicando ciertos criterios de prioridad. Además, que debían estar sujetos a lo establecido en los Lineamientos Generales del Programa y en los Lineamientos Específicos por sector.

En los casos de salud, educación y cultura, los recursos se aplicaron directamente en las obras que a cada sector corresponde, en los montos que para cada acción se requiera, y de acuerdo con la normatividad en materia de obras públicas. En el caso de vivienda, los recursos se aplicaron mediante apoyos directos a las personas. Estos fueron otorgados por única vez, sin costo alguno para los beneficiarios, y se entregaron, siempre que esto fuera posible, a través de la tarjeta del Bienestar. Para que los recursos fueran utilizados adecuadamente, los beneficiarios contaron en todo momento (desde la evaluación de los daños, la elaboración del proyecto y hasta la terminación de la obra) con la asistencia técnica de profesionales en la construcción, acreditados y capacitados por la CONAVI.

Para conducir los trabajos y promover la colaboración y coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal vinculadas al proceso de reconstrucción se estableció la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción; conjuntamente, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) llevó a cabo la coordinación, seguimiento y verificación de los proyectos y acciones del programa. Además, se promovieron convenios de colaboración, con los gobiernos estatales y municipales, para impulsar acciones de carácter complementario que potencializaran el impacto de los proyectos y acciones del programa y simplificaran los trámites técnicos y administrativos que permitieran agilizar la reconstrucción, reparación, restauración, rehabilitación, recuperación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento y conservación de los bienes afectados por los sismos en condiciones de seguridad y tranquilidad.

Asimismo, en los documentos de diseño del programa se señala que para contribuir al fortalecimiento del tejido social y a la reactivación de la economía local en las comunidades afectadas, se promovió la participación de profesionistas, instituciones académicas, pequeñas empresas, cooperativas, personas trabajadoras de la construcción y de servicios, privilegiando la participación de empresas, profesionistas y mano de obra de las localidades en las que intervino el programa y se establecieron acuerdos y convenios para evitar el encarecimiento de los materiales y la mano de obra, priorizando el uso de materiales de las regiones.

En la normativa del programa se estableció la transparencia y rendición de cuentas como factores que debían estar presentes en todo el proceso de reconstrucción, colocando a la vista de los ciudadanos la información relativa a la planeación, gestión y ejecución del programa; para verificar que los recursos disponibles fueron utilizados en forma adecuada, todo esto, a través de la instalación de comités de participación social y de la instalación de vías de comunicación directa con los organismos encargados de la ejecución de acciones. Además de que se estableció la existencia de medios para la participación social en el acopio de información, desarrollo de acciones de recuperación, vigilancia y control, de manera que todo el proceso se desarrollara en un entorno de corresponsabilidad y con la confianza de todos los participantes.

### **3.3. Programa Nacional de Reconstrucción en el sector educativo**

Como se mencionó en el apartado anterior, el Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) fue integrado por cuatro componentes; es importante subrayar que, para fines de interés de esta investigación, nos centraremos en lo correspondiente al componente del sector educación.

Este sector estuvo a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y por conducto del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) como instancia responsable y entidad contratante y ejecutora de las acciones del programa, así como de la transferencia de recursos para las acciones ejecutadas

de manera directa por los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP), más adelante se abordará el tema sobre la constitución de estos comités.

Específicamente para el sector de educación, el objetivo fue contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho a recibir educación a través del acceso a una infraestructura física educativa de calidad y segura mediante acciones de rehabilitación y reconstrucción de inmuebles y equipamiento educativo en beneficio de las personas y comunidades afectadas por los sismos (INIFED, 2019).

El INIFED realizó la atención de planteles educativos bajo la modalidad de obra pública, así como de los CEAP; es decir, la ejecución de las acciones de reconstrucción con los subsidios fue realizada directamente por el INIFED o a través de los comités que se integraron con madres, padres de familia y/o tutores, docentes, directivos y alumnos a partir de 4° grado de primaria, conforme la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del ACUERDO por el que se modifican los Lineamientos Específicos de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019, el día 18 de octubre de 2019.

Fueron asignados para el sector educación recursos públicos en el PEF para los ejercicios fiscales 2019, 2020, 2021 y 2022 considerando las metas de ejecución de reconstrucción en planteles educativos determinados de acuerdo con la aplicación de los criterios contenidos en las reglas de operación del programa.

En el periodo comprendido entre los años 2019 al 2022 se llevaron a cabo la ejecución de acciones de reconstrucción en 1,457 planteles escolares de 7 entidades federativas, bajo tres modelos diferentes de ejecución: por ejecución y contratación regulada por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas (LOPSRM) del INIFED, directa por CEAP y, ejecución mixta, es decir, en trabajo conjunto CEAP e INIFED (INIFED, 2019).

Según lo establecido en la normatividad aplicable al PNR, el proceso de reconstrucción sólo sería posible si se realizaba en trabajo conjunto con la sociedad, por ello, el PNR promovía la transparencia y rendición de cuentas para que la

ciudadanía pudiera verificar que los recursos disponibles serían utilizados en forma adecuada, de manera que todo el proceso se desarrollara en un entorno de corresponsabilidad y con la confianza de todos los participantes. Para garantizar la participación social y a su vez la transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución de los recursos asignados al programa, se promovieron acciones para la integración, operación y seguimiento de una contraloría social para cada sector.

Esta contraloría social por sector sería el mecanismo de participación de las personas beneficiarias del programa para que de manera organizada verificaran el cumplimiento de metas y acciones comprometidas, así como la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al PNR, en los sectores de educación, salud, vivienda y cultura (SEDATU, 2020). Estas acciones se realizaron conforme a lo dispuesto en los artículos del 69 al 71 de la Ley General de Desarrollo Social y los “Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social” publicados en el DOF el 28 de octubre de 2016.

El caso particular del sector educación, se normó conforme a lo determinado en la Guía Operativa de la Contraloría Social en el Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo, misma que fue actualizada para cada ejercicio fiscal del 2019 al 2022. En ésta se establecieron los procedimientos relacionados con la creación de esta desde su constitución, así como los procesos de participación, vigilancia y responsabilidades en el marco del PNR en el sector educativo por cuanto hacía a las acciones ejecutadas de manera directa por el INIFED a solicitud del CEAP o, a las acciones ejecutadas directamente por el INIFED.

En este documento está plasmada la estrategia que operó el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) en el marco del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para los ejercicios fiscales 2019, 2020, 2021 y 2022, para promover la participación social, teniendo como fundamento los Lineamientos Generales de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción, los Lineamientos Específicos de Operación del Programa Nacional

de Reconstrucción en el sector educativo, la Ley General de Infraestructura Física Educativa y la Ley General de Educación; así como en la estrategia marco emitida por la instancia coordinadora del programa.

Como se mencionó en párrafos que anteceden, dentro de la estrategia señalada por el PNR se contempló la constitución de comités en las entidades federativas donde se ejecutaron acciones del programa. Para la constitución de los comités el personal de la representación federal del INIFED se debía coordinar con el(a) director(a) del plantel educativo, para que este(a) último convocase a los padres de familia a una asamblea para constituir el comité, con la anticipación acordada entre las partes y de acuerdo con lo establecido en las reglas de operación al respecto.

Estas reglas de operación señalan que en la asamblea de la constitución del comité podrán estar presentes los beneficiarios del programa, así como los representantes de las instancias gubernamentales ejecutoras del programa, pudiendo también contar con la presencia de los servidores públicos del Órgano Estatal de Control respectivo.

En las Asambleas, los beneficiarios del Programa a través del voto decidirían quiénes de los integrantes de la comunidad escolar conformaría el comité. La organización de la constitución de los comités debía ser con personal de la estructura territorial del INIFED y la participación de las entidades federativas a través de la Autoridad Educativa Local o los Organismos Responsables de la INFE. La elección de los representantes del comité sería por votación mayoritaria, luego de la presentación de las personas que quisieran ser integrantes, sería por mayoría de votos y tratando de que, en la medida de lo posible equitativa en género.

Los comités de la contraloría social tenían como funciones y actividades las siguientes:

- Solicitar la información pública del programa relacionada con la operación del mismo;
- Vigilar que:

- i. Se difunda información suficiente, veraz y oportuna sobre la operación del programa federal.
- ii. El ejercicio de los recursos públicos para las obras, apoyos o servicios sea oportuno, transparente y con apego a lo establecido en la normatividad aplicable.
- iii. Los beneficiarios del programa federal cumplan con los requisitos de acuerdo a la normatividad aplicable.
- iv. Se cumpla con los periodos de ejecución de las obras o de la entrega de los apoyos o servicios.
- v. Exista documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos públicos y de la entrega de las obras, apoyos o servicios.
- vi. El programa federal no se utilice con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos al objeto del programa federal.
- vii. El programa federal se ejecute en un marco de igualdad entre mujeres y hombres.
- viii. Las autoridades competentes den atención a las quejas y denuncias relacionadas con el programa federal.
- ix. Registrar en los informes, los resultados de las actividades de contraloría social realizadas, así como dar seguimiento, en su caso, a los mismos.
- x. Recibir las quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución de los programas federales. Recabar la información de las mismas y, en su caso, presentarlas junto con la información recopilada a la Representación Federal o, en su caso, a la Instancia Ejecutora del Programa Federal, a efecto de que se tomen las medidas a que haya lugar.
- xi. Recibir las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas federales, así como turnarlas a las autoridades competentes para su atención.

## **Conclusiones**

Con lo expuesto en este capítulo, se puede observar que el PNR fue un instrumento del gobierno federal que brindó apoyo y financiamiento con carácter de subsidio a las comunidades educativas y llevó a cabo diversas acciones dirigidas a dar cumplimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en materia de política social.

Esta categoría de programas está sujeta a reglas de operación que previo a su implementación, desde el diseño institucional de éstos se presume fueron identificadas las necesidades que tenía la población de las comunidades afectadas (en este caso específico comunidades escolares) para posteriormente implementar los proyectos que son prioritarios para dar atención: es decir, sólo aquellos que sean factibles de realizar.

Según la SEP, las comunidades escolares son un conjunto de actores involucrados en la escuela de educación básica: madres y padres de familia, tutoras/es, alumnado, personal docente y personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnico-pedagógica y técnico-docente. En el marco del PNR estas comunidades escolares tuvieron funciones específicas que se establecieron y desarrollaron a través de comités como parte del diseño del programa mismo, con actividades asignadas ya fueron descritas en párrafos anteriores.

Es importante mencionar que, apoyados en esta última definición de comunidad escolar para el desarrollo de este trabajo de investigación fueron seleccionadas diez comunidades escolares conformadas en diez planteles educativos de educación básica que sufrieron afectaciones por los sismos de los años 2017 y 2018 y que, en el censo desarrollado por el INIFED de inmuebles afectados por estos fenómenos fueron catalogados con daños severos en su infraestructura, estos diez planteles se ubican en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México.

A razón de lo anterior, en el siguiente capítulo, expondremos los motivos que influyeron para la selección de las comunidades escolares a analizar en este estudio.

## **Capítulo 4**

### **Alcaldía Iztapalapa, zona de estudio**

#### **4.1. Introducción**

Toda vez que el capítulo tres de este trabajo se dedicó a proporcionar el marco institucional de nuestro objeto de estudio, este capítulo se centra en describir el contexto físico de los centros escolares seleccionados para desarrollar el análisis del proceso participativo que se implementó en el Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo.

A fin de ofrecer al lector un panorama más amplio de las condiciones en las cuales se desarrolla el proceso participativo que mencionamos, es necesario describir el segundo factor que integra este contexto, como ha sido indicado en capítulos anteriores, la selección de las comunidades escolares a estudiar se concentró en el criterio del tipo de afectaciones a la infraestructura escolar derivadas de los sismos de los años 2017 y 2018 en la Ciudad de México y, esto está directamente vinculado al espacio geográfico que ocupan estos planteles escolares.

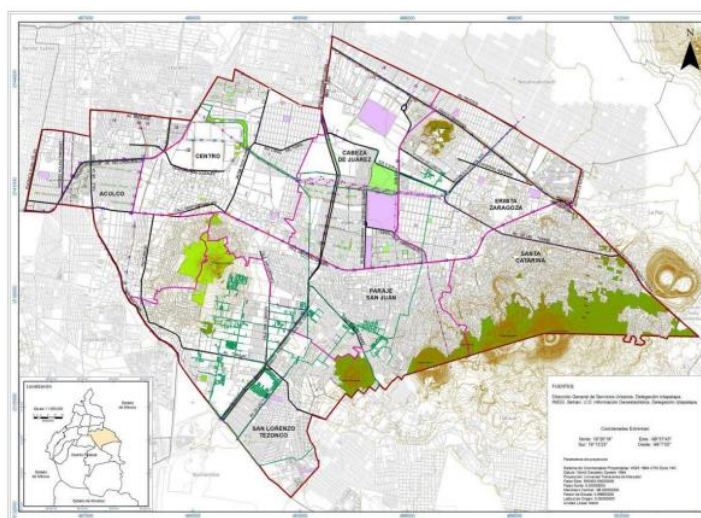
Según los reportes y censos elaborados por distintas instancias gubernamentales, los sismos de los años 2017 y 2018 en México dejaron daños severos en varias entidades del país, entre ellas la Ciudad de México. En esta entidad cuatro alcaldías fueron las más afectadas: Cuauhtémoc, Coyoacán, Benito Juárez e Iztapalapa. Esta última se convirtió en el segundo elemento de nuestro contexto de investigación dadas las características que a continuación se describen.

#### **4.2. Ubicación como zona de riesgo**

La alcaldía Iztapalapa, según estudios realizados por el Departamento de Geografía Física, del Instituto de Geografía, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se localiza dentro de la Cuenca de México, específicamente en la porción oriental de la Ciudad de México; cuenta con una extensión de 115 km<sup>2</sup>, lo que representa aproximadamente el 8% de esta entidad.

Las demarcaciones con las que colinda son: al norte con la alcaldía Iztacalco, al noreste con el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, al oriente, con los municipios de La Paz y Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, al noroeste la alcaldía Benito Juárez, al oeste la alcaldía Coyoacán y al sur con las alcaldías Tláhuac y Xochimilco. Las elevaciones del relieve que existen en el área son: el Cerro de la Estrella, con 2 450 msnm, el del Peñón del Marqués, con una elevación de 2 370 msnm, y la Sierra de Santa Catarina, que está constituida por una serie de conos volcánicos, con una longitud de 12 km y una elevación de 2 750 msnm.

Mapa 1: Ubicación de la Alcaldía Iztapalapa



Fuente: Mapa base de la alcaldía Iztapalapa, atlas de riesgos, CENAPRED, 2022.

De Cserna (1987) propuso la presencia de dos fallas geológicas<sup>3</sup> inferidas para Iztapalapa con orientación N50E, cuya traza en superficie podría coincidir con los cerros de La Estrella y El Peñón. Asimismo, el Instituto de Ingeniería de la UNAM respalda lo dicho por Cserna y reportó la existencia de dos fallas geológicas en esta zona.

La primera es la falla Santa Catarina que inicia desde Juan Patricio Morelete Ruíz, en Iztapalapa, y atraviesa la Sierra de Santa Catarina, en los límites con la alcaldía Tláhuac. La segunda, la falla San Lorenzo Tezonco ésta inicia en Canal Río

<sup>3</sup> Entiéndase que una falla geológica es una fractura o zona de fracturas a lo largo de lo cual ha ocurrido un desplazamiento relativo de los bloques paralelos a la fractura. Estas se producen por esfuerzos tectónicos, incluida la gravedad y empujes horizontales, actuantes en la corteza.

Churubusco, en Iztapalapa, hasta el municipio de Nezahualcóyotl, casi a la altura del Bordo de Xochiaca. Por lo anterior, podemos concluir que en términos geográficos el área que comprende la alcaldía Iztapalapa y específicamente las colonias donde se ubican los diez planteles muestra de esta investigación, es una zona altamente vulnerable a fenómenos naturales perturbadores como lo son los sismos.

En consecuencia, los efectos de los fenómenos sísmicos de los años 2017 y 2018 fueron especialmente devastadores para los habitantes de Iztapalapa. El sismo no sólo afectó viviendas: la infraestructura escolar también sufrió daños considerables en sus planteles. El total de escuelas públicas en la demarcación de Iztapalapa es de 532. De éstas, 185 presentaron algún tipo de daño, lo cual representó el 39% de los planteles. De estos últimos, 52 planteles tuvieron que ser evacuados para salvaguardar la integridad física de los alumnos y el personal.

#### **4.3. Condiciones económicas, políticas y sociales de la alcaldía Iztapalapa**

Otro de los elementos de análisis en este contexto es el que corresponde a la situación económica, social y política de esta demarcación. La alcaldía Iztapalapa ha experimentado la implementación de diversas políticas sociales (como el PNR) que han servido para apoyar y en muchos casos asegurar el triunfo de los aspirantes al mayor cargo dentro de la alcaldía independientemente de la adscripción política que éstos hayan tenido. Esta alcaldía ha adquirido relevancia política por tener un robusto padrón electoral, dada su densidad demográfica, y la gran cantidad de organizaciones sociales que actúan dentro de ella.

Es importante señalar que la alcaldía Iztapalapa es la más poblada de la Ciudad de México. De acuerdo con datos obtenidos a través del portal del gobierno de México, según el censo de población y vivienda 2020 (INEGI, 2020), la población total de Iztapalapa fue de 1,835,486 habitantes, siendo 51.6% mujeres y 48.4% hombres. Los rangos de edad que concentraron mayor población fueron los siguientes: de 25 a 29 años, 151,590 habitantes; de 20 a 24 años, 150,740

habitantes; y de 30 a 34 años, 144,870 habitantes. Entre ellos concentraron el 24.4% de la población total.

Iztapalapa registra varias problemáticas, entre las que más destacan están uno de los mayores índices delictivos de la Ciudad de México, un desordenado desarrollo urbano, una alta tasa de concentración de la población, un bajo ingreso *per cápita*, alta deserción escolar, alto desempleo (Cisneros, 2008) y tiene un fuerte crecimiento de actividades informales.

De acuerdo con el gobierno de la Ciudad de México, existen en esta alcaldía alrededor de 18,279 trabajadores ambulantes. Los trabajadores realizan actividades como: bolear zapatos, limpiar parabrisas, cantar en los camiones de transporte público, venta de alimentos, venta de productos como dulces, chocolates, películas, discos compactos, entre otros. Como se puede observar a través de estos datos, Iztapalapa presenta indicadores socioeconómicos poco favorables. Si bien alberga a la quinta parte de los capitalinos, su participación en la economía formal de la ciudad es mínima.

En 2020 también se reportó que los principales grados académicos de la población de Iztapalapa fueron: en nivel secundaria (28.4% del total), preparatoria o bachillerato general (26.1% del total) y licenciatura (18.9% del total) (INEGI, 2020).

En el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2022), la alcaldía Iztapalapa contaba con 723 escuelas preescolares (21.1% del total de la entidad), 621 primarias (18.6% del total) y 211 secundarias (15%), 48 bachilleratos (8.4%), 17 escuelas de profesional técnico (17.9%) y 61 escuelas de formación para el trabajo (11.9%). Es decir, la alcaldía concentra el 20% de las escuelas públicas de los niveles básico y medio superior que se ubican en la Ciudad de México<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Es importante señalar que este dato obtenido de CONEVAL concentra escuelas públicas y privadas, para los fines de esta investigación solo se consideran las escuelas de tipo público.

Otros datos por destacar obtenidos de este reporte (que si bien no serán materia de estudio de esta investigación, sí abonan al panorama general y condiciones del espacio en el que se ubican los centros escolares seleccionados en la muestra de análisis) son los siguientes: Iztapalapa se encuentra entre las alcaldías con mayor índice de marginación, solo por encima de Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac. El 26.71% de la población económicamente activa de Iztapalapa percibe entre 1 y 2 salarios mínimos a la semana y la falta de acceso a la seguridad social y a los servicios de salud son las principales carencias de la población en esta alcaldía.

Aunado a lo anterior y en otros rubros, según el Reporte Iztapalapa 2021 elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (México), en esta demarcación existe un alto consumo de alcohol y drogas que afecta principalmente a la población joven, lo cual es un factor de riesgo para la comisión de delitos como los reportados entre 2015 y 2020: la violencia familiar registró un aumento del 47.5%, mientras que delitos como el abuso sexual, 141% y la violación, 94%. Durante este mismo periodo, los registros de robo en sus distintas modalidades presentaron un aumento del 7% en su registro.

A partir de esa evaluación, se encontró que los delitos más reportados en la alcaldía Iztapalapa, de 2015 a 2020, fueron el robo a transeúnte (18%), robo de vehículo (19%), robo a negocio (11%) en el mismo periodo. Además de la presencia cada vez mayor de la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y de armas lo que se traduce en una amenaza externa para la gestión de la seguridad urbana de Iztapalapa.

Otro factor que describe el entorno de la alcaldía que nos ocupa, es la existencia de graves problemas urbano-ambientales como la escasa dotación de los servicios urbanos básicos y problemas de salud causados por el descuido ambiental. Solo por mencionar algunos, podemos señalar que una cuarta parte de las colonias de Iztapalapa cuentan con servicio de agua las 24 horas de día. La persistencia de problemas de concentración de basura y heces fecales en espacios

públicos, así como el deterioro de la infraestructura urbana requieren atención inmediata.

Estos elementos descritos dan cuenta de las condiciones en las que viven los habitantes de esta demarcación y las situaciones a las que se enfrentan en su cotidianeidad, por lo cual nos preguntamos ¿A través de qué tipo de programas o políticas las instituciones públicas atienden las necesidades sociales de la población de esta alcaldía? y ¿Qué nivel de participación se establece desde los ciudadanos para incidir en los asuntos que les conciernen?

#### **4.3.1. Nivel de participación de la ciudadanía en la alcaldía Iztapalapa**

Como se expuso en el apartado anterior, son diversas las problemáticas que están presentes en la alcaldía Iztapalapa y es deber del gobierno a través de sus instituciones atenderlas. En ese sentido, el presente apartado proporciona al lector la información correspondiente a los programas sociales que fueron implementados por el gobierno de la demarcación en el periodo 2019-2022 y el nivel de participación de los ciudadanos en éstos, con el fin de establecer un marco de análisis y comparación entre la participación social que registra la alcaldía como ente gubernamental de nivel local y la participación que el Programa Nacional de Reconstrucción registró durante su implementación en el sector educativo como elemento de atención de nivel federal.

En el periodo que abarca nuestro estudio 2019-2022, la alcaldía Iztapalapa contó con el desempeño de dos alcaldes, la primera fue Clara Marina Brugada Molina con dos etapas en el gobierno de la demarcación, la primera del 1 de octubre de 2018 al 8 de abril de 2021 y, la segunda del 18 de junio de 2021 al 16 de septiembre de 2023. El segundo alcalde en este periodo fue Raúl Basulto Luviano ocupando el cargo del 9 de abril de 2021 al 18 de junio de 2021.

En estos años se registró únicamente un programa provisional de gobierno, 2019-2020, en el cual se instauró el derecho a un gobierno democrático y a la participación ciudadana. En el documento citado se establece que toda persona

tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por representantes elegidos, con derecho a la igualdad de acceso a los servicios públicos y a la voluntad del pueblo que es la base de la autoridad del gobierno. Esta voluntad se expresa mediante elecciones periódicas, por voto secreto u otro procedimiento equivalente de libertad de voto. Cabe señalar que el documento revisado enuncia temas vinculados al ámbito de participación electoral y no se incluyen otros tipos de participación existentes, como los que fueron mencionados en capítulos anteriores de esta tesis.

De la misma forma, en el documento se manifiesta que la alcaldía Iztapalapa garantizará, respetará y protegerá el derecho a un gobierno democrático y a la participación ciudadana por medio de una atención directa entre el gobierno y la sociedad. Según el programa de gobierno en comento, en Iztapalapa existe una larga historia de participación vecinal en la solución de la problemática relacionada con la regularización de la tenencia de la tierra, en la introducción, suministro adecuado y de calidad de los servicios, en la gestión de espacios e infraestructura para la comunidad, en el acceso a la cultura, la educación y el esparcimiento social, en la lucha cotidiana por el acceso a agua suficiente y de calidad, y contra las altas tarifas de los servicios básicos.

Pero, en contraste a lo expresado en el programa de gobierno, esta amplia participación no se refleja igual con respecto a los Órganos de Representación Ciudadana, es decir, a los Comités Ciudadanos de cada colonia. De acuerdo con el diagnóstico realizado por la Dirección General de Planeación y Participación Ciudadana de la alcaldía Iztapalapa, para el periodo de 2019-2022 muestra que el porcentaje total de participación de estos comités fue del 12.80%, con un amplio margen de abstencionismo del 87.20%, en referencia al Presupuesto Participativo. En el caso de la consulta ciudadana sólo participaron 14,144 personas, lo que representa 1.04% del padrón electoral de la demarcación.

Es importante remarcar aquí dos puntos: el primero es que el programa de presupuesto participativo si bien es un programa de corte asociativo que toma en

consideración el diálogo y propuestas de la ciudadanía, la aplicación de recursos en los proyectos presentados es decidida única y exclusivamente por las instituciones. El segundo punto por destacar es lo relacionado con las consultas ciudadanas ya que nuevamente se describen temas de participación de índole electoral, es decir, se presentan propuestas desde las instituciones y solo se busca la legitimación de decisiones ya preestablecidas a través del voto popular. Esto último, no desarrolla la participación de la ciudadanía en políticas o programas públicos como elementos de control ciudadano sobre las acciones del gobierno.

Con base en la búsqueda y análisis realizado a los informes sobre la participación de los ciudadanos en la gestión pública, políticas y programas públicos en la alcaldía Iztapalapa, podemos señalar que existe una gran participación de los ciudadanos como parte del padrón de beneficiarios de estos últimos; es decir, participan como oyentes en asambleas informativas, solicitan y reciben apoyos y asisten a las actividades que cada programa público implementado delinea para el alcance de los objetivos del mismo. Esto refiere una participación pasiva, estructurada y limitada por los diseños institucionales de los programas.

Ahora bien, en referencia al Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo que se implementó en esta alcaldía, en párrafos anteriores se señaló que 185 planteles escolares fueron dañados por los fenómenos sísmicos de los años 2017 y 2018, de los cuales 76 fueron intervenidos por el PNR en sus dos modalidades (subsidio o asignación directa de recursos).

De estos centros escolares atendidos 16 pertenecen al nivel educativo medio superior y 60 al nivel básico. Es en estos últimos donde se instalaron los CEAP para que a través de ellos se diera seguimiento a las acciones de reconstrucción de los planteles, como fue señalado en el capítulo anterior.

Según los informes correspondientes a los años 2019, 2020, 2021 y 2022 del Programa Nacional de Reconstrucción, emitidos por la Coordinación General de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, adscrita a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario como representante de la Comisión

Intersecretarial para la Reconstrucción, el nivel de participación en los planteles de educación básica fue del 100 por ciento, es decir, los 60 comités instalados en las escuelas de nivel básico participaron en las actividades de supervisión y seguimiento a los trabajos de reconstrucción y mejoramiento de la infraestructura escolar del mismo número de planteles.

En ese sentido, podemos observar que el programa objeto de nuestro análisis en comparación con los programas locales tuvo una mayor aceptación y participación de los ciudadanos para su correcta ejecución. Pero ¿por qué este programa tuvo mayor aceptación? ¿qué factores o elementos influyeron para que los ciudadanos participaran en las actividades encomendadas?

En el capítulo seis de este trabajo mencionaremos los resultados de las entrevistas realizadas a los representantes de los CEAP y estaremos en condiciones de dar respuesta a los cuestionamientos anteriores. Por ahora, continuamos con la descripción de nuestro contexto de investigación.

#### **4.4. Sector educativo en la alcaldía Iztapalapa**

En el apartado 4.3 Condiciones económicas, políticas y sociales de la alcaldía Iztapalapa se señaló el número total de escuelas públicas y privadas que se encuentran ubicadas en la demarcación. De ese total, 532 pertenecen al Estado, es decir, son públicas. De ellas, 499 escuelas son de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), 28 escuelas de educación media superior y 5 escuelas de nivel superior.

##### **4.4.1. Planteles educativos atendidos por el PNR**

De los 532 planteles de educación pública ubicados en la alcaldía Iztapalapa, 185 sufrieron algún daño provocado por los sismos de los años 2017 y 2018 en la Ciudad de México, 76 planteles fueron intervenidos por el Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo en sus dos modalidades (subsidio o asignación directa de recursos), catalogando los daños en magnitud leve, moderada y severa.

Bajo el criterio de daños severos, que estableció el INIFED y la ubicación dentro de la zona de las fallas geológicas mencionadas en apartados anteriores, este estudio seleccionó los planteles que conformarían la muestra de la presente investigación, dado que la obra de reconstrucción y rehabilitación de estos espacios fue con una inversión de recursos (humanos, materiales y económicos) mayor al igual que el tiempo de ejecución de las obras, lo que da una mayor intervención en las acciones por parte de los Comités.

Los planteles seleccionados fueron los siguientes:

1. Secundaria “José María Velasco”, 09DES0275W, Col. Consejo Agrarista Mexicano.
2. Primaria “Mártires de la Reforma”, 09DPR1252Z, Col. Estrella Culhuacán.
3. Primaria “Albino García”, 09DPR1146P, Col. Santa María Aztahuacan.
4. Secundaria “Ramón Beteta”, 09DPR1146P, Col. San Sebastián Tecoloxtitla.
5. Secundaria “Luis Pasteur”, 09DES0198H, Col. El Molino.
6. Primaria “Gral. Herminio Chavarría”, 09DPR2947N, Col. Santa María Aztahuacan.
7. Preescolar “Fray Martín de Valencia”, 09DJN0629X, Col. Los Reyes Culhuacán.
8. Secundaria “República de Chile”, 09DES0079U, Col. Mexicaltzingo.
9. Primaria “Plan de San Luis”, 09DPR1229Y, Col. Los Reyes Culhuacán.
10. Primaria “Prof. Rafael López”, 09DPR2470T, Col. Conjunto Urbano Popular Ermita Zaragoza

## **Conclusiones**

Las escuelas, objeto de estudio, presentan varias particularidades. A partir de los datos anteriores podemos observar que los factores de riesgo asociados a las desigualdades estructurales, la falta de oportunidades, el consumo temprano de

drogas, la violencia y los comportamientos delictivos, incrementan el contexto de inseguridad y marginación en esta alcaldía y por tanto de las escuelas y los niños, niñas y adolescentes que asisten a estos centros escolares.

Por estas razones y por la clasificación de las afectaciones que presentaron las diez escuelas muestra, derivadas de los sismos de los años 2017 y 2018 debido a la cercanía de la zona que componen las fallas geológicas identificadas en esta zona, esta investigación se centra en este espacio. Es importante que a través de estudios como éste se resalten aquellos aspectos que pueden ser la contraparte de esta deteriorada dinámica social.

Es en este contexto que se realiza el análisis del proceso de participación social que se desarrolló como parte fundamental de PNR. En los siguientes capítulos se revisan los elementos y alcances que pudiera tener este tipo de relación Estado-sociedad a través del mecanismo de gobernanza participativa como parte del nuevo diseño de la política social.

## **Capítulo 5**

### **Análisis de la participación social en el Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo: perspectiva institucional**

#### **5.1. Introducción**

En los capítulos anteriores hemos brindado los fundamentos teóricos y contextuales de la investigación. Establecimos las categorías que sirven de marco teórico para el análisis, la descripción del objeto de estudio, la delimitación espacial y temporal, así como la metodología. Ahora bien, como se planteó en el apartado metodológico, la forma para recabar los datos que nos servirán para elaborar el análisis de las categorías centrales fue a partir de dos técnicas: la entrevista semiestructurada, aplicada a los actores principales que intervinieron en el proceso participativo en los centros escolares y el análisis de contenido documental de la normativa aplicable al PNR.

En ese marco de ideas, el presente capítulo tiene por objetivo exponer los resultados que derivan de la revisión, análisis e interpretación de los documentos oficiales de instituciones públicas que coordinaron, intervinieron y ejecutaron el PNR en los centros educativos beneficiados por el programa que nos ocupa y que se vinculan con las preguntas de investigación planteadas.

Iniciaremos registrando jerárquicamente los documentos oficiales que mencionan la participación de los ciudadanos hasta llegar a los concernientes al PRN. Posteriormente, centraremos nuestra atención en aquellas leyes, artículos, fracciones, lineamientos y reglamentos que precisan la figura de la participación de tipo social (objeto de esta investigación) resaltando los elementos del proceso participativo, algunas evidencias relacionadas con el modelo de gobernanza presente en este proceso específico de participación, los resultados esperados desde las instituciones con la implementación de la participación social en el PNR y, finalmente, cuáles fueron los alcances de la participación social que se plantearon en los objetivos de la normativa aplicable al PNR.

Para hablar de participación social desde el concepto que nos ofrecen las instituciones, es necesario comenzar estableciendo la participación como derecho básico de los ciudadanos. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma DOF 15 de abril de 2025), señala la participación como un derecho fundamental reconocido en el artículo 35, infracción III, el cual establece que toda persona tiene derecho a “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. Por otro lado, el concepto (simple y llano) de participación para el gobierno mexicano se relaciona como un mecanismo social que funciona para el desarrollo nacional, además que promueve una democracia participativa a través de la integración de la comunidad en los diversos quehaceres de su entorno.

Aunado a la definición de participación que emite el Estado mexicano, la participación social desde las instituciones gubernamentales se entiende como la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de sus comunidades. En este sentido, la participación social se concibe como un legítimo derecho de los ciudadanos más que como una concesión de las instituciones (Gobierno de México, 2016).

Con estos elementos como punto de partida, podemos profundizar en aquellos específicos a la participación social implementada en el programa en el cual se analiza nuestro objeto de estudio.

## **5.2. Proceso de la participación social en el PNR**

El Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo al ser un programa de gobierno está vinculado a una serie de documentos normativos que guiaron su ejecución durante los años 2019, 2020, 2021 y 2022. Estos documentos, que sirvieron para establecer las características que tuvo la participación social en este programa, son los siguientes:

Año de ejecución 2019:

- DECRETO por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción, DOF: 28/02/2019.
- ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019, DOF: 26/03/2019.
- ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019, DOF: 26/03/2019.
- ACUERDO por el que se modifican los Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo para el ejercicio fiscal 2019, publicados el 4 de abril de 2019, DOF: 18/10/2019.

Año de ejecución 2020:

- ACUERDO en el que se establecen las Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2020, DOF: 02/04/2020.

Año de ejecución 2021:

- ACUERDO Por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción, para el ejercicio fiscal 2021, DOF: 08/01/2021.
- ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción, para el ejercicio fiscal 2021, publicado el 8 de enero de 2021, DOF: 12/08/2021.

Año de ejecución 2022:

- REGLAS de Operación del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2022, DOF: 31/12/2021.

Estos documentos conforman el marco normativo del PNR y establecen los criterios para el desarrollo de la participación social que se implementó en las escuelas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional que fueron beneficiadas por el PNR y que a nuestra investigación sirven como espacios públicos donde las comunidades se concentran y organizan en torno a un objetivo específico, pero más allá del fin de esta participación, las escuelas proveyeron a los ciudadanos la posibilidad de entablar una relación directa con el Estado y en esta relación la viabilidad de ser reconocidos como actores con la capacidad de incidir en las decisiones sobre asuntos públicos, tal como lo establece uno de los ejes rectores de la gobernanza participativa.

A partir del análisis de contenido documental que como parte de la metodología elegida para el desarrollo de esta investigación se realizó a los documentos arriba señalados, encontramos y expondremos a continuación todos los conceptos y características que se vinculan al proceso participativo implementado en el PNR, sector educativo.

En primer lugar, los Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el sector educativo, mencionan las definiciones que serán empleadas para identificar a los actores de la participación social en el PNR. Entre los actores tenemos al Comité de Mejoramiento de la Infraestructura (INFE) o CMI. Éste incorpora diversas instancias formalmente constituidas, en las que se encuentran representados los miembros de la comunidad educativa (que como se mencionó en apartados anteriores, está integrada por el conjunto de actores involucrados en el plantel educativo: alumnos, padres de familia y/o tutores, personal docente, directores y supervisores) de un plantel educativo, cuyo objeto es colaborar para preservar la calidad de la educación, mediante las acciones de mejoramiento de la INFE.

Dicho comité podrá ser constituido a partir del Consejo Escolar de Participación Social en la Educación (CEPSE), y sus miembros deberán ser padres de familia de alumnos inscritos en el plantel educativo, cuyas gestiones se realizan

a través de un representante designado, o en su caso, a través del suplente que para tal efecto designen.

Así también señalan al Consejo Escolar de Participación Social en la Educación o CEPSE. Este es el órgano colegiado constituido en cada escuela pública de educación básica, integrado por padres de familia y representantes de la asociación de padres de familia en las escuelas que la tengan constituida, maestros y representantes de su organización sindical (quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores), directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela. Lo anterior está previsto en los artículos 69 de la Ley General de Educación y 36, segundo párrafo del acuerdo 02/05/16.

Ahora bien, la forma que identificamos en los documentos analizados sobre cómo estos comités se relacionan con la participación social es a través de la definición de esta en la educación. En la normatividad señalada se establece que la participación social en la educación precisa de la colaboración -sistemática y organizada- de actores sociales como los padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos escolares, exalumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en trabajar con el fin común del mejoramiento del centro escolar.

En este sentido, los citados actores enfocan sus intervenciones en las decisiones que competen a la organización e instrumentación de los servicios que se ofrecen en las escuelas. Implica por supuesto, que participen en la planeación, el seguimiento y valoración de las acciones educativas a fin de optimizar la calidad del servicio prestado. Asimismo, para cerrar el círculo, esta participación requiere atender la transparencia en la información y la rendición de cuentas, entendidas como elementos que, si bien no la determinan, sí permiten la construcción de la calidad educativa.

Sobre la participación social implementada a través de los consejos mencionados anteriormente, la normatividad nos expone lo siguiente:

- “Los consejos de participación social en la educación tienen a su cargo la acción decidida y comprometida de la ciudadanía en los asuntos educativos contribuye a la concertación de las voces y los esfuerzos de los agentes sociales vinculados -en diferentes niveles y alrededor de diversas tareas-, con las acciones educativas. Los consejos, en general, posibilitan la articulación de esfuerzos en dos direcciones: De manera horizontal, entre múltiples actores, temas variados, programas estratégicos federales y nacionales; y de manera vertical, entre los diversos niveles de consejos, desde el local hasta el nacional” (Gobierno de México, 2019).

Desde el análisis de los ordenamientos aquí expuestos se puede observar que el proceso de participación social se asemeja (solo parcialmente) a lo planteado en el marco teórico de este estudio. En ese sentido, podemos concluir que los documentos institucionales sugieren que a través de los comités que se formalizan en los espacios públicos que ofrecen los planteles escolares se facilita a las partes la obtención de información, el análisis y control de acciones, encaminando estas acciones a la adecuación del programa ejecutado, o incluso, a la posibilidad de proponer la formulación de nuevos programas que promuevan la equidad, la pertinencia, la relevancia y la eficiencia de elementos directamente relacionados con la calidad educativa a partir del proceso participativo.

### **5.3. Análisis de la gobernanza desde el proceso de participación social en el PNR**

Para hablar del modelo de gobernanza que identificamos a partir del análisis de contenido documental, es necesario brevemente retomar los elementos de la concepción teórica de esta categoría. Como fue desarrollado a profundidad en el marco teórico de la investigación, la gobernanza en la educación supone mecanismos de cooperación y colaboración, división de responsabilidades,

dispositivos de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas, resignificación de las relaciones sociales, reconfiguración del papel de cada integrante de la comunidad educativa y una estructura de relaciones horizontales.

Con estos elementos como antecedente, lo que menciona la normativa analizada es que la participación social en la educación tiene como principal objetivo lograr la autogestión de las escuelas, mediante la ampliación de su margen de toma de decisiones para coadyuvar en la construcción de una eficiente planeación estratégica de los centros escolares. La gestión escolar así entendida, no se reduce a la función exclusiva del director, sino que incluye la dimensión del trabajo colegiado, impulsando la participación activa de la comunidad escolar, incluyendo a los actores externos. Lo anterior quiere decir que se apela a un modelo de gobernanza en la educación que delegue decisiones y acciones en los integrantes de las comunidades escolares.

No obstante lo arriba expuesto, los Lineamientos específicos de operación del Programa Nacional de Reconstrucción en el Sector Educativo señalan desde la asignación de recursos que los subsidios serán aplicados y ejecutados para la realización de la acción en los planteles educativos, directamente por el INIFED, en coordinación con los gobiernos de los estados, con los municipios y con la Ciudad de México, así como con las comunidades educativas respectivas conforme a los convenios específicos y de concertación celebrados para tal efecto respectivamente.

Por otro lado, mencionan que como parte de los mecanismos de coordinación e implementación del PNR, el INIFED suscribirá convenios específicos con las entidades federativas a través de las Autoridades Educativas Locales (AEL), a efecto de establecer los mecanismos operativos entre ambos y con los Organismos Responsables de la INFE. El objetivo de las AEL es que ratifiquen los planteles educativos pendientes de atender, dañados por los sismos, y autoricen la intervención del INIFED en ellos, en los términos de los lineamientos específicos. También, en coordinación con el INIFED se harán las gestiones necesarias a fin de

que sean suscritos los convenios de concertación, así como cualquier otra documentación que participe la comunidad educativa beneficiada.

En materia de transparencia y rendición de cuentas (elementos básicos de la gobernanza), la normativa aplicable al PNR solo estableció que el INIFED debía publicar, a nivel nacional, un informe trimestral que incluya la base de datos de los beneficiarios del PNR, con montos asignados, contratados, ministrados, ejercidos, comprobados y de acciones. Así mismo, promoverá la operación de mecanismos de consulta e información para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas y acciones. Y, que la papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción de este programa deberán incluir la siguiente leyenda: "Este Programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el Programa." Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

Con el análisis de los elementos anteriores podemos señalar que en la normativa aplicable a este programa gubernamental no se identificaron componentes que sirvan de evidencia para establecer una gobernanza participativa, es decir, una libre actuación de los miembros de las comunidades escolares, ya que la participación social desarrollada a través de los comités que integraron los padres de familia y el resto de la comunidad escolar solo avalaron las decisiones de las instituciones, es decir, las legitimaron.

La gobernanza en la educación supone una cultura de participación libre por parte de los actores de la comunidad escolar y en los párrafos anteriores pudimos observar una fuerte contradicción entre los mismos documentos normativos que enmarcan el PNR. En el primero se ofrece una definición de gobernanza apegada a la libre participación y en el segundo, una establecida limitación a procesos técnicos y administrativos que se basan sólo en los resultados de las evaluaciones externas y en que el proceso participativo tienda a legitimar las decisiones (ya establecidas con anterioridad) desde el Estado.

De lo anterior podemos enfatizar que la vinculación entre los distintos actores políticos y sociales interesados en involucrarse en las decisiones y acciones públicas requiere un marco institucional como el que otorga el PNR, pero además las diversas interacciones que se presentan entre estos actores en medio del proceso participativo en las escuelas necesita analizarse con referentes teóricos que permitan comprender cómo se van definiendo y concretando las políticas públicas y los programas de gobierno desde su diseño y hasta su evaluación.

#### **5.4. Resultados de la participación social en el PNR**

Según el CONEVAL (2017), más de la mitad de las políticas, programas y acciones del ámbito de desarrollo social no tienen identificado el resultado que buscan y expresan su objetivo en términos de gestión o entrega de bienes y servicios. En ese sentido, y como fue expuesto en el marco contextual, el PNR sector educativo planteó como objetivo contribuir a proteger y garantizar la realización del derecho a recibir educación a través del acceso a una infraestructura física educativa de calidad y segura mediante acciones de rehabilitación y reconstrucción de inmuebles y equipamiento educativo en beneficio de las personas y comunidades afectadas por los sismos.

Con lo anterior, queda en evidencia que el dato expresado por CONEVAL es cierto. No obstante, buscamos en la normativa aplicable algún vestigio que nos indicará qué resultados se buscaban alcanzar con la implementación de la participación social es este programa y lo más cercano a “resultados” que se identificó fue bajo el rubro de conclusión de las acciones.

En ese sentido, la normativa aplicable señala que una vez que la acción alcance el 100% de avance físico, la Persona Física o Moral ejecutora de acciones deberá notificar al INIFED su conclusión, para llevar a cabo la Entrega-Recepción de la obra. Una vez entregado el inmueble, el INIFED deberá llevar a cabo la revisión completa y deberá verificar que se cumplió con la calidad, especificaciones técnicas y alcances del proyecto. Así mismo, en lo que concierne a la entrega-recepción de la acción, el INIFED deberá levantar un acta para la entrega-recepción de las

acciones realizadas por parte del representante del Organismo Estatal de la INFE, que se llevará a cabo en el domicilio del plantel educativo con la presencia del representante del CEPSE o del CMI, la Persona Física o Moral, y como testigo el director(a) del plantel.

Este planteamiento, nuevamente vuelve a dejar en evidencia que los integrantes de la comunidad escolar no ejercen una verdadera participación social. Todos los elementos hasta aquí analizados sitúan a la institución gubernamental como el encargado absoluto de las acciones y solo emplean a los integrantes de la acción participativa en los centros escolares como simples herramientas de validación y legitimación de acciones de orden estatal.

### **5.5. Alcances de la participación social en el PNR**

A pesar de la búsqueda de información y el exhaustivo análisis de contenido documental que se realizó, no se logró encontrar ningún documento oficial en el cual se establecieran los alcances de la participación social implementada en el PNR, sector educativo.

Las fuentes consultadas alrededor de este tema no refieren alcances del proceso participativo y solo consideran como alcance a las metas establecidas en función de los planteles atendidos por el programa, es decir, al cumplimiento de las acciones directamente ejecutadas en la infraestructura escolar de los centros escolares beneficiados por el programa y la entrega de las obras al estar concluidas.

No obstante, en el siguiente capítulo, donde se desarrolla este mismo tema sobre los alcances de la participación social en el PNR desde la perspectiva de los actores inmersos en el proceso participativo, sí se logran concretar datos relevantes para este estudio obtenidos a partir de la aplicación de entrevistas semiestructuradas como se mencionó en el apartado metodológico de esta tesis.

### **Conclusiones**

Sobre los hallazgos y resultados obtenidos de la aplicación de la técnica de análisis de contenido documental, se puede señalar que existe una distancia considerable

entre aquello que los enfoques teóricos establecen como participación social y su vinculación con el espacio público y la gobernanza participativa y lo que se establece como proceso de participación social en la normatividad aplicable al Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo.

La afirmación anterior tiene su fundamento en lo siguiente, como fue referido en el capítulo dos, correspondiente al marco teórico, la participación social comprende cinco elementos fundamentales para lograr que se concrete y estos son: el involucramiento, la cooperación, el compromiso, la toma de decisiones y la conciencia social. Estos elementos de la participación social no se vieron reflejados en la normativa que enmarcó el desarrollo del Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo.

Las reglas de operación del programa no contemplaban el involucramiento como la capacidad de los individuos para comprometerse racionalmente en el desarrollo de las acciones ni para asumir un papel activo en la definición de los objetivos, ya que estos fueron establecidos desde el momento en que las instituciones que formaron parte de la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción diseñaron el PNR.

Ahora bien, el elemento de la cooperación, la teoría lo describe como una forma estructurada tendiente hacia la acción social; a través de la ayuda y colaboración, lo que a su vez implica decisiones y acciones cotidianas para mantener la organización. En el programa estas decisiones y acciones no eran cotidianas, no eran consensuadas y eran tomadas por las instituciones ejecutoras del PNR. La normativa establece que los comités son un elemento observador y no un ente con facultad decisoria y/o con amplio margen de acción.

El compromiso al que nos referimos como elemento de la participación social, comprende pactos conscientes para lograr metas, intereses y beneficios individuales y comunes. Este compromiso va ligado a la responsabilidad identificada como la cualidad de rendir cuentas a otros, de las acciones propias relacionadas con los objetivos de la organización.

En ese sentido, en la normativa del programa se observa el establecimiento de un beneficio común que se describe como el mejoramiento de la infraestructura educativa para el beneficio de las comunidades escolares y el mejor desempeño de las funciones directivas y docentes en pro de los alumnos que asisten a estos centros educativos. Así mismo, se establecen las figuras de la transparencia y rendición de cuentas con relación al uso de los recursos asignados a cada plantel educativo atendido por el programa. Por lo anterior podemos señalar que este elemento de la participación social sí se materializa en las normas del PNR.

En cuanto a la toma de decisiones, la normatividad analizada no señala que deban de establecerse de manera conjunta (entre el organismo ejecutor de acciones y los comités representantes de las comunidades escolares) resoluciones, convenios o acuerdos concretos basados en criterios definidos para alcanzar los objetivos. Por el contrario, los objetivos se encuentran constituidos desde el diseño del PNR y las decisiones sobre qué atender en los planteles, cómo atenderlo, quién lo atendió y con qué recursos ya habían sido tomadas mucho tiempo antes de integrar los CEAP en cada plantel.

Por último, la conciencia social implica tomar en cuenta la identidad de los participantes, el compromiso con la organización que en este caso es con los centros escolares y la sociedad y la responsabilidad del individuo con el grupo, consigo mismo y con el momento histórico. Este elemento no se logró identificar dentro de la normativa aplicable al programa, ya que los individuos que conformaron los comités solo participaban a través del llenado de formatos previamente diseñados, los cuales eran completados con denominaciones tales como “cumple” y “no cumple”, lo que no permitió desarrollar o establecer un vínculo entre los integrantes de los comités y los ejecutores del programa. Tampoco se alcanzó a identificar y comprender la importancia que la normatividad marcaba como fin último de las funciones de los comités en el programa.

En resumen, en este capítulo, a través del análisis de las normas bajo las cuales se rigieron las acciones del Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo en los años 2019, 2020, 2021 y 2022, se logró identificar que el proceso

participativo diseñado desde las instituciones y que se plasma en los documentos normativos como forma de organización que promueve la incidencia de las comunidades escolares en la toma de decisiones para la mejora de los espacios que ocupan los inmuebles escolares no cumple en su totalidad con los principios básicos de la participación social y de la gobernanza participativa.

Sin embargo, aún no es suficiente la evidencia para validar o rechazar la hipótesis planteada para este trabajo, todavía falta ampliar este análisis al campo de la realidad, a los espacios públicos donde se desarrollaron las actividades de los actores centrales del proceso participativo, es decir, a los planteles escolares y este análisis será presentado en el siguiente capítulo y posteriormente contrastado con lo aquí expuesto para dar paso a las conclusiones de este estudio.

## Capítulo 6

### Análisis de la participación social en el Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo: percepción de los actores

#### 6.1. Introducción

En el capítulo anterior se describieron los datos obtenidos a partir del análisis de contenido documental que se realizó a la normatividad aplicable al Programa Nacional de Reconstrucción, en específico a los lineamientos establecidos para el sector educativo. Este análisis permitió profundizar en el diseño del programa y en cómo las instituciones describen el papel que jugó la participación de los ciudadanos expresada como participación social en el PNR, estableciendo cómo debía desarrollarse e implementarse como proceso de vigilancia y control de las acciones de atención a las comunidades educativas.

Ahora bien, el presente capítulo mostrará el resultado del trabajo de campo realizado a través de los instrumentos definidos en el capítulo metodológico como entrevistas semiestructuradas que fueron aplicadas a doce actores<sup>5</sup> relevantes del proceso participativo; dos servidores públicos encargados de la ejecución del Programa Nacional de Reconstrucción en diez escuelas de nivel básico de la alcaldía Iztapalapa y diez actores que formaron parte de los comités (CEAP) representantes de las comunidades escolares.

Como se desprende de las entrevistas realizadas a los actores del proceso participativo desarrollado en el PNR, existen dos enfoques relacionados con el resultado del involucramiento de actores de la sociedad en este programa, uno institucional y otro social. Desde la perspectiva institucional, se expresa que surgieron buenos resultados que se reflejaron en el cumplimiento de los objetivos del programa. Desde la perspectiva social, se observó que el trabajo de los CEAP se vio limitado a actividades establecidas dentro de un marco duramente

---

<sup>5</sup> Con base a lo establecido en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, en este capítulo no se utilizarán los nombres de las personas que fueron entrevistadas como parte de la muestra de los doce actores del proceso participativo, para los actores institucionales nos referiremos por el cargo que desempeñaban dentro del INIFED y para los diez integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa, nos referiremos por el nombre del plantel que representaban y su cargo dentro del comité respectivo.

reglamentado. A continuación, describiremos a mayor profundidad ambas perspectivas en los cuatro siguientes subapartados y finalizaremos este capítulo con el análisis de los argumentos aquí vertidos y su contrastación con los elementos que establece la teoría de la participación social y la gobernanza.

## **6.2. Proceso de la participación social en el PNR**

Al respecto del proceso de participación social que se desarrolló en el PNR, recordemos que como fue mencionado en capítulos anteriores constaba de la conformación de un comité por plantel escolar atendido para que a través de este se pudieran llevar a cabo el seguimiento, el acompañamiento y el control de las acciones realizadas por el organismo ejecutor en beneficio de las comunidades escolares.

Los actores institucionales como el director general del INIFED y el gerente de construcción describieron que la principal estrategia que se utilizó en el programa para incentivar la participación social en las diez escuelas muestra de esta investigación, fue que el desarrollo y ejecución de las acciones de mejoramiento, reconstrucción, rehabilitación y equipamiento tenía que ser supervisado por las comunidades escolares a fin de que se cumpliera con el principio de la calidad en la educación. Es decir, que los planteles escolares dañados por los sismos de 2017 y 2018 contarán con la misma calidad en su infraestructura que el resto de los planteles del país para garantizar un ambiente óptimo para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que asisten a estas diez escuelas.

En cuanto a la conformación de los comités se mencionó que la selección de sus integrantes fue una decisión completamente libre y a cargo de la comunidad escolar, ya que ellos conocían a cada uno de los miembros y estos estarían a cargo de supervisar las actividades dentro de los planteles.

Por cuanto hace a los recursos económicos utilizados para la ejecución de acciones, estos serían ministrados por el INIFED. Sin embargo, los integrantes de los comités tendrían la facultad de llevar a cabo propuestas para la contratación de las empresas y en todo momento el ente de gobierno rendiría cuentas de los gastos

al CEAP para de esta forma alcanzar la corresponsabilidad en la ejecución del programa.

En suma, los actores gubernamentales enfatizaron respecto de lo importante del trabajo conjunto entre la administración pública y los CEAP, destacando que esto fue promover actividades en donde se involucrara a la comunidad escolar y se lograra promover que los miembros de los centros escolares ejercieran su derecho a la libre participación y a ser incluidos en la toma de decisiones de gobierno sobre los asuntos públicos que les atañen. En el argumento anterior podemos observar uno de los principios de la gobernanza participativa y de la participación social como lo es el involucramiento de la sociedad como control de las acciones estatales.

Ahora bien, la perspectiva social que se obtuvo a través de las entrevistas aplicadas a los miembros de los comités, que fungieron como representantes de los diez planteles respecto del proceso de participación social implementado en el PNR, podemos señalar que en el 100 por ciento de los planteles coincidieron en que a partir de la instauración de los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP) se fortaleció el tejido social al interior de las escuelas, pero no se logró consolidar un vínculo con las instituciones debido a la reglamentación y a la toma de decisiones unidireccionales.

Los integrantes de los diez CEAP seleccionados, respecto a la conformación de los comités, mencionaron que fue una buena estrategia por parte de las instituciones, sin embargo, la constitución de estos no fue una tarea sencilla. En principio los ejecutores del programa lanzaron una convocatoria para llevar a cabo una reunión de los padres y madres de familia o tutores, docentes, personal directivo, administrativo y alumnos inscritos en el plantel.

En primer lugar, el organismo de gobierno asignaba el día, la hora y el número mínimo de asistentes (80% del total de los miembros de la comunidad escolar) para estar en posibilidad de realizar la reunión, lo cual dificultó que estas sesiones se realizaran rápida y ágilmente. Señalaron que reunir a toda la comunidad escolar debido a las diferentes actividades que los ocupan fue el primer obstáculo

para instaurar las sesiones y como consecuencia los comités. Lo anterior retrasó el inicio de los trabajos. De acuerdo con el tesorero de la escuela primaria “Plan de San Luis”, la gente tiene que comer y no está a disposición de las autoridades que casi nunca se acuerdan de uno y de las necesidades de los ciudadanos”. El presidente del comité de ese mismo plantel mencionó que “estuvo muy mal que estas personas que manda el gobierno decidan sobre los tiempos en que se realizaban las juntas porque es difícil que los papás vengan a ver las calificaciones de sus hijos, pues más aún que vengan a una junta”.

Al respecto de este mismo punto, en la escuela primaria “Albino García” el presidente del comité expuso “a mí me da tiempo de venir a las reuniones porque mi trabajo es desde casa, soy dueño de una tiendita, pero la mayoría de los padres no puede asistir, primero es comer y después lo demás. Además, fueron juntas desordenadas, todos hablaban, no se entendía a qué se quería llegar y menos porqué estábamos ahí ya que los señores del instituto no explicaban bien cuál era el fin de la reunión y menos de la formación del comité”.

En segundo lugar, la entidad ejecutora del programa indicaba los criterios que debían cumplir aquellas personas que fueran elegidas integrantes de los comités. De acuerdo con los criterios no eran candidatos elegibles los directores de planteles, los docentes, el personal administrativo, los alumnos, y en cuanto a los padres, madres de familia y tutores.

Sólo podían ser seleccionadas aquellas personas que tuvieran hijos inscritos entre 4º, 5º y 6º, en el caso de nivel primaria, y 2º y 3º, en nivel secundaria. Este fue el segundo obstáculo de una libre participación a aquellos integrantes de la comunidad escolar interesados en los asuntos de su entorno. Sobre este obstáculo, el presidente del CEAP de la escuela secundaria “República de Chile” comentó que “era absurdo condicionar a los padres de familia a participar según los criterios del INIFED ya que había padres interesados y con el tiempo para hacerlo y eran descartados por no cumplir lo que el instituto quería”.

En la primaria “Gral. Herminio Chavarría”, el tesorero comentó “a mí me eligieron porque también era de la mesa directiva y ya me conocían, pero mi hijo salió ese año de esta escuela y las obras no habían terminado y fue difícil encontrar a alguien que quisiera seguir en el cargo y además nunca se cambiaron de nombre los papeles, todo siguió a mí nombre, tal es el caso que usted me está entrevistando a mí y no a esa persona”

En el tema financiero, los diez informantes seleccionados coincidieron en que, en este proceso de participación, el organismo operador del programa les informaba vía oficio el monto asignado para la ejecución de acciones, de la misma manera se les entregaba el *dossier* de los trabajos y los formatos donde los CEAP registrarían el avance de estos. El obstáculo en este sentido fue que no se consultaba con los comités las necesidades del plantel, se desconocía el diagnóstico realizado por el ente gubernamental respecto de los daños detectados en los centros escolares, se desconocía el método de selección y contratación de la constructora y no se recibía desglose de los gastos de operación.

Respecto de este tema, en el preescolar “Fray Martín de Valencia” el presidente del comité argumentó “la escuelita fue atendida como otras en la zona porque cuando tembló pues se nos cuarteó la barda principalmente y eso se atendió primero, pero dentro del plantel hubo daños graves, se reventaron las tuberías en los baños y los pisos del patio se levantaron, pero pues el presupuesto que nos asignaron no alcanzó para todo y ellos decidieron qué arreglar. Después nos dijeron que si sobraba dinero nos avisarían en qué se podría ocupar”.

Otro testimonio que da cuenta de la falta de información que se mostraba en los comités fue el proporcionado por la tesorera de la escuela secundaria “Ramón Beteta”, ella comentó “no tenemos idea de quién dijo que arreglar en la secundaria, era lógico que se atendiera porque los daños por el temblor fueron graves, los niños dejaron de ir muchos días, pero nunca antes del aviso de que seríamos beneficiados nos visitó alguien del gobierno. En la colonia nunca los vimos revisando escuelas y pues gracias a Dios nos tomaron en cuenta, aunque quién sabe por qué”.

De lo anterior podemos concluir que la estrategia que el gobierno desarrolló para incluir y trabajar dentro de la estructura de corresponsabilidad con los CEAP buscaba sumar intereses y esfuerzos para el logro de objetivos en escuelas con necesidades apremiantes y específicas. Sin embargo, se detectó que no se llevó a cabo tal y como se estableció en las Reglas de Operación del PNR, esto debido a que la mayoría de las decisiones fueron tomadas por los representantes de la administración pública, lo que en palabras del presidente del comité de la escuela secundaria “República de Chile”, “limitó el funcionamiento de los comités y apenas se trabajó en conjunto con los representantes de la comunidad escolar”.

En resumen, en relación al proceso de participación social implementado en el Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo desarrollado en diez escuelas públicas del Sistema Educativo Nacional, ubicadas en la alcaldía Iztapalapa, en el periodo comprendido entre los años 2019 al 2022 la investigación detectó que se cumplió con parte de los objetivos de la implementación de la participación social en el PNR, prueba de ello, es que se integraron los CEAP, estos estaban presentes durante la ejecución de acciones, así mismo a los CEAP se les notificó la ejecución de acciones y los montos asignados para llevar a cabo las obras.

Pero también se identificaron aspectos que muestran que los elementos de participación social tales como el involucramiento y la toma de decisiones no se alcanzó debido al establecimiento de criterios normativos rígidos que coartaron el derecho de los ciudadanos tal como se establece en el modelo de gobernanza participativa.

### **6.3. Análisis de la gobernanza desde el proceso de participación social en el PNR**

El modelo de gobernanza participativa que se describió en el capítulo dos de este trabajo, nos ilustra estrategias que vinculan a la participación de los ciudadanos dentro del marco de la gobernabilidad, esta gobernanza implica coordinación, cooperación, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad, intercambio de

recursos, flexibilidad y cambio en los instrumentos de gestión por cada uno de los actores involucrados en el proceso participativo; es decir por parte del Estado y de la sociedad. En consecuencia, en este subapartado daremos cuenta de cómo los Consejos Escolares de Administración Participativa (CEAP) forman parte fundamental de estos nuevos modelos de gestión.

El instrumento diseñado como guion de entrevista para aplicar a los actores involucrados en el proceso de participación social implementado en el PNR, contiene cuestionamientos dirigidos a conocer el modelo de gobernanza que se presentó en este programa. Los resultados que a continuación se describen versan sobre el desempeño de los actores (institucionales y sociales) en el proceso participativo. Así también, sobre los mecanismos de supervisión, control y evaluación de la ejecución de acciones que tenía por objetivo el PNR en los diez planteles seleccionados como muestra de nuestro estudio.

Al respecto del modelo de gobernanza que se trata de identificar en este caso, en la entrevista que se realizó al director general del INIFED y al gerente de construcción refirieron lo siguiente: “en primer lugar, en lo correspondiente al desempeño del INIFED en sus funciones como operador del programa podemos señalar que toda acción se desarrolló dentro del marco normativo establecido por las instituciones responsables del PNR, con lo cual este instituto dio cabal cumplimiento a uno de los principios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo que señala que democracia significa el poder del pueblo”.

Para mayor comprensión de lo que citado por los entrevistados respecto del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, cabe señalar que este principio de “Democracia significa el poder del pueblo” establece dotarse de democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales. Tal es el sentido de mecanismos como la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica de mandato y las asambleas comunitarias como instancias efectivas de participación. Reivindicamos el principio

de que el gobierno mande obedeciendo y queremos una sociedad que mandando se obedezca a sí misma.

En este tema, el director del INIFED comentó que “a través de la inclusión de los padres y madres de familia se materializan los esfuerzos del gobierno mexicano para que la sociedad participe y ordene sobre sus asuntos en conciliación con el gobierno que ellos mismos colocan”.

El principio arriba señalado marcó la guía de las acciones para atender a las diez escuelas objeto de este estudio, el director general del INIFED y el gerente de construcción, mencionaron que actualmente la administración pública tiene muchos más controles para la evaluación del cumplimiento de los objetivos institucionales y entre estos controles se encuentra el acompañamiento de la sociedad civil en la ejecución de acciones y la toma de decisiones<sup>6</sup>.

Según los informantes institucionales entrevistados, en el caso específico del PNR ese control fue a través de los CEAP que fungieron como un tipo de órgano contralor que seguía, evaluaba y participaba en cada decisión tomada y cada etapa de la atención a los planteles tal como las Reglas de Operación del PNR lo establecían. Señalaron que se realizaban reuniones constantes entre los comités y el personal del instituto, se entregaban reportes de avance de obra, se llevaba a cabo la comprobación de gastos y se evaluaba al personal representante de la administración pública. El gerente de construcción del INIFED resaltó que “este tipo de involucramiento de los comités no había sido observado antes como parte de las acciones de un programa de infraestructura escolar, fue una estrategia innovadora que se podría replicar más adelante en otras atenciones a planteles”.

Por su parte, los integrantes de los comités al respecto del desempeño, control, supervisión y evaluación de las acciones implementadas en los planteles que fueron seleccionados como muestra, indicaron lo siguiente: los representantes de las escuelas “Mártires de la Reforma”, “Albino García”, “Ramón Beteta” y “Luis

---

<sup>6</sup> Síntesis de los argumentos expuestos por los entrevistados elaborada por la investigadora.

Pasteur” indicaron que se cumplió con el total de las obras en los planteles escolares de conformidad con los *dossier* entregados, el tesorero de la primaria “Albino García” dijo que “se realizaron los trabajos conforme al plan inicial que nos fue entregado por el INIFED y se concluyeron con éxito los trabajos de mejoramiento de nuestra escuela”.

En las escuelas “República de Chile”, “Plan de San Luis” y “Prof. Rafael López”, las obras fueron terminadas, pero no en el tiempo que fue establecido. El presidente de comité de la escuela primaria “Prof. Rafael López” expuso que “la pandemia atrasó y dificultó las obras ya que mucha gente se enfermó y cambiaban los trabajadores”. Este tema es importante resaltarlo dado que la temporalidad que abarca este estudio se encuentra inmerso en el periodo que el gobierno mexicano implemento las medidas sanitarias de aislamiento para evitar la propagación del virus COVID-19, este es un factor que no fue contemplado al inicio de nuestra investigación y que modificó la dinámica del proceso de participación implementado en este programa.

Aunado a lo anterior, en el tema del control y evaluación de las acciones y de los servidores públicos, los representantes de los centros escolares integrantes de los diez CEAP seleccionados como muestra de la investigación, expusieron que participar como supervisores y evaluadores de los trabajos y el personal que los ejecutó no fue posible dado que las obras fueron evaluadas en tres tiempos, al 25, 50 y 100 por ciento de los avances de los trabajos, es decir, se les entregaba un formato previamente diseñado y aprobado por la institución, el cual contenía un *check list* de los criterios a evaluar tanto a los trabajos realizados por las constructoras, como a los servidores públicos representantes del INIFED.

El tesorero del preescolar “Fray Martín de Valencia” argumentó lo siguiente: “cómo querían que supervisáramos a los trabajadores y las obras si no sabemos de construcción, no contamos con esas capacidades, fue imposible decir si estaba bien o mal hecho el trabajo, la calificación solo fue por lo que veíamos el avance superficialmente”. Y, la presidenta del comité de la escuela primaria “Mártires de la

Reforma” respondió “no sentimos que nosotros fuéramos un medio de control, todo avanza como ellos lo planearon y lo dispusieron, no se nos consultó nada ni se nos tomó parecer”.

Mientras tanto, los informantes de los diez CEAP señalaron que en los formatos mencionados sólo era posible marcar casillas con opciones ya establecidas “cumple” o “no cumple” que referían si se habían o no efectuado los trabajos o con relación a la presencia de los servidores públicos en los planteles. El tesorero del preescolar “Fray Martín de Valencia” dijo que “no era posible establecer en los formatos comentarios, observaciones, sugerencias o reportes de incidencias que se hubiesen presentado durante la ejecución de acciones”.

De lo hasta aquí expuesto en este segundo subapartado, podemos destacar dos puntos fundamentales, pero antes de hacerlo debemos reiterar que el modelo de gobernanza -en este caso gobernanza participativa- implica (como se señaló en capítulos anteriores de esta investigación) un marco de gobernabilidad que busca que la ciudadanía tenga un mayor poder de decisión. En este modelo, diferentes sectores de la sociedad tienen la posibilidad de influir en el funcionamiento y ejecución de acciones de las instituciones.

Es importante mencionar que la gobernanza participativa involucra (como ya fue dicho antes) coordinación, cooperación, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad y, en ese orden de ideas, retomemos los dos puntos fundamentales identificados en el análisis de lo obtenido como efecto de los instrumentos aplicados a los actores de este proceso participativo.

El primero de estos puntos es que según los actores involucrados se obtuvieron resultados de éxito en el cumplimiento de objetivos. Las escuelas de la muestra seleccionada para nuestra investigación fueron atendidas en forma, se entregaron a las comunidades escolares en condiciones óptimas para su funcionamiento, lo que habla de un apropiado desempeño institucional, el cual fue observado y evaluado por los actores de la sociedad que representaban a las diez comunidades escolares.

Ahora bien, el segundo punto identificado fue que después de algunos meses de la relación de coordinación y corresponsabilidad establecida entre el gobierno a través de los servidores públicos y la sociedad, representada por los integrantes de los CEAP, se registraron conflictos entre estos actores debido a la poca oportunidad de participación que los primeros permitían a los segundos. La capacidad de negociación por parte de estos actores no apuntó significativamente a desarrollar un cambio en la forma de pensar de ambas partes y fue casi imposible llegar a consensos bajo este nuevo modelo de gestión de acciones.

Lo anterior nos hace reflexionar sobre un modelo incompleto de gobernanza que se presentó en este programa, dado que si nos apegamos a la teoría encontramos más fallos que aciertos en el trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad en este caso específico. Si bien es cierto que los resultados de este trabajo colaborativo se reflejaron principalmente en una infraestructura mejorada de las escuelas, también es cierto que el trabajo que se realizó para gestionar las acciones recayó únicamente en los actores institucionales.

#### **6.4. Resultados de la participación social en el PNR**

En los apartados anteriores nos enfocamos en identificar los elementos del proceso participativo y del modelo de gobernanza en el cual podemos ubicar este tipo de participación implementada en el PNR. En este subapartado, daremos cuenta de los resultados de la participación social implementada en este programa como instrumento del modelo de gobernanza.

Las preguntas desarrolladas en el instrumento aplicado a los actores que formaron parte del proceso participativo y que nos ayudaron a conocer los resultados de la inclusión de actores de la sociedad civil en la ejecución de acciones de este programa, tienen como base aquellas cuestiones encaminadas a saber si de este trabajo conjunto entre gobierno y sociedad surgieron demandas a las autoridades correspondientes por parte de la comunidad escolar, si se construyeron propuestas o si se establecieron acuerdos entre los actores del proceso participativo.

Recordemos que otra de las características de la gobernanza es el establecimiento de nuevas demandas y el desarrollo de nuevas propuestas por parte de la ciudadanía. A través de estas, los actores interesados en los asuntos públicos también ejercen su derecho a participar.

En ese sentido, los dos actores gubernamentales entrevistados explicaron que el principal resultado obtenido de este proceso participativo fue el exitoso cumplimiento de objetivos, que en este caso era realizar los trabajos de mejoramiento, reconstrucción, rehabilitación y equipamiento respectivamente en cada escuela en tiempo y forma a fin de que los niños, niñas y adolescentes que asistían a estos planteles no perdieran más tiempo valioso para culminar sus estudios y contaran con instalaciones seguras y adecuadas para su óptimo desarrollo y desempeño escolar<sup>7</sup>.

El director general del INIFED argumentó que “el resultado más evidente obtenido fue la incorporación del sector social en sí mismo, los padres y madres de familia se convirtieron en un pilar para las comunidades y esto se tradujo en confianza en las instituciones”.

Así mismo, ambos funcionarios explicaron que sí existieron demandas y propuestas por parte de las comunidades escolares y que éstas referían el establecimiento de un programa de mantenimiento continuo a los planteles escolares, dado que la alcaldía Iztapalapa es una zona vulnerable a los efectos de los fenómenos naturales como los sismos, las inundaciones constantes y a las condiciones económicas que priman en esta demarcación. Sin embargo, el gerente de construcción explicó que “un programa así requiere de la aprobación y asignación de recursos, pero el instituto lo planteará como propuesta a fin de que sea considerado para su desarrollo futuro”.

Siguiendo con la lógica de este apartado, presentamos ahora la respuesta de los actores sociales, los cuales expusieron al respecto de los resultados de su

---

<sup>7</sup> Síntesis de los argumentos expuestos por los entrevistados elaborada por la investigadora.

participación en el PNR que es importante señalar que fueron principalmente los padres y madres de familia quienes impulsaron la participación social de las comunidades en el programa, ya que estuvieron presentes tanto en las asambleas como en los trabajos. A partir de ello, se estableció una corresponsabilidad entre los CEAP y los representantes de las instituciones del gobierno.

En siete escuelas de la muestra (“Ramón Beteta”, “Luis Pasteur”, “Gral. Herminio Chavarría”, “Fray Martín de Valencia”, “República de Chile”, “Prof. Rafael López” y “José María Velazco”) señalaron como principal resultado, el alcance y cumplimiento de objetivos del programa, es decir, la reconstrucción de las escuelas al 100 por ciento y las adecuadas condiciones en que operaron los planteles, posterior a la entrega de las obras a las comunidades escolares.

Destacaron cómo la estrategia de participación social implementada en el programa se orientó a mejorar la infraestructura escolar y a fortalecer el tejido social dentro de las escuelas participantes, aunque no sintieron que se desarrollaran propuestas ni demandas por parte de la sociedad, ya que al verse limitados en su participación no contaron con la motivación suficiente para dar continuidad a la labor participativa dentro de sus comunidades escolares. El presidente del CEAP de la escuela “Mártires de la Reforma” dijo en su entrevista que “somos pueblo y lo que pensemos no importa, lo bueno es que la escuela funciona y los niños no corren peligro, lo demás pues alguien más peleará en su momento para que se le tome en cuenta y se haga”.

En resumen, en sus declaraciones los entrevistados de los comités hicieron evidente el poco interés que mostró la institución a sus solicitudes o a sus aportaciones, no se creó un vínculo como parte de los resultados del programa a pesar del involucramiento que el programa mismo marca en cuanto a la participación del sector social.

Con el análisis de las expresiones vertidas por los actores del proceso participativo en el PNR, podemos señalar que lograr alcanzar resultados convenientes y apropiados en la estrategia del gobierno que involucró a los padres

y madres de familia en aspectos de la vida escolar a través de la participación social no solo depende de un nuevo modelo de gestión de procesos que se establezca en las normas que rijan a los programas para la atención de asuntos públicos, depende también de la voluntad de los miembros de estas comunidades a participar activamente en las escuelas y de los actores gubernamentales para prestar atención a lo que las comunidades sugieren o aportan, por lo menos es lo que se desprende de la experiencia aquí analizada de las escuelas que forman la muestra de nuestra investigación en la alcaldía Iztapalapa.

### **6.5. Alcances de la participación social en el PNR**

En el ámbito de la gestión escolar que se ha analizado hasta ahora en el marco del PNR, se identificó que sí existió en el diseño del programa, esto fue establecido en las Reglas de Operación donde se señala la existencia de una corresponsabilidad entre los miembros participantes en los CEAP y el INIFED como organismo operador del programa.

Si bien, como se expuso en apartados anteriores, se reflejaron avances positivos en el logro de objetivos institucionales, en lo que corresponde al particular tema de la toma de decisiones desde una perspectiva que incluye los conceptos de convenio y negociación entre los actores, se aprecia un liderazgo unilateral, limitando este liderazgo a los actores representantes del Estado.

En ese orden de ideas, y a fin de conocer los alcances de la participación social en el PNR a través de la perspectiva de los actores del proceso participativo, el instrumento aplicado como entrevista se centró en dos cuestionamientos. El primero para conocer la postura de los involucrados respecto del establecimiento de un vínculo entre los actores del proceso participativo en el contexto del PNR. Y, el segundo en relación con la identificación de algún tipo de alcance del proceso participativo que logrará incidir en acciones futuras para la atención de estos planteles escolares.

Al respecto de las preguntas expuestas, ambos actores (institucionales y de las comunidades escolares) reconocieron que el éxito de la realización de los proyectos escolares planteados en el PNR se debió al trabajo conjunto que se diseñó en el modelo de gestión educativa que planteó el programa al incluir a los padres y madres de familia como coparticipes y corresponsables de las acciones del gobierno en pro de las diez escuelas. Pero es importante puntualizar que estos alcances a los que se refirieron los entrevistados son exclusivamente a la reconstrucción de las escuelas, es decir, a trabajos físicos.

Sin embargo, algunos representantes de las comunidades escolares “Ramón Beteta”, “José María Velazco” y “Plan de San Luis”, manifestaron para que haya una continuidad en las demandas, propuestas y en la toma de decisiones respecto de la atención de los centros escolares, se requiere en primer lugar fortalecer la difusión para involucrar al resto de los padres de familia en actividades que están directamente relacionadas con el quehacer escolar. En segundo lugar, depende de la continuidad en los cargos, tanto de los servidores públicos en de las instituciones de gobierno como de los padres y madres de familia que conforman los comités. En tercer lugar, que exista disponibilidad de recursos económicos y humanos, así como de planes y programas estratégicamente diseñados para la atención de las necesidades futuras de las comunidades escolares, lo que es casi imposible debido a que los cambios en el gobierno son inevitables y el cambio de padres o madres de familia depende de los niños y su cambio de nivel escolar.

En resumen, lo que nos dejan como reflexión estas declaraciones de los entrevistados es que el alcance de la participación social en el PNR fue un alcance inmediato, es decir, este se vio reflejado únicamente en el logro de los objetivos de atención de los diez planteles y la dinámica y/o contribución de la participación social en la gestión escolar como sustento de las acciones de gobierno orientadas a brindar calidad educativa a los planteles dañados por los sismos de los años 2017 y 2018 no propicio la creación de un vínculo entre actores.

## Conclusiones

En este capítulo nos enfocamos en hacer la exposición y el análisis de las respuestas obtenidas a partir de las entrevistas con actores relevantes del proceso participativo en el PNR para entender las diferentes perspectivas sobre el involucramiento de la comunidad en el programa.

Con las preguntas aplicadas se exploraron enfoques institucionales que destacaron los buenos resultados en el cumplimiento de los objetivos. También se discutieron las limitaciones del trabajo de los Comités Escolares de Administración Participativa, que operaron dentro de un marco regulatorio estricto. Y a través de las respuestas emitidas por los doce actores entrevistados pudimos establecer un breve esbozo de que la participación social y la gobernanza están relacionados de manera importante en la mejoría de la infraestructura escolar que garantiza la calidad en la educación en nuestro caso de estudio.

Es importante resaltar en este análisis, que encontramos diferencias entre la perspectiva institucional y la social sobre la participación en el Programa Nacional de Reconstrucción (PNR) y a continuación las describimos. Iniciaremos con los planteamientos de la perspectiva institucional, la cual señala que la participación social condujo a buenos resultados y al cumplimiento de los objetivos del programa. Desde la institución (en este caso el INIFED), se vio a la participación como un mecanismo efectivo para garantizar la calidad educativa y la supervisión de las acciones de reconstrucción y mejora de la infraestructura escolar. Así mismo, estos actores enfatizaron que la estrategia de participación se implementó mediante el involucramiento de las comunidades escolares, quienes tenían la libertad de conformar sus comités por ellos mismos.

Por otro lado, tenemos la perspectiva social, es decir, de los integrantes de los comités. Ellos observaron que el trabajo de los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP) estuvo limitado por un marco normativo rígido. Aunque hubo participación, esta fue considerada insuficiente en términos de involucramiento y toma de decisiones ya que los actores no sintieron que se

tomaran en cuenta sus propuestas y demandas. Los miembros de las comunidades escolares expresaron que, aunque lograron la reconstrucción de las escuelas, no se establecieron vínculos significativos con las instituciones, reflejando una falta de respuesta a sus inquietudes y un ambiente poco propicio para una participación activa y efectiva

Dentro de las limitaciones que enfrentaron los comités en este proceso participativo destacan los criterios restrictivos establecidos por el INIFED. Entre estas limitaciones destacan, sobre la selección de los miembros de los comités, las dificultades de horario establecidos en las convocatorias para el desarrollo de las asambleas, la falta de consulta y comunicación de parte del instituto a las comunidades escolares, lo cual limitó su capacidad de incidencia en las decisiones, la total desconexión con las Instituciones y, sobre todo, las decisiones unidireccionales, ya que éstas tendieron a ser tomadas principalmente por las autoridades institucionales. Lo anterior dejó poco espacio para la colaboración y el trabajo conjunto real con los CEAP. Además, creó frustración entre los miembros de las comunidades, quienes sentían que su rol era más simbólico que efectivo.

Como se puede observar, estas limitaciones sugieren que a pesar de la inclusión formal de los CEAP en el proceso, la participación y el ejercicio de la corresponsabilidad fueron restringidos por normativas y prácticas que no favorecían una verdadera colaboración entre la comunidad y las instituciones.

En resumen, mientras la perspectiva institucional destaca los logros y el funcionamiento adecuado del programa, la perspectiva social subraya las limitaciones en la participación real y efectiva de las comunidades en el proceso.

## **Conclusiones generales**

La importancia de abrir canales de participación en donde la ciudadanía pueda colaborar en la búsqueda y propuesta de soluciones de problemas que le son comunes se ha puesto de manifiesto a lo largo de la historia. Sin embargo, en las últimas décadas este es un tema que se encuentra en la agenda pública debido a que el marco de análisis de la gobernanza lo exige, puesto que parte de que los grandes acontecimientos y transformaciones político-sociales se generan gracias a la acción colectiva de los agentes involucrados en distintos campos de acción.

En esta tesis se ha mostrado parte de las dinámicas de cómo se genera la participación social en espacios públicos como lo son los planteles escolares del Sistema Educativo Nacional Mexicano. Estos espacios son muy específicos debido a que si bien son lugares que se encuentran bajo normativas muy estrictas y su operación es bajo la tutela del Estado (en cualquiera de los tres niveles de gobierno), se consideran públicos porque son espacios de encuentro, de cooperación y de discusión ocupados por diferentes actores de la sociedad y que en nuestro caso de estudio sirvieron de escenario para desarrollar un proceso de involucramiento de diversos agentes en la esfera pública para la consolidación de acciones gubernamentales de calidad, incluyentes y con un alto grado de efectividad y legitimidad.

A lo largo de las páginas anteriores se expusieron nociones que brindan un panorama general sobre la participación social y cómo ésta representa un compromiso con un fin común, es decir, es una forma en que la sociedad puede incorporarse en actividades cuya intencionalidad está orientada al logro de beneficios colectivos. Así, el papel de la participación social en acciones de desarrollo local como aquellas que se encuentran en las comunidades escolares se centra en impulsar en los diversos sectores de una localidad, una actuación social comprometida basada en sentimientos de identificación y pertenencia a su lugar de convergencia.

Con base en esta última idea de lo que se puede entender como la participación social, esta tesis se planteó la siguiente pregunta de investigación, ¿Cuál fue el proceso de participación social y los alcances de esta en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022?, a lo cual, como respuesta se planteó la siguiente hipótesis:

*Las formas de participación social que se desarrollaron como parte del Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al año 2022, limitaron la integración y colaboración plena de las comunidades escolares para actuar como control ciudadano sobre las acciones realizadas por los organismos ejecutores del programa, ya que estuvieron mediadas por reglas y acciones institucionales que estaban previstas, inscritas y diseñadas desde el marco normativo del programa, lo cual dificultó la libre actuación de los participantes, ya que limitó e impidió su intervención en la toma de decisiones fundamentales, lo que también constituyó un obstáculo para que dicho proceso incidiera de una manera fundamental en la construcción de una gobernanza participativa en las respectivas comunidades escolares.*

Ahora bien, para poder establecer si esta hipótesis se confirma, se desecha o carece de fundamentos para su comprobación, es necesario, en primer lugar, recordar que la participación social cuenta con elementos insustituibles. Estos elementos que Chávez (2003) define como el involucramiento, la cooperación, el compromiso, la toma de decisiones y la conciencia social implicaba desarrollar en las comunidades escolares habilidades para la dirección y ejecución de procedimientos en torno a la gestión de requerimientos y recursos para resolver problemas compartidos y comunales, todo con base en procesos de organización social y en el conocimiento pleno de la realidad y del entorno de los centros escolares.

Con ese argumento como base, las formas de participación social que se presentaron en el Programa Nacional de Reconstrucción sector educativo en diez escuelas públicas de nivel básico del Sistema Educativo Nacional ubicadas en la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México en el periodo del año 2019 al 2022 las hemos observado desde dos perspectivas. Una es la perspectiva de las instituciones, desde donde la participación social que se implementó en el PNR representaba el establecimiento de un proceso que desarrollara en sí mismo acciones de sensibilización que propiciara cambios de actitudes y de responsabilidad colectiva, esto último como condición necesaria en la resolución problemas y demandas comunes.

En los argumentos proporcionados por los responsables de la ejecución de las obras, es decir, las instituciones, se refleja que la participación social pensada desde el ámbito estatal involucra un proceso en donde el individuo se transforma en un sujeto protagónico, en la reconstrucción del espacio, su entorno y su problemática cotidiana, a través de alternativas que promuevan la justicia y la igualdad social. Sin embargo, esto no se materializó en la realidad de las escuelas intervenidas. La participación social no se convirtió en la razón de ser de la intervención comunitaria, en virtud de que no se propiciaron e impulsaron acciones colectivas y de cooperación para la atención de los problemas y necesidades de los planteles escolares.

Al hacer esta afirmación, es necesario insistir en la mención de los cinco elementos fundamentales de la participación social que en nuestro caso de estudios no se alcanzaron a concretar. En primer lugar, el involucramiento, este primer componente de la participación social significa que alguien puede intervenir en un asunto en particular. Y esto si bien se hizo presente en el proceso de participación observado, fue de forma parcial y a través de lo establecido en un marco normativo rígido como lo son las Reglas de Operación del PNR, en ellas se describieron instrucciones precisas y se asignaron actividades, es decir, los integrantes de los comités escolares ya tenían tareas estipuladas previo a su elección por la comunidad escolar para asumir el cargo correspondiente. Estas actividades no

fueron consultadas, ni consensuadas y mucho menos implicaban la libre actuación o injerencia de los integrantes de los comités en el establecimiento de estas.

El segundo elemento es la cooperación la cual implica la colaboración con otro u otros para alcanzar un mismo fin. Este factor de la participación social al igual que el involucramiento solo se presentó parcialmente, esto debido a que el fin establecido se alcanzó ya que las escuelas dañadas fueron atendidas, rehabilitadas, reconstruidas y en su caso equipadas, pero el único tipo de cooperación que se permitió llevar a cabo por parte de las comunidades escolares a través de los comités fue al llenar formularios con el porcentaje de avance de las obras. Esta actividad, como lo vimos anteriormente, ya había sido establecida por el ente gubernamental y no hubo una capacitación los integrantes de los comités respecto de qué era considerado un avance de obra, entonces la cooperación en este caso se tradujo en la disposición de presencia de los padres y madres de familia en los planteles escolares.

El compromiso que se define como la obligación contraída por medio de acuerdo, promesa o contrato entre los participantes del proceso participativo que se desarrolló en nuestra muestra de diez planteles escolares, quedo establecida en el acta de asignación de cargo como integrantes del comité escolar de administración participativa. Sin embargo, esta acta solo definía los datos generales del plantel, los cargos asignados y las actividades a realizar por los integrantes del comité. Es decir, no se describían responsabilidades mayores, competencias dentro de la ejecución de las obras en las escuelas o sanciones en caso de incumplimiento, lo cual llevo a que algunos integrantes de los comités abandonaran sus cargos por falta de interés o motivación.

En cuanto a la toma de decisiones, esta estuvo en todo momento en el ámbito de las instituciones, desde el levantamiento del censo para la elaboración del diagnóstico de los planteles afectados por los sismos de los años 2017 y 2018, hasta la forma y medio de aplicación de los recursos públicos destinados para la atención de los planteles. Esto, como fue descrito en el capítulo cinco de esta investigación, se estableció en los documentos normativos del PNR, donde las decisiones,

resoluciones, convenios o acuerdos concretos están basados en criterios definidos para alcanzar los objetivos y solo correspondió a las instituciones públicas.

Por último, la conciencia social implica tomar en cuenta la identidad de los participantes, el compromiso con la organización que en este caso es con los centros escolares y la sociedad, y la responsabilidad del individuo con el grupo, consigo mismo y con el momento histórico. Este elemento no se logró identificar en el proceso de participación observado, ya que los individuos que conformaron los comités solo participaban a través del llenado de formatos previamente diseñados, lo que no logró el establecimiento de un vínculo entre los integrantes de los comités y los ejecutores del programa.

Es evidente que en este proceso de participación social descrito en los capítulos anteriores existen características comunes entre los términos que proveen las teorías, los establecidos en las normas y lo que se observó en el contexto real de nuestro problema de investigación. No obstante, es importante resaltar que fueron mayores las diferencias encontradas y que no fue posible deducir a qué categoría pertenece lo observado en los centros escolares.

Sabemos que se construyó alguna modalidad de gobernanza participativa, especialmente desde los espacios, procesos y actores de las respectivas comunidades escolares, en el proceso de implementación de la participación social en el Programa Nacional de Reconstrucción, pero a pesar de contar con elementos que fueron analizados no se logró definir qué modalidad se observó.

Ejemplo de ello es que en el término gobernanza participativa que en nuestro marco teórico se estableció, señalamos que la gobernanza participativa es un marco analítico de la gobernabilidad que busca que la ciudadanía tenga un mayor poder de decisión, que esta implica coordinación, cooperación, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad entre el gobierno y los diferentes actores de una sociedad.

Además, la gobernanza participativa involucra una triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno: el gobierno

multinivel, la transversalidad y la participación social (Subirats, 2009, p. 56). Es decir, la gobernanza participativa ofrece una propuesta de integración que permite que los principales actores de la sociedad (Estado-sociedad civil) desarrollen estrategias de acercamiento entre sí, por lo que el Estado al formar parte de esta relación representa ser el actor idóneo para impulsar la difícil tarea de cooperación.

Con esta definición como base podemos argumentar que lo observado en las diez comunidades escolares no encaja a plenitud en este término. Se observó una dinámica de presencia de los Comités Escolares de Administración Participativa, y de participación de éstos, únicamente a través de formas preestablecidas por el ente gubernamental, existió disposición de ambas partes para el desarrollo de las obras y eso reflejó el alcance de los objetivos físicos del programa en cuanto a la reconstrucción de escuelas, más no así al alcance de un involucramiento de la ciudadanía que derivara en la coordinación de acciones.

Se observó cooperación de los representantes de las comunidades escolares, pero sobre actividades determinadas que no propiciaron la coproducción y tampoco la corresponsabilidad. Es por lo anterior que podemos afirmar que existe un esbozo de gobernanza en la relación que se desarrolló entre los actores del proceso participativo en el PNR, aunque la información obtenida, revisada y analizada no proporcionó elementos suficientes para determinar qué tipo de gobernanza es a la que pertenece este proceso en particular.

En este sentido, las acciones sociales de la participación como se aprecia en nuestro caso de estudio fueron un factor indispensable entre las comunidades escolares, pero esto no determinó la trascendencia de las acciones para una continuidad o permanencia en el tiempo dentro del ámbito estatal.

Por lo anterior podemos manifestar que nuestra hipótesis de estudio se confirma. La auténtica participación social está ligada al acceso al poder de decisión con el deseo humano de ser más sujeto que objeto en el proceso social. Y este elemento no se observa en la normatividad que aplica al Programa Nacional de Reconstrucción, sector educativo.

En este programa, las decisiones ya estaban previamente tomadas, los Comités Escolares de Administración Participativa no eran elementos que incorporar para el consenso de acciones, sino fueron herramientas a través de las cuales se legitimaron la ejecución de los trabajos realizados por el organismo público.

Bajo este tenor, no puede esperarse mucha participación de las personas si éstas no saben cómo participar, dónde participar o para qué participar. Por esta razón se hace indispensable que las instituciones y el sistema político en general dé estas respuestas.

Es así como se llega a la conclusión de que la participación social debe ser un elemento de acompañamiento que el Estado siempre tenga presente. En este mismo sentido, se considera que es necesario elevar el nivel educativo, cultural y político de los ciudadanos en general, para que sean capaces de exigir al gobierno espacios de participación y proponer alternativas en un marco de participación social efectiva.

Es cierto que el Programa Nacional de Reconstrucción fue exitoso desde el punto de vista de las autoridades, porque se logró el objetivo de reconstruir las escuelas. También es cierto que desde sus lineamientos que incluyen la figura de la participación social no podemos decir lo mismo.

La participación social requiere de un Estado eficiente, honesto y democrático y de políticas y programas destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía. Para lograr lo anterior, se deben implementar acciones que estén proyectadas en lograr mecanismos que generen iniciativas y consultas entre todos los sectores de la sociedad, gobierno y empresas que confluyan hacia una serie de estrategias o proyectos de carácter coordinado y corresponsables.

También, es fundamental establecer transparencia en la planificación, ejecución y evaluación de políticas y programas públicos mediante información accesible. Facilitar el acceso a información pública con portales y plataformas digitales eficientes. Crear mecanismos de rendición de cuentas donde la sociedad

civil pueda verificar y exigir transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Se deben simplificar trámites y requisitos para consultas y deliberaciones, ofreciendo apoyo claro y guía sobre estos. Así mismo, establecer mecanismos inclusivos que permitan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de programas públicos.

Es prioritario crear espacios físicos y digitales para que ciudadanos expresen opiniones y monitoreen programas. Dotar a la ciudadanía de herramientas digitales para comunicación entre ciudadanía y gobierno, garantizando seguridad en la protección de los datos personales. Diseñar espacios de participación social en instituciones gubernamentales, con representantes civiles y fomentar la formación de líderes comunitarios para participación activa en asuntos públicos.

Estos cambios normativos fomentarían una mayor participación social, transparencia, y rendición de cuentas en los programas públicos, haciéndolos más efectivos y ajustados a las necesidades de la población y además otorgarían a las instituciones del Estado la confianza del ciudadano.

Finalmente, el elemento central que debe ser nutrido para una real participación social es la creación y difusión de una conceptualización con mayor amplitud en el campo de acción de la propia participación, viéndola como la posibilidad de los ciudadanos de involucrarse efectivamente en todo el proceso de diseño, ejecución, retroalimentación y fiscalización de las acciones público-gubernamentales.

## Referencias

- ACUERDO por el que se emiten los lineamientos generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019. (2019, 26 de marzo). Diario Oficial de la Federación. <https://www.dof.gob.mx/>
- ACUERDO número 716. (2014). Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los consejos de participación social en la educación. Diario Oficial de la Federación. <https://www.dof.gob.mx/2024>
- Adúriz, I. y Ava, P. (2006). Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina. *América Latina Hoy*. 42., 15-35.
- Aguilar, L. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. *Cuadernos de liderazgo*, 16-21.
- Aguilar, L. (2010). Gobernanza: El proceso de gobernar. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, L. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43), 187-213.
- Alisch, M. (2008). De la comunidad a la ciudad y viceversa: tradiciones metodológicas y sistemáticas de análisis de espacios sociales. En *Investigación práctica en espacios sociales: estudios de caso en espacios sociales rurales y urbanos*. Editorial Budrich.
- Arendt, H. (2009). ¿Qué es la política? Paidós.
- Banco Mundial. (2010). ¿Qué es el capital social? ¿Por qué es importante para el desarrollo? <https://web.worldbank.org/>
- Berelson, B. (1952). Análisis de contenidos en investigaciones en comunicación. *Prensa libre*.
- Borja, J., y Muxí, Z. (2000). El espacio público, ciudad y ciudadanía. Electa.
- Bourdieu, P. (2000). Poder, derecho y clases sociales. Bilbao.
- Chávez, J. (2003). La participación en las organizaciones vecinales. El caso de la ciudad de México. *Investigaciones Sociales (ACI)*.

- Coleman, J. (1988), El capital social en la creación del capital humano, *Revista americana de sociología*, Vol. 94, Suplemento: Organizaciones e instituciones: enfoques sociológicos y económicos para el análisis de la estructura social.
- Di Silvestre, C. (1999), Tamaño Muestral, *Curso Metodologías y técnicas cualitativas I*, Departamento de Sociología, Universidad de Chile.
- Duhart, D. (2006). Ciudadanía, aprendizaje y desarrollo de capacidades. *Persona y Sociedad*, Universidad Alberto Hurtado.
- Feldtkeller, A. (2002). Espacio construido para que extraños vivan juntos. En *análisis del espacio social: conceptos básicos—métodos—práctica*. Editorial Budrich.
- Fuentes, C y Peña, S. (2011). Espacio público y género: Hacia un marco teórico, metodológico y contextual. *Espacio público y género en Ciudad Juárez, Chihuahua*.
- Gehl, J. (2006). La humanización del espacio urbano: La vida social entre los edificios, Editorial Reverte.
- Goleman, D. (2005). El Liderazgo que obtiene resultados. Harvard Business.
- Hamm, B., y Neumann, I. (1996b). Sociología ecológica. 2: Sociología poblacional, ambiental y de planificación. Editorial Budrich
- Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (2019) <https://www.inifed.gob.mx/programa-nacional-reconstruccion/wp-content/uploads/2020/02/DOF-Diario-Oficial-de-la-Federaci%C3%B3n-modificacion-lineaminetos.pdf>
- Jiménez, L. (2011). Gestión escolar y participación social: modelos emergentes en dinámicas locales. Comunicación presentada en el XI Congreso Nacional de Investigación Educativa.
- Lefbvre, H. (1991), La producción del espacio. Oxford: Blackwell.
- León, J. (Coord.), (2006), Ciudadanía, democracia y políticas públicas, UNAM.

- LGE (2024). Ley General de Educación. Recuperado de <http://www.sepbcs.gob.mx/legislacion/>
- Lynn, L. (2002), Mejora de la gobernanza: una nueva lógica para la investigación empírica, Prensa de la Universidad de Georgetown
- Mayntz, R. (2000), Nuevos desafíos de la teoría de Governance, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, no. 7.
- Mehta, V. (2007). Un conjunto de herramientas para medir el desempeño del espacio público. 43rd ISOCARP Congress.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1989), Las políticas públicas. Editorial Ariel.
- Montero, M. (2003). Teoría y práctica de la psicología comunitaria: La tensión entre comunidad y sociedad. Paidós.
- Morgan, D. (2006). Los usuarios del espacio público como protagonistas en el paisaje urbano. *Revista de arquitectura*, vol. 8. Universidad Católica de Colombia.
- Mujica, P. (2005). La participación ciudadana en relación con la gestión pública. de [www.participa.cl](http://www.participa.cl)
- Nissen, S. (2008), Transformación urbana del espacio público y privado a espacios de carácter híbrido, *Revista sociológica checa*, vol. 44, núm. 6.
- Olvera, A. (2009), Instituciones garantes de derechos y formas de participación ciudadana en una transición frustrada, en *prensa*, CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Palma, D. (1998). La participación y la construcción de ciudadanía. CLACSO. <http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>
- Pérez, E. (2004). Percepción del espacio público. *Revista bitácora urbano territorial*, vol. 1, núm. 8, enero-diciembre 2004. Universidad Nacional de Colombia.
- Pérez-Valecillos, T y Castellano-Caldera, E. (2013). Creación del espacio público en asentamientos informales: Nuevos desafíos urbanos, *Revista*

*bitácora urbano territorial*, vol. 23, núm. 2, julio-diciembre 2013. Universidad Nacional de Colombia.

- Pucheu, J. (2009). Liderazgo transformacional como relación de ayuda en enfermería: Evidencia de dos Hospitales. Santiago: Tesis para optar al grado de Doctor en Psicología, FACSO, Escuela de Psicología, Universidad de Chile.
- Rabotnikof, N. (2005), En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea, UNAM.
- Rhodes, R. (1997), Comprender la gobernanza. *Gobernanza moderna: nuevo gobierno - interacciones sociedad*.
- Rodríguez, G., Gil, G., y García, E. (1996), Metodología de la Investigación Cualitativa. Ediciones Aljibe.
- Ruiz, J. (1999). Metodología de la Investigación cualitativa. Universidad de Deusto.
- Schlack, E. (2007). Espacio Público. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Secretaría de Educación Pública (2009b), 2009b, Modelo de Gestión Educativa Estratégica, México. SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2010). Información sobre los lineamientos generales para la operación de los consejos escolares de participación social. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2012). Indicadores del ciclo funcional de los consejos escolares de participación social ciclo escolar 2011-2012. México: SEP.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2019) <https://reconstruyendoesperanza.gob.mx/wpcontent/uploads/2019/09/Resumen.pdf>
- Serrano, C. (1998). Participación social y ciudadanía: Un debate del Chile contemporáneo. Santiago: MIDEPLAN.
- Subirats, J. (2009). Gobernanza, ciudades y políticas públicas, una conversación a propósito de Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana. Mundos

plurales. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*  
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/2846>

- Torres, R. (2001). Participación ciudadana y educación: Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. Punta del Este.
- UNESCO. (2004). Participación de las familias en la educación infantil latinoamericana. Santiago: OREALC/UNESCO Santiago.
- Valera, S. (2008). Conflicto y miedo ante un nuevo espacio público urbano. En B. Fernández-Ramírez y J. Tomeu Vidal (Eds.), *Debate sobre el espacio urbano*. Ediciones UOC.
- Villareal, M. (2010). Participación ciudadana y políticas públicas. Academia.edu. <https://itesm.academia.edu/VillarrealMartínezMaríaTeresa>
- Wüst, T. (2008). Factores y aspectos de los procesos de desarrollo socioespacial. En *Competencias en el espacio social: Desarrollo y organización del espacio social como proyecto transdisciplinario*. Editorial Budrich.

## Anexos

### Guión de entrevista

Proyecto: Análisis de la participación social en espacios públicos de la Ciudad de México en el marco del Programa Nacional de Reconstrucción en el sector educativo 2019-2022

Alumno: Flores González Dinorah Edelweiss

Maestría: Estudios de la Ciudad

Universidad: Universidad Autónoma de la ciudad de México

Actor: Estatal/Comunidas escolar

Nombre del Entrevistado: \_\_\_\_\_

Organismo: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_ Modalidad: \_\_\_\_\_

### Preguntas

- 1 ¿Quiénes forman la comunidad escolar?
- 2 ¿Cuáles son las actividades que se desarrollan dentro del plantely quiénes las desarrollan?
- 3 ¿Conoció los objetivos establecidos en el PNR?
- 4 ¿Cuáles fueron los participantes que estuvieron implicados en el PNR?
- 5 ¿Se estableció un plan de acción?
- 6 ¿Cómo se llevó a cabo el registro de las actividades?
- 7 ¿Quién evaluó el desempeño de los participantes y sus actividades?
- 8 ¿Qué modalidades de participación social se desarrollaron en la implementación del PNR?
- 9 ¿Existieron mecanismos de control para el desarrollo de las actividades?
- 10 ¿Qué métodos de evaluación de acciones se implantaron?
- 11 ¿Se realizó un diagnóstico de las necesidades del plantel?
- 12 ¿Se hicieron peticiones a las autoridades correspondientes por parte de la comunidad escolar?
- 13 ¿Considera usted que se estableció un vínculo entre los actores del proceso?
- 14 ¿Considera que los objetivos fueron alcanzados?
- 15 ¿Identifica algún tipo de alcance del proceso participativo que logró incidir en acciones futuras?