



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**La escuela es nuestra: la construcción democrática del espacio
escolar, un caso de estudio de los Comités Escolares de
Administración Participativa del municipio de Chila, estado de
Puebla, 2022-2023**

Junio, 2024

**Tesis para obtener el grado de
Maestro en Ciencias Políticas**

Presenta: Iztac Hernández Quiterio

**Dr. Jorge Contreras Peralta
Director de tesis**



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1: La construcción del espacio escolar	17
Introducción.....	17
1.El espacio social	18
1.1 El espacio escolar.....	26
1.2 Espacio escolar, más allá de la espacialidad física.....	28
1.4 La escuela mexicana: educación y espacio escolar en los contextos rurales	37
1.5 El problema de las normas y la estandarización en la construcción del espacio escolar	46
1.6 Conclusión	49
CAPÍTULO 2: Democracia y práctica democrática en el espacio escolar	52
2.1 Rousseau, la Voluntad General y los elementos mínimos de la Democracia... 52	
2.2 Manin: democracia y representación política. Distinciones fundamentales entre la suerte política, la elección y la rotación de cargos.....	57
2.3 Bobbio y la distinción entre democracia clásica y democracia moderna	61
2.4 La teoría contrahegemónica de la democracia de Boaventura de Sousa Santos	66
2.5 Volviendo a Bobbio.....	72
2.6 Democracia Participativa.....	74
2.7 Conclusión	77
CAPÍTULO 3: Caso de estudio. La escuela es nuestra, estructura y funcionamiento del programa: de la norma al campo, la experiencia de los Directores Regionales	79
Parte I.....	79
3.1 Introducción.....	79
3.2 La escuela es nuestra: de la norma al expediente, un análisis del funcionamiento del programa	80
3.3 La estructura: ¿Quién coordinó LEEN en el territorio, en el campo?.....	91
Introducción	91
PARTE II	120
BIBLIOGRAFÍA	149
OBRAS CONSULTADAS	149
ARTÍCULOS	150
TESIS	150
INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL REVISADA	151
FUENTES PROPIAS	152
ANEXOS	153
ANEXO CONTIGUO (1): IMÁGENES INFORMATIVAS	153
ANEXO CONTIGUO (2): ENTREVISTAS Y DOCUMENTOS	156

INTRODUCCIÓN

El programa La escuela es nuestra (LEEN)¹ entró en vigor en octubre de 2019 como parte de la política educativa del gobierno federal en México. Dicho programa, de acuerdo a sus lineamientos de operación, está enfocado en mejorar las condiciones de infraestructura escolar y equipamiento de los espacios educativos a través de subsidios que son administrados desde las comunidades escolares² y, desde 2022, los recursos podían ser destinados a extender la jornada escolar u ofrecer servicio de alimentos para los alumnos³.

El programa estuvo dirigido inicialmente a la atención de planteles educativos que se encontraran en zonas de muy alta o alta marginación, fuesen urbanas o rurales y, zonas de alta concentración de población indígena⁴.

Durante el periodo 2019-2020 en el estado de Puebla, fueron beneficiadas 3,366 escuelas⁵ de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), con dicho programa.

LEEN es un programa que forma parte de la política educativa de infraestructura escolar en México y, por lo tanto, su aplicación y funcionamiento están dirigidos a cumplir dichos objetivos. La ejecución del programa dispuso en sus lineamientos de operación⁶ que mediante asambleas escolares (conformadas por madres de familia,

¹ En la presente investigación utilizaré indistintamente el siglado “LEEN” como contracción del programa “La escuela es nuestra”.

² Diario Oficial de la Federación: 03/10/2019.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574403&fecha=03/10/2019#gsc.tab=0

³ Programas para el Bienestar, *La escuela es nuestra*. <https://programasparaelbienestar.gob.mx/la-escuela-es-nuestra/#:~:text=La%20Escuela%20es%20Nuestra%20es,las%20ni%C3%B1as%2C%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes>.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Este dato se obtuvo de una consulta realizada a la Secretaría de Educación Pública, mediante solicitud de información vía “plataforma de transparencia del Instituto Nacional de Acceso a la Información”, en junio de 2023. (Se integrará la solicitud y respuesta íntegra en los anexos de la investigación).

⁶ DOF: 03/10/2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574403&fecha=03/10/2019#gsc.tab=0

padres de familia, maestras, maestros, personal administrativo y alumnos a partir del 4° grado de primaria) se integraran Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP⁷), en cada escuela beneficiada.

El CEAP es la figura mediante la cual se realiza la dispersión y administración de los recursos federales (recepción, ejecución y comprobación), para llevar a cabo las acciones de intervención de los planteles educativos.

La ejecución del programa estuvo a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Secretaría de Bienestar (SEBIEN). Mediante la figura del Facilitador Autorizado (FA⁸) se realizaron visitas a las escuelas beneficiadas, con el fin de poder contactar a padres y madres de familia, directores, maestras y maestros y convocar a las asambleas escolares.

Esta acción se llevó a cabo interinstitucionalmente como parte de las acciones del gobierno federal para poner en marcha la política de mejora de infraestructura escolar, fomentando el esquema de participación mencionado anteriormente.

De acuerdo a Francisco Miranda López (2018), “la infraestructura física escolar es un elemento fundamental del proceso educativo e influye directamente en el cumplimiento del derecho a la educación”⁹.

En ese sentido, el programa LEEN, como parte de la política educativa de infraestructura escolar, obliga a revisar de qué forma se ejecutó el proceso de integración de los Comités Escolares de Administración Participativa como eje

⁷ En el desarrollo de la investigación usaremos indistintamente la sigla “CEAP” como contracción de “Comité Escolar de Administración Participativa”.

⁸ Figura operativa del programa La escuela es nuestra prevista en los lineamientos de operación.

⁹ De acuerdo al autor: “Se puede afirmar, por lo tanto, que garantizar una infraestructura adecuada para todas las escuelas es un aspecto indispensable de la garantía del derecho a la educación; por otro lado, la desigual distribución de la misma, en detrimento de aquéllas que atienden a estudiantes con menor capital económico, social y cultural, acrecienta las diferencias educativas al limitar la capacidad de la educación para reducir las brechas educativas”. “Infraestructura escolar en México: brechas traslapadas, esfuerzos y límites de la política pública” *Perfiles educativos* XL, no. 161, (2018). Revisado en <https://www.redalyc.org/journal/132/13258436003/html/>.

fundamental para la dispersión y ejercicio de los recursos para la mejora de los planteles escolares.

En el curso de la investigación, fue necesario comprender cómo se organizaron los distintos actores que intervinieron en el proceso de aplicación de la política, entendiendo por un lado la participación de aquellos que pertenecen a la comunidad escolar (padres y madres de familia, maestras y maestros, directores, administrativos) y, por otro, a los agentes externos (sociedad civil, agentes gubernamentales).

Lo central residió en la comprensión del papel que desempeñaron a partir de los lineamientos de operación impuestos por el propio programa, así como, la interpretación y adaptación realizaron de los mismos.

En síntesis, se hizo necesario explicar los mecanismos mediante los cuales se dio la participación de la comunidad escolar en coordinación con las instituciones gubernamentales para llevar a cabo las acciones propias de LEEN.

Al respecto se planteó la siguiente pregunta general: ¿Cómo se construye democráticamente el espacio escolar a partir de la aplicación del programa La escuela es nuestra?

La investigación, consiguientemente, se plantea el siguiente objetivo general: explicar cómo se construye democráticamente el espacio escolar desde la aplicación del programa La escuela es nuestra, en las escuelas que han sido beneficiadas con el mismo.

A partir de este objetivo podría plantearse una pregunta complementaria: ¿qué elementos durante el proceso de aplicación del programa La escuela es nuestra permiten definir que existe una construcción democrática del espacio escolar?

Para lograr ese gran objetivo general, se estableció una ruta crítica de análisis y comprensión de la aplicación del programa, teniendo en cuenta tres objetivos particulares para su desarrollo:

- 1) Describir y explicar cómo se construye el espacio escolar;
- 2) analizar y comprender la práctica democrática dentro de los espacios escolares;
- 3) construir y desarrollar un caso de estudio, que nos permita comprender y explicar de qué forma las comunidades escolares aplicaron el programa La escuela es nuestra para intervenir su escuela y con ello, reconfigurar la construcción del espacio escolar.

Analizar la relación existente entre la construcción del espacio escolar y la práctica de la democracia dentro de las comunidades escolares, fue un paso necesario para identificar los elementos político-sociales que determinan las relaciones de conflicto, acuerdo, cooperación, trabajo, consenso o disputa entre los miembros que allí interactúan desde la aplicación del LEEN.

Asimismo, es insoslayable comprender la “*escuela*” como un espacio de interacción social que construye permanentemente significados, sentidos, prácticas, usos y funciones a partir de la convivencia que los sujetos realizan dentro de él. Sin embargo, no pueden obviarse dos hechos concretos dentro de la investigación: el primero, referente al estudio del programa desde la perspectiva de la aplicación de una política educativa por parte del Estado; el segundo, referente a la diversidad de contextos, ambientes, geografías y culturas en las que fueron beneficiadas miles de escuelas con LEEN.

Explicar cómo se construye democráticamente el espacio escolar, no es una tarea sencilla, pues requiere el establecimiento de vínculos conceptuales que permitan mostrar las formas en las que la participación de los miembros de la comunidad escolar incide en la construcción de los espacios escolares y al mismo tiempo, si esta participación puede caracterizarse desde la práctica de la democracia, lo cual, por la complejidad misma del concepto, requiere un delineamiento preciso.

El primer momento de la investigación estará enfocado en analizar y explicar cómo se construye el espacio escolar desde la perspectiva del espacio social y la espacialidad escolar acuñada por autores como Henri Lefebvre (1974), Miranda

López (2018), Ruiz Ruiz (1994), María Castro (2015), Morales García Álvaro (2023) entre otros.

Entender el espacio escolar como representación y parte de la espacialidad social, plantea que la edificación de las escuelas y su constitución como sitio de interacción social, va más allá de su construcción física, es decir, del edificio como totalidad del espacio. El espacio escolar, como concepto teórico, se encuentra delineado por diferentes perspectivas políticas, sociales, arquitectónicas, pedagógicas, educacionales y culturales.

Se recurrió a visiones como la de la autora Alejandra María Castro, que señala: “cuando hablamos de espacio escolar, no nos referimos solo a lo físico, a la materialidad de los edificios, a su arquitectura, sino que incluimos las ideas y los sentidos construidos por los sujetos en relación a los espacios y la espacialidad¹⁰.

Abordar el estudio del espacio escolar desde una perspectiva amplia¹¹, parte del hecho de que no puede explicarse la construcción de la “escuela” solamente desde el edificio y la distribución de los lugares que serán ocupados por los sujetos que ahí interactúan.

Hacer un uso exclusivo de la perspectiva de la espacialidad física como definición del espacio escolar, reflejaría a la escuela en un solo plano, de forma lineal y bajo una totalidad estática. Ruiz Ruiz señala: “el espacio es tridimensional, tiene cosas,

¹⁰ Alejandra María Castro, “Espacio escolar y sujetos. Políticas y experiencias. Un estudio de casos de la ciudad de Córdoba”, (tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba, 2015), 8.

¹¹ La construcción del espacio escolar entonces, es resultado en gran parte del diseño estructural de la escuela entendiendo que “sobre el edificio escolar, el espacio ejerció su influjo a través de un minucioso programa constructivo establecido sobre todos los niveles arquitectónicos. Determinó el lugar mediante la imposición del emplazamiento, orientación, iluminación, aireación, temperatura, decoración y mueblaje. Configuró la forma, a través de la definición de espacios, volúmenes, tamaños, huecos y materiales constructivos. Participó en la conformación de la función educativa, mediante el establecimiento de un programa que imponía un sistema de conductas controladas por los espacios construidos. La circulación, vigilancia, aseo, gimnasia, juegos y trabajo en el aula tendrán sus correspondientes espacios construidos que, a su vez, condicionarán los periodos de trabajo, descanso y movimiento”. José María Ruiz Ruiz, “El espacio escolar”, *Revista Complutense de Educación* 5, no. 2 (1994): 96. <https://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/view/RCED9494220093A>

va armándose de objetos. Tiene fondos, planos y perspectivas. También tiene movimiento. Somos seres espaciales”¹².

Comprender la constitución del espacio escolar, puso en el centro de la discusión el hecho de que las “*escuelas*” se diseñan bajo criterios y normas que muchas veces, están influenciados por los procesos políticos, sociales, pedagógicos, arquitectónicos y culturales que determinan los elementos y la estructura contemplados para su realización desde lo que se ha denominado como “*campo escolar*”¹³.

El desarrollo de procesos políticos en la construcción del espacio escolar, es lo que permite plantear la existencia de la práctica democrática dentro de las escuelas. Algunos de los conceptos identificados bajo esta óptica son: la participación activa de la comunidad escolar, el fomento de la autonomía y descentralización en el uso de los recursos, la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso del dinero y las acciones ejecutadas por el comité escolar de administración participativa, la rotación de cargos, así como, la celebración de asambleas, elecciones y delegación de responsabilidades en un cuerpo de representantes.

Así, el espacio escolar puede ser visto como un punto donde converge la participación de las comunidades escolares en el proceso de construcción de la “*escuela*”, mediante el ejercicio de la práctica democrática en sus diferentes formas.

Sin embargo, debe reconocerse en todo momento, que este proceso fue posible visualizarlo, comprenderlo y explicarlo, a partir de analizar el programa *La escuela es nuestra*, como parte de la política educativa de infraestructura escolar que ejerce el Estado.

¹² *Ibíd.*, 94.

¹³ El campo escolar incluye tanto la dimensión institucional (leyes, reglamentos, recursos) como a los agentes individuales y colectivos (docentes, funcionarios, alumnos y alumnas, familias) que tiene su historia, inclinaciones, preferencia, despliegan estrategias y movilizan recursos diferentes, interactúan, mantienen relaciones de fuerza históricamente determinadas, están en conflicto o cooperación y establecen alianzas y luchan por la realización de intereses específicos. Emilio Tenti Fanfani, *La escuela bajo sospecha* (Argentina: Siglo XXI editores, 2021), 73.

La construcción del espacio escolar, para el caso de la presente investigación, deberá entenderse primero desde los cambios en la política educativa de infraestructura escolar a partir de la aplicación del programa La escuela es nuestra, es decir, en la identificación de las modificaciones en los procesos de organización institucional que cambiaron la reglamentación, los modelos y esquemas técnicos, jurídicos, administrativos, políticos y sociales para intervenir, equipar, dar mantenimiento, rehabilitar o construir los espacios educativos.

En sintonía con lo mencionado anteriormente, se plantearon las siguientes preguntas a partir de la implementación de LEEN: ¿cuáles son los cambios institucionales dentro de la política educativa de infraestructura escolar que modificaron el modelo de intervención de las escuelas?, ¿qué elementos durante la aplicación del programa La escuela es nuestra permitieron involucrar a las comunidades escolares en los procesos de intervención de las escuelas?, y finalmente, ¿cómo modificó el programa La escuela es nuestra el proceso de construcción del espacio escolar mediante la práctica democrática?

Para profundizar más en el contexto de cómo funciona el programa La escuela es nuestra, se hizo una revisión de los lineamientos de operación, así como, documentos diversos que me permitieron dibujar con claridad el esquema de participación de las comunidades escolares, la praxis de la democracia y finalmente, la construcción del espacio escolar.

Para contextualizar al programa LEEN, se realizó una revisión general del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024)¹⁴. El primer hallazgo sustantivo, es que LEEN no se encuentra plasmado como un eje central de dicho documento y tampoco se encontró que formará parte del eje temático que comprende la política de educación.

Sin embargo, el 14 de septiembre del año 2023, se celebró un Congreso Nacional por parte de las instancias gubernamentales que intervienen en la aplicación del

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://presidente.gob.mx/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>

programa (SEBIEN y SEP)¹⁵, donde destaca que desde el inicio de la operación del LEEN hasta septiembre de 2023, se han beneficiado a 134,696 escuelas con un monto presupuestal acumulado de 63 mil 797 millones de pesos¹⁶.

Otro documento que resulta interesante, es el segundo informe de gobierno de la actual administración federal¹⁷, en él se menciona que, como parte de la actualización normativa y reglamentaria de la política educativa, se determinó la abrogación de la “Ley de Infraestructura Física Educativa” y la extinción del “INIFED (Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa)”¹⁸.

La revisión de los documentos citados, ejemplifican de forma sencilla cómo los cambios en la política educativa de infraestructura escolar mediante la aplicación del LEEN, modificaron los procesos de construcción de los espacios escolares, sumando, que hicieron tangible y observable la orientación que se busca imprimir desde la instancia gubernamental en la aplicación de la política y, en otro segmento, la forma en la que se apropia del mismo la comunidad escolar.

Para comprender los cambios con mayor precisión, la investigación contextualiza la forma en que se aplicaba la política educativa de infraestructura escolar. Partimos de un hecho concreto: antes de la implementación del programa La escuela es nuestra, la construcción, rehabilitación, mantenimiento, equipamiento o reparación de la infraestructura escolar, se diagnosticaba, planeaba y ejecutaba desde los escritorios de las instancias gubernamentales, que pocas ocasiones y en algunos lugares ninguna vez, consideró la participación de la comunidad escolar.

¹⁵ Para ampliar la información revisar: Programas para el Bienestar, *Encabezan Educación y Bienestar Congreso Nacional 2023 del programa La Escuela es Nuestra* (Ciudad de México, 2023). <https://programasparaelbienestar.gob.mx/encabezan-educacion-y-bienestar-congreso-nacional-2023-del-programa-la-escuela-es-nuestra/>

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Gobierno de México, *Segundo Informe de Gobierno 2019-2020* (Ciudad de México, 2020). <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Segundo-Informe-2019-2020.pdf>

¹⁸ *Ibíd.*, 219

En ese sentido, sostenemos que el cambio de objetivo y función de la PEIE¹⁹, transforma la relación entre alumnos, alumnas, maestras y maestros; maestros, maestras y madres y padres de familia, en síntesis, la organización política desde la cual se estructuran las relaciones de convivencia y los canales de comunicación entre los sujetos que ocupan el espacio escolar y, la comprensión y explicación de esos procesos, es lo que nos permitirá definir cómo construye la escuela, es decir, el espacio escolar.

El segundo momento estuvo enfocado en analizar y definir conceptualmente la práctica o ejercicio de la democracia dentro de las comunidades escolares. Este segmento de la investigación se enfocó en explicar cuáles son los elementos que permiten establecer que existen condiciones para la praxis democrática de la comunidad escolar en los asuntos referentes a la escuela.

Cuando hablamos de democracia dentro de la comunidad, hacemos referencia obligada a dos condiciones mínimas en el proceso de organización política: la participación libre de los individuos y, las condiciones que permiten que exista esa participación²⁰.

Para ello, se hizo una revisión de la literatura que permitió delinear conceptualmente la práctica y la participación democrática. Autores como Carole Pateman (1970), Boaventura de Sousa Santos (2005), David Altman (2022), Maxwell A. Cameron-Eric Hershberg-Kenneth E. Sharpe (2102), Bernard Manin (1998), Norberto Bobbio (1984), por mencionar algunos, han permitido un acercamiento a comprender la configuración de la democracia más allá de una forma de gobierno, es decir, más

¹⁹ De ahora en adelante usaré indistintamente la Política Educativa de Infraestructura Escolar y la contracción PEIFE con el fin de facilitar la lectura.

²⁰ “La teoría de la democracia participativa está constituida alrededor del principio central de que los individuos y sus instituciones no pueden considerarse aisladamente unos de otros. La existencia de instituciones representativas a nivel nacional, no son suficientes para que haya participación democrática. Para alcanzar la máxima participación de todos, esto es, que exista participación en la base de la sociedad, ésta debe ubicarse tanto en los niveles institucionales como en otras esferas, como capacitación y entrenamiento social (social training) para la democracia, de ese modo podrán desarrollarse las necesarias actitudes individuales y cualidades psicológicas (Pateman, 1970, p.42). Op. cit. en Álvaro Vallejos Roa, “La educación en el modelo de participación democrática de Carole Pateman” (tesis de licenciatura, Universidad de Chile, 2007), 13. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110465/vallejos_a.pdf?sequence=3&isAllowed=y

allá de los modelos clásicos de democracia representativa o democracia directa que buscan dimensionar con más precisión la participación de la sociedad en las elecciones, los plebiscitos, las consultas populares o los referéndums.

Así mismo, para entender la praxis democrática, fue necesario voltear la mirada a los diferentes modelos y formas en las que esta se ejerce, tomando en cuenta una guía fundamental: si realmente la ciudadanía se encuentra en el centro del proceso de toma de decisiones y la discusión de los asuntos públicos, es decir, desde donde o desde qué elementos se construye una comunidad política esencialmente democrática.

En ese sentido, sostenemos que el voto, los plebiscitos, los referendos, las consultas populares, entre otros mecanismos de democracia directa y democracia representativa²¹, no han sido suficientes para fomentar y ampliar la participación de los ciudadanos.

Dentro de este lente, para hacer efectiva la democracia, ésta debe atravesar la esfera político-gubernamental y trasladarse a otras esferas de la vida social como las empresas, los sindicatos, los ejidos, las escuelas, es decir, la práctica democrática debe ser un parteaguas de los procesos de organización y toma de decisiones de las comunidades en los diversos espacios en dónde esta se construye, convive e interactúa.

Bajo este argumento, se sugiere que el programa La escuela es nuestra refleja un mecanismo intrínsecamente democrático para fomentar, organizar e impulsar el involucramiento de las comunidades escolares en los asuntos referentes a la construcción de la escuela y por ende, del espacio escolar.

Es pertinente, entonces, hacer las siguientes preguntas: ¿cómo se puede definir la praxis democrática?, ¿cómo se articula la práctica democrática dentro de la

²¹ De acuerdo a Altman, la democracia directa se encuentra definida esencialmente por mecanismos procedimentales como la consulta popular, el referendo y los plebiscitos, para ampliar revisar: David Altman, *Ciudadanía en expansión* (México: Siglo XXI editores-INE, 2002).

comunidad escolar?, ¿qué elementos nos permiten confirmar que se ejerce la democracia dentro de las escuelas?, finalmente, ¿el programa La escuela es nuestra es un instrumento (político) que fomenta la participación y la práctica democrática dentro de las escuelas?

Si se centra la investigación en el objetivo general, es decir, en “*explicar cómo la implementación del programa La escuela es nuestra permite la construcción democrática del espacio escolar*”, el tercer momento de la investigación estuvo enfocado en explicar cómo se estructuró y construyó el espacio escolar desde la praxis democrática.

Para lograrlo, se propuso construir y desarrollar un caso de estudio, que arrojó evidencias y testimonios de cómo la aplicación del LEEN, permite que las comunidades escolares, mediante el ejercicio de la democracia construyan e intervengan sus espacios escolares.

El caso de estudio se dividió en dos momentos. El primero comparó la visión e interpretación de dos funcionarios de la Secretaría de Bienestar, encargados de coordinar el programa La escuela es nuestra en diferentes regiones del estado de Puebla. El primero, actualmente se sigue desempeñando como Director Regional de Programas para el Desarrollo en la región de Acatlán de Osorio, (37 municipios, varios de ellos con población indígena mixteca o náhuatl, y con alto grado de migración); el segundo se desempeñó hasta noviembre de 2023 como Director Regional de Programas para el Desarrollo en la región de San Martín Texmelucan (14 municipios, muchos urbanizados o semiurbanizados, con alta actividad comercial).

La comparación de la visión que cada uno de estos funcionarios tiene sobre el LEEN, hizo posible comprender en primera instancia, la forma en la que interpretaron los Lineamientos de Operación, la forma en que llevaron a la práctica el programa, los problemas o conflictos que identificaron, las áreas de oportunidad y principalmente, la forma en que concibieron la organización de las comunidades escolares en los procesos de toma de decisiones.

Este ejercicio nutrió la investigación considerando que las regiones tienen características geográficas, culturales, económicas, políticas, sociales, ambientales y poblacionales muy diferentes, pero en ambas, se aplicó el mismo programa, bajo los mismos lineamientos de operación y cada uno, acentuó su mecanismo de implementación a partir de sus contextos y particularidades.

El segundo momento del caso de estudio estuvo enfocado en analizar, comprender y explicar cómo aterrizaron- por decirlo simple- las comunidades escolares el programa La escuela es nuestra para intervenir sus escuelas y con ello, reconfigurar sus espacios escolares.

Por cuestiones de tiempo y acceso a los sujetos participantes en la recolección de testimonios, se determinó realizar las entrevistas en el municipio de Chila del estado de Puebla, toda vez que fue donde pudimos encontrar mayor empatía para llevar a cabo la aplicación de los cuestionarios, así como, los canales de comunicación para acceder a la información del expediente de la aplicación del programa.

En ese tenor, se hace mención de la importancia que tienen las escuelas como vehículo para poder describir los cambios en el espacio físico, las formas en las que se perciben estos cambios, los significados que se producen respecto a la reconfiguración de la espacialidad física, la forma de interacción dentro del espacio escolar por parte de los miembros de la comunidad escolar y principalmente, si la comunidad escolar siente, percibe y expresa que la intervención y modificación de su escuela, puso en el centro del proceso de participación y toma de decisiones a los miembros que la integran, es decir, si existe un involucramiento real de la comunidad escolar en la construcción del espacio escolar.

La realización del caso de estudio, contempló la descripción y análisis sobre la interacción entre los agentes gubernamentales (funcionarios públicos de las dependencias encargadas de aplicar el programa, SEP y SEBIEN)²² con las

²² SEP (contracción de Secretaría de Educación Pública), SEBIEN (Secretaría de Bienestar).

comunidades escolares (maestros, maestras, madres de familia, padres de familia, alumnas y alumnos) para llevar a cabo la ejecución del programa.

La aplicación de las entrevistas permitió observar la percepción e interpretación que hizo cada uno de los sujetos que intervino en la aplicación del programa, la función que cumplieron, los roles que asumieron y la visión que tienen sobre el programa.

Metodológicamente el caso de estudio se planteó desde una línea de tiempo que permitió tejer la información a manera de comprender cómo se dio el proceso de aplicación del programa y eso, requirió del registro y análisis de los documentos que integran el expediente de las acciones llevadas a cabo por el Comité Escolar de Administración Participativa.

Así mismo, se desarrolló una entrevista focal grupal a los miembros del CEAP (en su papel de Presidente(a), Tesorera, Secretario(a) y Vocales), con el objetivo de describir, caracterizar, comprender y explicar cómo entendieron, significaron, interpretaron y aplicaron el LEEN.

En esa ruta, fue pertinente entrevistar a uno de los agentes gubernamentales encargados de aplicar el programa desde las instituciones gubernamentales, el Facilitador Autorizado²³, figura responsable de dar seguimiento al programa en el caso de estudio planteado, bajo la guía del director regional de la Secretaría de Bienestar encargado de coordinar el programa en esa demarcación.

Las conclusiones de la investigación fueron el resultado de lograr esquematizar y tejer las evidencias empíricas recogidas en campo sobre la aplicación del programa La escuela es nuestra, con nuestros postulados teóricos sobre la construcción democrática del espacio escolar.

Se asume que los cambios en la política educativa de infraestructura escolar lograron modificar los procesos mediante los cuales se edifican o intervienen las escuelas y, precisamente ese cambio, produjo una transformación del proceso de

²³ Figura gubernamental responsable de dar seguimiento al programa La escuela es nuestra desde el gobierno federal.

organización política y social dentro del espacio escolar, otorgando la facultad de tomar decisiones a las comunidades escolares.

Finalmente, se plantea la hipótesis que sostiene la presente investigación:

“La construcción democrática del espacio escolar ha sido posible, debido a que los lineamientos de operación del programa La escuela es nuestra, ponen en el centro del proceso de toma de decisiones a las comunidades escolares, mediante la implementación de mecanismos de participación y práctica democráticos”.

La decisión de analizar y comprender el programa LEEN desde un enfoque amplio del concepto de espacio escolar, partió de la idea de que la construcción de la “escuela” como espacio de integración e interacción social²⁴, pedagógica, cultural y política, nos permite entender cuáles son las relaciones que se establecen entre los sujetos que lo conforman, cómo realizan el proceso de apropiación y significación del mismo y, finalmente, cómo lo perciben a partir de la organización política que se desarrolla dentro de él, la cual está guiada conforme a nuestra idea central, por la práctica democrática.

²⁴ El espacio social hay que comprenderlo en su dimensión constituyente de la realidad social como materialidad espacial de las prácticas relacionales mismas, abandonando las viejas conceptualizaciones de la ciudad alrededor de la forma, la función y la estructura urbana e introduciéndola directamente al debate sobre las fuerzas de producción y reproducción social. Álvaro Moral García, *La crisis de la democracia-La aniquilación de la ciudad: las transformaciones del espacio y la política (476-2008)* (México: Akal, 2023), 19.

CAPÍTULO 1: La construcción del espacio escolar

Introducción

En este capítulo se analizarán y expondrán las ideas centrales respecto a la forma en que se constituye el espacio escolar más allá del plano físico, del plano lineal. La importancia de desarrollar este concepto radica en comprender los procesos de organización social y política que se dan dentro de las escuelas, así como, aquellos criterios pedagógicos y arquitectónicos, normativos, políticos, sociales e incluso conductuales desde la esfera institucional gubernamental, es decir desde el propio Estado, que dan forma a un concepto amplio de espacio escolar.

Se realizó una revisión de los autores que permitieron esbozar en un primer momento una comprensión sobre el espacio social, no sólo como un concepto limitado a la interacción que da origen al uso y actividad propiamente humana de un sitio o lugar, sino como categoría que nos permite tejer la creación de significados, usos, saberes y proyecciones sobre la vida misma; es decir, el espacio social como una pared donde se dibujan y retratan las historias de los sujetos y actores que en el conviven, pero, que al mismo tiempo, se construye permanentemente.

Esa categoría de espacio social, permite profundizar y ampliar el concepto de espacio escolar, pues más allá de ver exclusivamente a las relaciones y redes sociales que se tejen dentro de las escuelas intrínsecamente, así como la proyección y construcción de los edificios de acuerdo a las actividades y necesidades que se van a desarrollar o se desarrollan en él, partimos de una idea central: que la construcción de la espacialidad escolar, que la escuela como totalidad de una realidad que engloba experiencias, vivencias, símbolos, trayectorias y contradicciones, parte de un proceso organizacional inherentemente político, es decir, la escuela sólo puede existir como tal, por la presencia de una colectividad que establece canales de comunicación, convivencia, acuerdo, desacuerdo, conflicto, tensión, contradicción, consenso o disenso, en función de las relaciones de poder que se dan a partir de la toma de decisiones para intervenir, modificar, reconfigurar, en síntesis, de construir el espacio escolar.

1.El espacio social

En 1974 el filósofo, sociólogo, geógrafo e historiador marxista Henri Lefebvre publicaría su obra “La construcción del espacio”²⁵. En dicho texto, el autor retrata y define cuáles son los elementos constitutivos de la producción y reproducción del espacio²⁶. La importancia de su estudio para nuestra investigación radica en la precisión con la que señala el proceso de producción del espacio social.

Para Lefebvre, “el espacio (social), no es una cosa entre las cosas, un producto cualquiera entre los productos: más bien envuelve a las cosas producidas y comprende sus relaciones en su coexistencia y simultaneidad: en su orden y/o desorden (relativos). En tanto que resultado de una secuencia y conjunto de operaciones, no puede reducirse a la condición de simple objeto”²⁷.

En ese sentido, el espacio social es producto de la coexistencia de la actividad social con el objeto o los objetos que representa, interactúa la realidad con el ideal (proyección) sobre las cosas, la unión de lo simbólico y lo imaginario en el proceso de espacialización.

Esta reflexión se hace necesaria, debido a que la construcción de la propia espacialidad es un acto meramente humano, un acto de la vida social, resultado de la interacción de las fuerzas productivas y su reproducción como proceso mediante el cual se genera el espacio social y, sólo entendiendo el sentido del espacio social, podemos comprender el alcance de la forma y los procesos mediante cual se construyen los espacios. Lefebvre señala:

El espacio social contiene objetos muy diversos, tanto naturales como sociales, incluyendo redes y ramificaciones que facilitan el intercambio de artículos e informaciones. No se reduce ni a los objetos que contiene ni a su mera agregación. Esos <<objetos>> no son únicamente cosas sino también

²⁵ Henri Lefebvre, *La producción del espacio* (España: Capitán Swing, 2013).

²⁶ “...los hombres, en tanto que seres sociales, producen su vida, su historia, su conciencia, su mundo...La producción, en sentido lato, comprende pues una multiplicidad de obras y formas diversas, incluso si esas formas no portan la marca de los productores y del proceso de producción”. *Ibíd.*,125.

²⁷ *Ibíd.*,129.

relaciones. En calidad de objetos, poseen particularidades discernibles, formas y contornos. El trabajo social los transforma y los sitúa en otra configuración espacio-temporal, incluso cuando no afecta a su materialidad ni a su estado natural²⁸.

En ese orden de ideas, la producción del espacio social es multifactorial, su construcción no está sujeta únicamente a las cosas o elementos que lo configuran en el plano de la espacialidad física, sino también al conjunto de relaciones e intercambios que surgen de los procesos de configuración a partir del trabajo que es desarrollado para su creación y funcionalidad.

Las cosas, los objetos, las formas, los planos, el molde, el recipiente que integran parte del espacio, no puede ser entendido sin las relaciones, los intercambios, las tensiones, las resistencias, los vínculos, la interacción social que le da vida para poder constituirse, es decir, el espacio no puede entenderse sin comprender el trabajo ejercido para su creación y construcción y , en tanto relación de trabajo, el espacio inherentemente conlleva relaciones sociales y políticas que definen su funcionalidad, utilidad y sentido.

Por tanto, si nos acercamos al objetivo de la investigación, podemos plantear que el cambio en la organización social y política (cambio en la división del trabajo y las relaciones de producción) de la comunidad escolar, implica el cambio del espacio físico, sus lugares, sus objetos, sus formas, etc., y, por ende, sus usos, sus funciones y las relaciones e interacciones en él desarrolladas.

La estructuración de las escuelas adquiere sentido sólo si se entiende que su proyección, construcción y utilización está enfocado en espacializar el proceso de enseñanza. Es decir, la interacción social y política que surge en el proceso de enseñanza-aprendizaje, requiere de un lugar, de un espacio en el cual se desarrolle la actividad con el fin de generar una materialización y producción de la propia vida que, en esta investigación, refiere a la vida escolar. Lefebvre apunta: “Debemos concluir que este espacio implica, contiene y disimula relaciones sociales, a pesar,

²⁸ *Ibíd.*,134.

de que, como hemos dicho, este espacio no es una cosa, sino un conjunto de relaciones entre las cosas (objetos y productos) ...la Cosa no alcanza completamente lo absoluto, no logra emanciparse de la actividad, del uso, de la necesidad, del <<ser social>>...la visibilidad, no conlleva necesariamente la legibilidad de las relaciones sociales inherentes²⁹.

La relación que existe, entonces, entre los objetos (las cosas), el trabajo y las interacciones sociales, es lo que permite materializar el espacio social. Derivado de esta relación, se crean diferentes formas de representación, de producción, de creación y construcción del espacio. Para Lefebvre el espacio social “se desarrolla mediante su ampliación...los componentes que interactúan para su materialización y reproducción son: las fuerzas productivas y sus componentes (naturaleza, trabajo, técnica, conocimiento), las estructuras (relaciones de propiedad), las superestructuras (las instituciones y el mismo Estado)³⁰.

Cabe preguntarnos entonces, ¿son las escuelas una representación (material y formal) de una parte del espacio social? El espacio, no es un objeto o fin en sí mismo, tampoco es puramente una relación social, no es estático, se encuentra constantemente en transformación. Su propia funcionalidad depende de la interacción conjunta de las cosas y las fuerzas que los componen.

En el caso de la escuela, como representación del espacio social, podemos hallar contradicciones específicas, tales como el carácter burocrático-corporativo de la educación formal (superestructura) y la organización colectiva de la comunidad escolar, bajo la premisa de un interés común o compartido.

²⁹ *Ibíd.*, 139

³⁰ El espacio no tiene nada de <<condición>> a priori de las instituciones y del Estado que las corona. Podemos afirmar que el espacio es una relación social, pero inherente a las relaciones de propiedad (la propiedad del suelo, de la tierra en particular), y que por otro lado está ligado a las fuerzas productivas (que conforman esa tierra, ese suelo); vemos, pues, que el espacio social manifiesta su polivalencia, su <<realidad>> a la vez formal y material. Producto que se utiliza, que se consume, es también medio de producción: redes de cambio, flujo de materias primas y de energías que configuran el espacio y que son determinados por él. En consecuencia, ese medio de producción, producido como tal, no puede ser separado de las fuerzas productivas, incluyendo la técnica y el conocimiento, ni separado de la división social del trabajo, que lo modela, ni de la naturaleza, ni del Estado y las superestructuras de la sociedad. *Ibíd.*, 141.

El espacio siempre es percibido en escalas, fragmentariamente. La escuela es vista y proyectada desde la totalidad de la infraestructura de la cual está compuesta, pero si nos adentramos o más bien, si diseccionamos que en ella hay aulas, patios, sanitarios, jardín, dirección escolar, almacén, canchas deportivas, etc., y éstas secciones o fragmentos a su vez, contienen otros objetos y otros seccionamientos, nos indicaría precisamente que la composición y producción de la escuela como espacio es, al mismo tiempo, la reproducción de otros espacios en otras escalas.

La imagen más común del espacio, regularmente refiere a un sitio, a un lugar o punto específico de forma estática. Sin embargo, desde la propia disección y descomposición de los espacios para su análisis, veríamos no sólo su configuración material física fácticamente, sino la composición de las interacciones y las relaciones sociales que ahí se desarrollan entendiendo la utilidad, la funcionalidad, los significados y los sentidos que se producen y reproducen. “El espacio es la morfología social; en ese sentido, el espacio es a lo <<vivido>> lo que al organismo vivo es su propia forma, íntimamente ligada a las funciones y estructuras”³¹.

La producción del espacio escolar, se encuentra sujeto a la actividad productiva de la escuela en su desarrollo histórico. Partimos del planteamiento o necesidad por parte de la sociedad o comunidad de establecer un espacio para la enseñanza, hasta la edificación y puesta en función del mismo, lo que genera uno o varios significados que componen e integran la identidad y producción de la propia escuela a partir de su utilidad en la reproducción de las múltiples interacciones sociales. Lefebvre apunta:

La capacidad creativa es siempre la de una comunidad o colectividad, la capacidad de un grupo, de una fracción de clase activa, de un <<agente>> o <<actuante>>. Aunque el mandato y la demanda puedan ser funciones de distintos grupos, la atribución de la responsabilidad sobre la producción de un espacio no puede hacerse a un individuo o a una entidad, sino a una realidad social susceptible de invertir el espacio, de producirlo con los medios y recursos

³¹ Ibíd., 149.

a su alcance (fuerzas productivas, técnicas, conocimientos, medios de trabajo, etc.) ...La búsqueda de la capacidad productiva y del proceso creativo nos lleva en muchos casos hasta un poder (político)³².

Entonces, la producción-creación del conjunto espacial, en este caso de la construcción de la escuela, remite a conocer la capacidad creativa (del colectivo), el proceso de significación y el proceso concreción o materialización. La creación y construcción del espacio social (escuela como una representación del mismo), se encuentra sujeto a la acción social-colectiva y la organización política bajo la cual se conduce..." aunque este espacio no sea ni <<sujeto>> ni <<objeto>>, sino una realidad social, es decir, un conjunto de relaciones y formas"³³ en palabras de Lefebvre.

La escuela, no solamente se encuentra sujeta al proceso de edificación primario (creación) que surge de una necesidad o interés por espacializar y materializar una acción específica (en nuestro caso el proceso de aprendizaje-enseñanza), sino al conjunto de tensiones, fricciones, contradicciones, conflictos, acuerdos, consensos, etc., que surgen en el seno de la colectividad que busca producir y construir ese espacio.

Dadas las condiciones de conflicto-acuerdo que pueden expresarse en el proceso organizativo, la configuración de la escuela, adquiere matices y características políticas y sociales diversos. Se desarrolla una relación entre la acción social y el proceso de producción (trabajo), dentro de una temporalidad que es parte fundamental de la configuración final del espacio producido.

Así, el espacio se define y articula en tres vertientes: social, simbólica y físicamente; los tres elementos establecen tensiones, nudos de conflicto, influencias, trayectos, funciones, sentidos en un constante proceso de creación, producción, construcción y reproducción. Lefebvre acierta al mencionar que:

³² *Ibíd.*,169.

³³ *Ibíd.*,170.

El estudio del espacio permite responder que las relaciones sociales poseen una existencia social en tanto que tienen existencia espacial; se proyectan sobre el espacio, se inscriben en él, y en ese curso lo producen. De no ser así, las relaciones sociales permanecerían en la <<pura>> abstracción, es decir, en las representaciones y, en consecuencia, en la ideología-dicho de otro modo-, en el verbalismo, la verborrea y la palabrería³⁴.

Para Edwar W. Soja, la propia vida humana se encuentra definida en gran parte por la espacialidad.³⁵ En ese sentido, entender la espacialidad y la espacialización como prácticas propias de la vida humana, nos obliga a entender cuáles son los procesos bajo los cuales se define. Soja apunta: “nuestras acciones y pensamientos modelan los espacios que nos rodean, pero al mismo tiempo los espacios y lugares producidos colectiva o socialmente en los cuales vivimos, moldean nuestras acciones y pensamiento de un modo que sólo ahora estamos empezando a comprender...la espacialización humana es el producto del agenciamiento humano y de la estructuración ambiental o contextual”³⁶.

Pareciera entonces que la espacialización es una forma en la que las personas se adaptan al mundo, pero, al mismo tiempo, la producción de los espacios influye recíprocamente en la determinación de nuestros comportamientos y, por lo tanto, en nuestra forma de vivir.

Por lo tanto, las relaciones sociales sólo pueden ser comprendidas en su espacialización, es donde se hacen visibles, factuales, tangibles, medibles. Profundizar el análisis sobre la materialización del espacio se hace insoslayable debido a que las estructuras, elementos y relaciones que lo componen es parte fundamental de comprender la forma en la que se proyectan, significan y fragmentan las relaciones sociales y con ello el espacio mismo.

³⁴ *Ibíd.*,182

³⁵ Estamos comenzando a tomar conciencia de nosotros mismos en tanto seres intrínsecamente espaciales, continuamente comprometidos en la actividad colectiva de producir espacios y lugares, territorios y regiones, ambientes y hábitats, quizás como nunca antes había sucedido. Edwar W. Soja, *Posmetrópolis-Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2008), 33.

³⁶ *Ibíd.*,34.

La espacialización de la vida, es un mecanismo mediante el cual logramos construir el edificio de las relaciones sociales³⁷, del reflejo de la red colectiva humana y al mismo tiempo, ese espacio influye directamente en la configuración de esas relaciones y, por ende, en la creación de sentidos, significados, símbolos, comportamientos y estructuras.

Debemos entonces apuntar que la construcción del edificio escolar, más allá del envase físico para el de desarrollo de las actividades sociales, pedagógicas, administrativas, políticas, etc., debe reconocer cuales son los procesos de producción social implícitos o explícitos en el modelamiento y estructuración del propio espacio escolar, debe ser visto como reflejo de las dinámicas y procesos de interacción y reproducción de la espacialización de la práctica escolar. Soja, refiriendo a Lefebvre señala:

...todas las relaciones sociales, ya sea relativas a la clase, la familia, la comunidad, el mercado o el poder estatal, permanecen abstractas e infundadas hasta no ser expresamente espacializadas, es decir, convertidas en relaciones espaciales materiales y simbólicas. Por otra parte, dicho proceso de materialización y contextualización real e imaginario no es un asunto simple que sólo requiere ser cartografiado casualmente en geografías específicas y fijas, sino que se encuentra lleno de movimiento y cambio, tensión y conflicto, política e ideología, pasiones y deseos...³⁸

El Estado como agente político encargado de garantizar el derecho a la educación, ejerce una serie de mecanismos y dispositivos que guían o sientan las bases del cómo deben o debieran ser construidos los edificios escolares; el diseño y molde de los edificios, la estructura, la distribución del espacio, la funcionalidad de los lugares y de los objetos se inscriben en una lógica arquitectónica, pedagógica, social que en el ideal, guía el proceso de aprendizaje-enseñanza, sin embargo, la determinación del sentido, funcionalidad y utilidad de los espacios (seccionamiento o fragmentación) dentro de la escuela, no solamente están determinados por la

³⁷ Lefebvre Henri, *Producción del espacio*.

³⁸ Soja, *Posmetrópolis-Estudios críticos*, 38.

proyección que realiza la autoridad (en este caso la política educativa Estatal) para llevar a cabo las actividades escolares.

A la proyección que realiza el Estado, hay que agregar el elemento propio de quienes ocupan u ocuparán el edificio escolar, en este caso, la comunidad escolar, entendida como agente social-político que establecerá resistencias, conflictos, canales de diálogo o alineamiento a las determinaciones de la propia autoridad.

Lo fundamental es entender, que la constitución del espacio escolar se encuentra en un permanente estado de construcción debido a que la apropiación y significación de la escuela como lugar de encuentro y convivencia, como sitio o punto de interacción social, constantemente se ve afectado por los sujetos que lo ocupan: maestros, maestras, alumnas, alumnos, intendentes, secretarios, secretarias, directivos, padres de familia, madres de familia, etc.

Todas las personas que integran la comunidad escolar, a su vez, reproducen las relaciones sociales de su cotidianidad e influyen directa o indirectamente en la configuración y construcción del espacio escolar, las preguntas clave son: ¿cómo influyen?, ¿bajo qué condiciones?, ¿en función de qué intereses u objetivos?, ¿lo hacen consciente o inconscientemente?

Comprender la complejidad de estudiar la construcción y constitución de los espacios, entendiendo las diferentes dimensiones de análisis desde las que puede ser visto y, tratando de establecer cuáles son los elementos mínimos que permiten su materialización, su existencia, nos conduce al planteamiento de Soja , quien nos dice: *“Comprender el espacio vivido puede ser comparado a escribir una biografía, una interpretación del tiempo vivido de un individuo, o en términos más generales a la historiografía, es decir, al intento de describir y entender el tiempo vivido de las colectividades o las sociedades humanas”*³⁹.

Emprender la tarea de “redactar una biografía” del espacio escolar, de la constitución de la escuela como espacio de interacción social que materializa el

³⁹ *Ibíd.*, 40-41

proceso de enseñanza-aprendizaje, partió de un punto y, ese punto fue, el análisis y explicación de la aplicación del programa La escuela es nuestra.

1.1 El espacio escolar

Hemos recorrido el análisis de la constitución del espacio social desde la perspectiva-principalmente- de Henry Lefebvre, con el objetivo de establecer una ruta de entendimiento sobre cómo la espacialización de la vida social, implica intrínsecamente comprender la forma en la que se articulan las relaciones sociales, los significados que éstas producen y finalmente, cómo se materializan dentro del espacio.

La importancia de comprender la espacialización de lo que anteriormente se denominó “campo escolar”⁴⁰, parte de 2 hechos concretos en el estudio del programa La escuela es nuestra: 1) desde la dimensión institucional, fue creado con el fin de que el gobierno pudiera combatir el rezago en infraestructura escolar reduciendo los procesos y la burocracia para la intervención de las escuelas; 2) desde los sujetos (comunidad escolar) como centro del proceso de organización política para la toma de decisiones sobre cómo intervenir los planteles educativos.

Para Alejandra María Castro “Las políticas de espacialidad escolar son prácticas de espacialidad, que representan en un momento histórico y un contexto social específico los discursos dominantes respecto a la concepción de lo espacial en las escuelas y también en las diferentes apropiaciones-resistencias, resignificaciones, cambios- que los sujetos realizan y producen...proponemos hablar de políticas de espacialidad de lo escolar porque implica reconocer en el juego político, no sólo las decisiones y acciones que el Estado toma respecto a los espacios escolares para

⁴⁰ El campo escolar incluye tanto la dimensión institucional (leyes, reglamentos, recursos) como a los agentes individuales y colectivos (docentes, funcionarios, alumnos y alumnas, familias) que tiene su historia, inclinaciones, preferencia, despliegan estrategias y movilizan recursos diferentes, interactúan, mantienen relaciones de fuerza históricamente determinadas, están en conflicto o cooperación y establecen alianzas y luchan por la realización de intereses específicos. Tenti, *La escuela bajo sospecha*, 73.

la educación de la población sino también los usos, sentidos, apropiaciones, reapropiaciones que los sujetos hacen del espacio en los contextos escolares”⁴¹.

Desde este enfoque, el estudio del espacio escolar hace indisoluble la relación existente entre la política educativa que se impulsa desde el Estado para generar estrategias, regulaciones técnicas, ordenamientos jurídicos y administrativos que rigen la forma en la que deben construirse las escuelas, con la participación de la comunidad que hace uso de esos espacios, a través de los procesos de apropiación, significación y funcionalidad que los sujetos construyen a partir de la organización política interna del lugar⁴².

El programa La escuela es nuestra, de cierta forma, funge como medio y fin, es decir, será fin en la medida en que su estudio y análisis nos ayudará a comprender su funcionamiento desde su diseño institucional hasta los alcances o impacto que tuvo en las escuelas, lo cual atraviesa por comprender la forma en que los miembros de la comunidad lo asimilaron, apropiaron, participaron de él o en él y las significaciones que esto produjo; será medio, en la medida que nos permitió entender la articulación de los elementos que constituyen el espacio escolar y cómo puede adjetivarse desde el ingrediente de la democracia en el proceso de construcción, lo que nos conduce a establecer como ruta de entendimiento y explicación la relación político-social entre el programa (como instrumento del Estado) y la comunidad escolar (como colectividad receptora pero también generadora de conocimientos, saberes, significados) que dan forma a la escuela.

Es importante apuntar que la producción del espacio social y con mayor especificidad, la construcción del espacio escolar, esta determinada en gran medida por las formas de organización política y social de la comunidad y la sociedad en su

⁴¹ Castro, “Espacio escolar y sujetos”, 17.

⁴² La organización, disposición y vivencia de los espacios en la escuela son parte de esa práctica cotidiana y por tanto de la experiencia formativa escolar. Es decir que, el modo en que están dispuestos los espacios, el uso que se realiza de los mismos, las vivencias que se suscitan en ellos, responden a determinadas concepciones e ideologías- pueden ser conscientes o no por parte de los sujetos implicados-acerca de las tareas sustantivas de la escuela o quizás responden también a ideologías no necesariamente relacionadas a los estrictamente pedagógico. *Ibíd.*,37.

conjunto o de forma segmentada. Valdría la pena retomar el planteamiento de Álvaro Moral García, quien señala:

Toda relación social es una relación de poder y está trazada por un constante desequilibrio entre fuerzas sociales dominantes y fuerzas sociales dominadas. Toda relación social implica poder y resistencia y, sin embargo, puede llegar a ser una relación de dominio que limite radicalmente el espacio de libertad. Una relación de poder no es una estructura totalitaria que ahogue las posibilidades de la acción, pero tampoco una red horizontal donde el cambio social deba ser comprendido a partir de la autonomía del sujeto. Como en toda relación de poder, las fuerzas sociales puestas en juego influyen en el devenir histórico del espacio social⁴³.

La comunidad escolar como elemento constitutivo del espacio escolar, funge un rol inminentemente político en la composición y organización de las escuelas, las relaciones de poder que se desarrollan en torno a ella, es lo que permite adentrarnos a la comprensión de la construcción “democrática” del espacio escolar, es decir, la democracia como un elemento que define la estructura del mismo.

1.2 Espacio escolar, más allá de la espacialidad física

Muchas definiciones del espacio escolar se encuentran sujetas enteramente a la espacialidad física de los centros educativos, sin embargo, no puede definirse por sí sólo un “espacio” sin pensar el motivo, las causas y objetivos bajo el cual fue proyectado (ideado), construido y finalmente utilizado.

Tal es el caso de las escuelas en México. Si hiciéramos uso únicamente de la perspectiva de la espacialidad física, como definición del espacio escolar, asistiríamos a un debate cerrado y poco substantivo, más, si nos enfocamos en tratar de definir un modelo o prototipo ideal de espacio escolar, es decir, la escuela en un solo plano.

⁴³ Moral, *Crisis de la Democracia*, 20.

En su artículo publicado en la Revista Complutense de Educación⁴⁴, José María Ruiz Ruiz nos acerca a una primera definición de lo que es el espacio escolar. Para el autor es fundamental establecer que cualquier institución requiere entender el espacio y el tiempo, es decir, la organización de ese espacio de acuerdo a las actividades que ahí se desarrollan. “El espacio es tridimensional, tiene cosas, va armándose de objetos. Tiene fondos, planos y perspectivas. También tiene movimiento. Somos seres espaciales”⁴⁵.

En ese sentido, el debate que presenta al autor nos dirige a entender la espacialidad más allá del plano físico, es decir, a partir de la propia actividad que los define. Ruiz continúa, “el hombre es un ser espacial que vive inmerso en lugares físicos, psíquicos y sociales”⁴⁶. Entender la tridimensionalidad del espacio, obliga a reflexionar sobre la forma en que se articulan los sitios con nuestras actividades y con la definición de nuestra propia identidad. José María Ruiz, acerca un primer escenario del espacio físico, señalando lo siguiente:

“Sobre el edificio escolar, el espacio ejerció su influjo a través de un minucioso programa constructivo establecido sobre todos los niveles arquitectónicos. Determinó el lugar mediante la imposición del emplazamiento, orientación, iluminación, aireación, temperatura, decoración y mueblaje. Configuró la forma, a través de la definición espacios, volúmenes, tamaños, huecos y materiales constructivos. Participó en la conformación de la función educativa, mediante el establecimiento de un programa que imponía un sistema de conductas controladas por los espacios construidos. La circulación, vigilancia, aseo, gimnasia, juegos y trabajo en el aula tendrán sus correspondientes espacios construidos que, a su vez, condicionarán los periodos de trabajo, descanso y movimiento”⁴⁷.

El autor muestra que el diseño del propio espacio físico se encuentra determinado por una serie de actividades y acciones que los participantes dentro de él

⁴⁴ Ruiz, Espacio escolar, 93-104.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*

desarrollaran en un determinado tiempo. El espacio físico, cumple así, una función que no se queda en la espacialidad misma, sino en la sociabilidad que tendrá el lugar una vez que entre en funcionamiento y así también, la determinación de conductas diferenciadas de cada uno de sus usuarios. Ruíz José María continúa:

“el aula es un espacio investido, vivido diferencialmente por cada uno de sus protagonistas, pero también es el concepto relacional y social más amplio en el cual se realizan los procesos de enseñanza-aprendizaje, con gran generalización en muchas aulas. El aula viene acotada por unos condicionantes espacio-temporales específicos, en los cuales se lleva a cabo la acción educativa”⁴⁸.

El aula es un buen ejemplo para comprender la forma en que se articulan el espacio físico, social y simbólico, así mismo, muestra que el diseño y función del espacio físico se encuentra determinado por las actividades que en él se desempeñan, es decir, la espacialidad en torno a la convivencia social y la apropiación del mismo.

Por su parte, Alejandra Castro y María Florencia Serra, argumentan que el debate central cruza por tener una definición concreta de espacio escolar. En su estudio “Espacio escolar y utopía universalizadora - Definiciones, tensiones y preguntas en torno a lo espacial y la ampliación del derecho a la escolaridad”⁴⁹, las autoras nos introducen al debate que existe alrededor de la definición del propio concepto de espacio escolar.

Ambas señalan: “La arquitecta advierte sobre la importancia de pensar, proyectar y leer el espacio escolar en constante diálogo con el contexto, las decisiones que se toman, los materiales, etc., "espiando" desde distintas disciplinas...”⁵⁰ Esta

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Alejandra María Castro y Florencia Serra María, “Espacio escolar y utopía universalizadora: Definiciones, tensiones y preguntas en torno a lo espacial y la ampliación del derecho a la escolaridad”, *Perfiles educativos* 43, no.171 (Ciudad de México: 2020). <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2021.171.59383>

⁵⁰ *Ibid.*

definición nos acerca a la comprensión de la relación existente entre el plano, la edificación, la estructura y la interacción social que da vida al espacio escolar.

Chiurazzi, por su parte, “plantea que los elementos que distinguen a una escuela son el lugar en el que acontece, el tiempo en que esto sucede y la identidad. En esta última variable se detiene para plantear que la arquitectura puede aportar a construir dicha identidad tanto en la representación simbólica y social de lo escolar como en la construcción de pertenencia de sus protagonistas”⁵¹.

La definición de Chiurazzi, introduce dos elementos fundamentales respecto al espacio escolar. El primero referente a la escuela como entorno que construye identidad; el segundo referente a la representación social y simbólica de la escuela, es decir, cómo perciben, cómo construyen, cómo proyectan, etc., los actores el espacio de interacción, en este caso, la escuela.

Castro y Serra señalan, con respecto a Chiurazzi: “con este concepto se nos invita a entender a la escuela como una construcción que es algo más que una sumatoria de aulas, es decir, como un sistema complejo de elementos que trascienden el espacio tradicionalmente pensado para la práctica educativa y considera los vacíos, las relaciones con el entorno, los encuentros en espacios no pensados para eso, el poner a disposición espacios que permitan apropiación y creatividad por parte de los actores al momento de su uso, entre otras cuestiones”⁵².

Por tanto, el espacio escolar debe ser pensado en conjunto, la forma en la que se articulan sus elementos, pero también las formas en que los elementos chocan entre sí. Castro y Serra, definen al espacio escolar de la siguiente forma:

“...no es el mero reflejo de la estructura y espacio social, ni un escenario donde se juega o representa un juego social, sino, más bien, un contexto espacial específico, en movimiento y configuración permanentes. Es materialidad a la vez que potencia, construcción social y subjetivación. Una configuración de

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*

interrelaciones, a la vez que producto de esas interrelaciones, que implica la multiplicidad, la conexión y desconexión, la superposición de trayectorias, historias, relatos y experiencias que se producen en relación con la sociedad de la que es parte, pero que no son el mero reflejo de lo que en ella sucede”⁵³.

El espacio escolar se encuentra entonces entre la temporalidad, el contexto, las relaciones dentro y fuera de él, las acciones y actividades que desarrollan sus participantes; la construcción de las identidades, la definición simbólica y social de la escuela.

Agustín Escolano Benito, también ha enfatizado el papel que juega la escuela en la construcción de la cultura. En su estudio *“La escuela como construcción cultural. El giro etnográfico en la historia de la escuela”*, el autor señala lo siguiente:

“La escuela ha sido...un lugar de producción de cultura, y no sólo un aparato replicador de la cultura exterior a ella, que no obstante también condicionó la estructuración de las reglas internas de su funcionamiento”⁵⁴.

Entender la escuela como espacio de producción de cultura y significados, de conocimientos y sentidos, implica entender cómo se encuentra organizada política y socialmente. Escolano Benito señala que:

La cultura política de la escuela sería elaborada en paralelo a la construcción de los discursos (textos-representación) y normas (lenguaje político-administrativo) que han definido los sistemas educativos como organizaciones. Las leyes, los reglamentos y los documentos emanados de las burocracias son textos que expresan su contenido en lenguajes ideológicos y jergas técnicas cuya semántica transmite una determinada cultura⁵⁵.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Agustín Escolano Benito, “La escuela como construcción cultural. El giro etnográfico en la historiografía de la escuela”, *Espacios en Blanco. Revista de Educación* 18 (junio 2008): 131-146. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384539800006>

⁵⁵ *Ibíd.*, 136.

Si bien el objeto de la presente investigación no es realizar un estudio de la cultura en las escuelas y su producción y reproducción dentro y fuera de este espacio, consideramos importante entender que el proceso de producción y reproducción del espacio escolar, atraviesa por las prácticas, valores, organización y relaciones que se establecen entre los miembros de la comunidad escolar, lo que nos obliga a tratar de entender parte de su comportamiento con base en ciertos códigos culturales; a estos factores hay que sumar que, la aplicación del programa La escuela es nuestra, cambia por sí mismo, la forma en la que se estructuran las relaciones político-sociales-escolares dentro de las escuelas.

Para Hilda Mar Rodríguez Gómez existe una relación directa entre “pedagogía y arquitectura”. En la *Editorial* de la Revista de Educación y Pedagogía, la autora comenta lo siguiente:

“El espacio (escolar) se llena de sentidos y no de objetos; de ideas y no sólo de ladrillos; de encuentros y no sólo de rituales para llamar la lista, verificar el aprendizaje de los y las estudiantes, o controlar el tiempo de maestros y maestras⁵⁶”.

La consideración de la autora hace comprender el espacio escolar como algo vivo; como un lugar que se crea y recrea a partir de las interacciones que ahí se suceden y configuran. Pero para vislumbrar estas configuraciones, debe tenerse en cuenta que intervienen tanto elementos externos como internos. La autora continúa:

“En este proceso de hacerse un espacio, las escuelas modifican el entorno, transforman las relaciones y reconstruyen el paisaje; hacen que el flujo de personas, ladrillos, colores y formas, altere el paisaje⁵⁷”.

⁵⁶ Hilda Mar Rodríguez Gómez, “Pedagogía y Arquitectura”, *Revista Educación y Pedagogía* 21, no. 54 (verano 2009): 5-8. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/9777/8986>

⁵⁷ *Ibíd.*, 6.

La transformación de las relaciones y reconfiguración del “paisaje”, entonces, atraviesan por procesos donde los participantes o actores, asimilan los cambios a partir de las prácticas y su intervención en la modificación de esos entornos. Ya sea interior o exteriormente, la intervención del espacio escolar siempre conlleva una reconfiguración de las relaciones y el entorno. Hilda Mar nos dice:

“La escuela es el reflejo de políticas educativas, modelos de gobierno, modelos e ideales pedagógicos, experimentos de innovación, ejercicios de ladrillo y cemento”⁵⁸.

1.3 La influencia del Estado en la construcción del espacio escolar

Comprender el papel que juega el Estado en la configuración de las políticas educativas se vuelve una tarea central, toda vez que la lógica que se imprime para el diseño, construcción y puesta en función de las escuelas, se encuentra anclada a la ideología, organización y estructura de esta empresa.

Para Emilio Tenti Fanfani: “A través de sus sistemas de inculcación (entre ellos, la escuela) y mediante rituales, celebraciones y símbolos, el Estado trabaja de manera permanente para ser percibido como la emanación o manifestación de lo social y como representante del interés general⁵⁹. Desde este enfoque, que el Estado asuma un papel de “garante” y “responsable” del interés general, genera procesos centralizados del ejercicio político en diferentes rubros, entre ellos, el educativo.

Es decir, el Estado al ocupar un lugar preponderante en la aplicación y desarrollo de actividades como la educación, absorbe por completo el diseño y los esquemas bajo los cuales se lleva a la práctica dicha política. Para Tenti Fanfani: “En el campo escolar... la escuela fue primero una obligación y luego, en tiempos contemporáneos, se convirtió también en un derecho, esto es, en una demanda social garantizada que el Estado asume a través de su marco legal⁶⁰.

⁵⁸ *Ibíd.*, 8

⁵⁹ Tenti, *Escuela Bajo Sospecha*, 74.

⁶⁰ *Ibíd.*,73.

La preponderancia del Estado como actor central⁶¹ en la definición del funcionamiento, de lo que se ha denominado como “campo escolar”, influye en la definición de los comportamientos, formas y modos en los que interactúan los miembros de la comunidad escolar, ya sea como “agentes individuales” o como “agentes colectivos”.

Si la escuela es un espacio organizado desde el Estado, ¿es posible que su construcción pueda ser democrática? Desde esta perspectiva, tendríamos que entender que el funcionamiento del Estado puede adquirir diferentes matices políticos.

Así, más allá de analizar los efectos del programa LEEN en la reconfiguración de la política educativa, profundizaré sobre los aspectos políticos, sociales y organizacionales que permitieron crear condiciones para ejercer la democracia dentro de las comunidades escolares para el diseño y construcción de las escuelas, todo, como consecuencia de la política que ejerce el Estado a través de la implementación del programa en comento.

La idea de que el Estado tiene preponderancia en determinar los modelos y esquemas para la construcción de los espacios escolares, se debe a que, al menos en México, concentra la función de garantizar el acceso a la educación básica y, por ende, el cumplimiento de requisitos indispensables para la implementación de la política educativa. Sin embargo, la espacialidad escolar en sí misma, representa un punto de partida donde se confrontan diversos actores e intervienen múltiples factores.

Alejandra Castro María es enfática al señalar que la política de espacialidad educativa no es neutra, aludiendo al carácter eminentemente ideológico que ejerce el Estado mediante las políticas. Al respecto la autora nos dice:

⁶¹ “Si no se analiza el contenido de lo que hace el Estado, se corre el riesgo de caer en una concepción funcionalista, esto es, de definirlo por los efectos que tiene en la sociedad (producir conformismo lógico y moral, la reproducción del orden social). Pero es preciso ir más allá y preguntarse qué es el Estado y por lo que hace, mediante qué dispositivos y mecanismos, quiénes son sus agentes”. *Ibíd.*,77.

El modo en que están dispuestos los espacios, el uso que se realiza de los mismos, las vivencias que se suscitan en ellos, responden a determinadas concepciones e ideologías -pueden ser conscientes o no por parte de los sujetos implicados- acerca de las tareas sustantivas de la escuela o quizás responden también a ideologías no necesariamente relacionadas a lo estrictamente pedagógico. Estas a su vez, las reproducen, las profundizan, las cuestionan, las modifican y/o las cambian, posibilitando otros posibles sentidos y prácticas en y por esos intersticios, grietas y rendijas en el espacio de la vida cotidiana escolar y en la experiencia infantil y adulta de enseñar u aprender⁶².

La escuela parece ser una caja de recepción en donde se conjugan y conectan los saberes colectivos e individuales con la política educativa del Estado como gran determinante del moldeamiento de los espacios escolares, pero también de las actividades y comportamientos que pueden desarrollarse dentro de él.

Es a través de la experiencia propia de los sujetos que conviven en los espacios escolares que se pueden comprender los cambios y las transformaciones en la política educativa y con ello, en la apropiación y reconfiguración de la vida en las escuelas. Estos cambios podemos analizarlos a través de la óptica de la organización política de las comunidades escolares que, a través del LEEN, han logrado poner en el centro de la discusión y la toma de decisiones para la construcción del espacio escolar, a la democracia.

El siguiente esquema, puede ayudarnos a comprender como se relacionan los elementos y actores que construyen el espacio escolar de forma sintética:

⁶² Castro, "Espacio Escolar y Sujetos", 16.

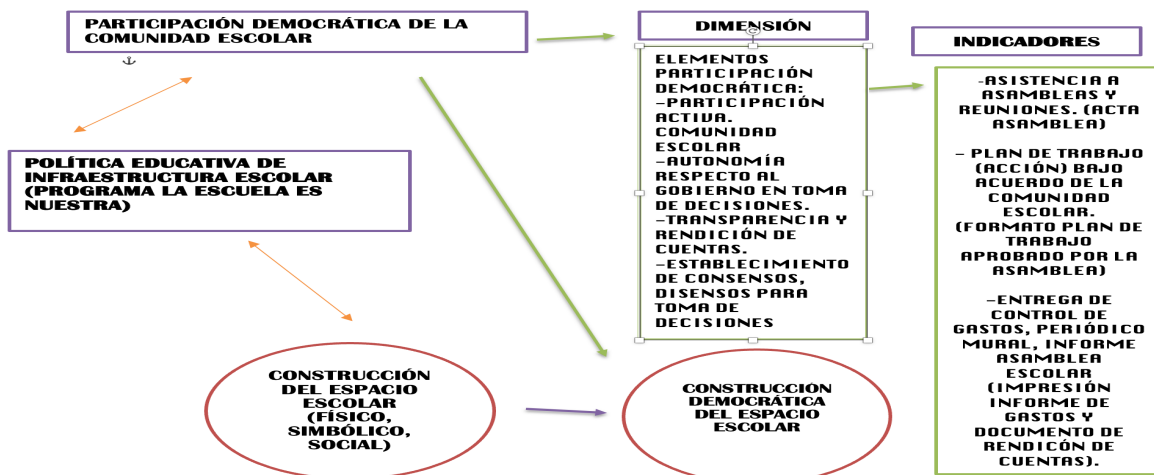


Figura 1 (Esquema construcción espacio escolar: elaboración propia).

1.4 La escuela mexicana: educación y espacio escolar en los contextos rurales

Hablar de la escuela mexicana en las últimas 3 décadas, nos obliga a referir el proceso mediante el cual la educación se encontró sometida a los estándares del modelo neoliberal. En ese sentido, comprender el desarrollo de la escuela como espacio de enseñanza y formación académica de los alumnos, así como, la formación social, política y cívica, nos obliga a plantear cuales eran los ejes que determinaban y orientaban la política educativa y bajo que principios se regían los modelos de enseñanza, principalmente en educación básica.

Sumado a esto, otra realidad del periodo neoliberal en el ámbito educativo, fue el precario o casi nulo desarrollo de infraestructura física para dar cobertura suficiente a la demanda de espacios escolares para la impartición de clases. En el estudio “La educación rural en México: Panorama de la educación rural en México”, realizado por la Universidad Iberoamericana se señala:

...existe un consenso respecto a los efectos que la política neoliberal ha provocado en los territorios rurales en el mundo. En el caso de México se han identificado las siguiente problemáticas: 1) agudización de las desigualdades e inequidades entre territorios urbanos y rurales; 2) “desruralización” derivada de la falta de viabilidad económica y pérdida del status quo en las actividades agropecuarias, principalmente en pequeños y medianos productores; 3)

privatización del campo con el aumento de la renta y venta de tierras en regiones de occidente y noroeste del país; 4) concentración de los subsidios para el campo en las regiones del norte el país y el acaparamiento de éstos por grandes empresas agroexportadoras, 5) migración y emigración como estrategia de sobrevivencia y reproducción campesina en los estados del sur con mayores índices de pobreza (Chiapas, Guerrero y Oaxaca); 6) feminización y envejecimiento del medio rural por la migración de hombres jóvenes principalmente, lo que ha traído consigo el aumento de la carga de trabajo hacia mujeres y adultos mayores; 7) consolidación de la centralización en el acceso a servicios y fuentes de empleo en poblaciones urbanizadas; 8) aumento de conflictos a raíz de la posesión de recursos naturales de comunidades campesinas e indígenas por la presencia de megaproyectos en sus territorios, bajo una lógica de extractivismo, despojo y deterioro ambiental; 9) políticas sociales paliativas que han contribuido a la “administración de la pobreza”, pero que no han logrado atender sus causas estructurales y; 10) acrecentamiento del narcotráfico y presencia del crimen organizado controlando varias regiones rurales del país (Bartra, 2016; Espinosa, 2015, Nemecio, 2005; Robles, 2013)⁶³.

Entender el contexto en el que la escuela mexicana se ha desarrollado en el ámbito rural bajo los efectos de la política neoliberal, ayuda a conocer las condiciones socio-políticas, geográficas, culturales, ambientales y económicas en las que se estructuró la aplicación del programa La escuela es nuestra.

Percibir esas características nos permite entender de manera más profunda el funcionamiento de los mecanismos institucionales del propio programa durante su proceso de aplicación en las escuelas. La obligada referencia al ámbito rural parte del hecho de que la mayoría de las escuelas beneficiadas en el estado de Puebla, durante el periodo 2019-2023 se encontraban en poblaciones rurales e indígenas⁶⁴

⁶³ Diego Juárez Bolaños y Lucila Galván Mora, “Políticas de consolidación y cierre de escuelas rurales”, en *La educación rural en México. Propuestas para una política educativa integral*, coordinado por Paola Arteaga Martínez, Cenobio Popoca Ochoa y Diego Juárez Bolaños (México: Universidad Iberoamericana, 2020), 13.

⁶⁴ De acuerdo a una consulta realizada en la plataforma nacional de transparencia y acceso a la información se pudo constatar que, durante los años 2019 y 2020, la mayoría de escuelas beneficiarias del programa La escuela es nuestra, se encontraban en localidades rurales.

y que muchas, comparten características de marginalidad, pobreza, desigualdad, violencia, entre otras⁶⁵.

La escuela mexicana en el ámbito rural refleja el atraso de décadas para mejorar el sistema educativo, así como la falta de inversión en infraestructura escolar que permitiera mejorar las condiciones de alojamiento, equipamiento y seguridad de los alumnos que, en muchas ocasiones, no contaban con un aula para tomar clases.

Si nos adentramos a analizar los lineamientos de operación⁶⁶ del propio LEEN, podemos observar que uno de los objetivos principales está dirigido a mejorar las condiciones de la infraestructura física de los planteles escolares, dado que, “la falta de continuidad y consolidación de una política integral hacia las escuelas en medios rurales es el principal reto que enfrenta hoy en día el Sistema Educativo Nacional”⁶⁷.

Así, las escuelas rurales en el contexto nacional de la política educativa se han vuelto el principal foco de atención. Esta situación se debe, en gran medida, a la lacerante desigualdad y pobreza que ha prevalecido en muchos de esos contextos, donde la enseñanza e impartición de clases, en diversos casos, se ha realizado en condiciones deplorables o con una deficiente cobertura de servicios básicos para los alumnos.

<https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=escuelas%20beneficiadas%20Programa%20La%20escuela%20es%20nuestra%20en%20el%20estado%20de%20Puebla&coleccion=5>

<https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=escuelas%20beneficiadas%20Programa%20La%20escuela%20es%20nuestra%20en%20el%20estado%20de%20Puebla&coleccion=5>

<https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=escuelas%20beneficiadas%20Programa%20La%20escuela%20es%20nuestra%20en%20el%20estado%20de%20Puebla&coleccion=5>

⁶⁵ “...desde una perspectiva territorial, el universo de atención de las propuestas contempla dos tipos de componentes: 1) contextuales, como aspectos socioeconómicos, demográficos, culturales e identitarios (índices de marginación, número de habitantes, diversidad socio-cultural, población hablante de la lengua indígena), y 2) estructurales y organizativos del Sistema Educativo Nacional (SEN) en educación básica (niveles, sistemas, tipos de servicio, modalidades y tipos de organización escolar)”. Paola Arteaga Martínez, Cenobio Popoca Ochoa y Diego Juárez Bolaños, “Panorama de la educación rural en México”, en *La educación rural en México. Propuestas para una política educativa integral*, coordinado por Paola Arteaga Martínez, Cenobio Popoca Ochoa y Diego Juárez Bolaños (México: Universidad Iberoamericana, 2020), 17.

⁶⁶ DOF: 03/10/2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574403&fecha=03/10/2019#gsc.tab=0

⁶⁷ Juárez y Galván, “Políticas de consolidación y cierre de escuelas rurales”, 18.

La historia de la educación en México, remite obligadamente al ámbito rural, porque durante la época de la posrevolución la mayoría de la población aún vivía en el campo. La política de alfabetización emprendida por el presidente Álvaro Obregón de la mano del entonces secretario de educación José Vasconcelos, estuvo enfocada en mejorar la enseñanza en los pueblos campesinos rurales donde incluso no se hablaba español, *“Entre los años veinte y treinta del siglo XX las comunidades pequeñas y pueblos rurales fueron el principal foco de atención de las políticas educativas al representar el 80% de la población total del país (Loyo, 1999, p.167)”*⁶⁸.

Para lograr este objetivo planteado en la política educativa nacional, fue necesario que los maestros se convirtieran en agentes socializadores del cambio no sólo educativo, sino social e incluso político, de acuerdo al estudio de la Universidad Iberoamericana “La educación rural en México”:

“Se tenía el propósito de que el maestro fuera un agente de desarrollo y líder social con los campesinos...los maestros eran gestores de los pueblos en diversos asuntos, como la demanda de los servicios básicos: agua potable, luz eléctrica, apertura de caminos, entre otros”.

“Esta política educativa aspiraba a que la escuela fuera un espacio abierto a la comunidad y el medio para la integración y progreso de la población indígena y campesina, a partir de un modelo mestizo y urbano”⁶⁹.

Históricamente, la escuela en México ha implementado diversos programas para atender a los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad. En esta dinámica, la construcción de plataformas, manuales y materiales pedagógicos diversos, ha sido una constante para solucionar y mejorar las prácticas de enseñanza dentro de los planteles escolares.

⁶⁸ Arteaga, Popoca y Juárez, “Panorama de la educación rural en México”, 19.

⁶⁹ *Ibíd.*,23.

Gran parte de esta política educativa se basó en la creación de “programas compensatorios”⁷⁰. Los programas compensatorios se enfocaron principalmente en la atención de poblaciones rurales, a través del establecimiento de escuelas multigrado⁷¹ y la ampliación de los servicios educativos, bajo el principio de integrar a las comunidades de padres de familia en las tareas de formación, capacitación y enseñanza de los alumnos.

Así mismo, toda política educativa enfocada en combatir el rezago escolar y la ampliación de los servicios escolares (establecimiento de escuelas), va acompañada del diseño de programas para la integración de la comunidad en los procesos configuración del espacio escolar, así como, la construcción de infraestructura física y/o equipamiento de las escuelas.

En esa ruta, LEEN es un programa que atraviesa por los mismos ejes y acciones que ha venido desarrollando la escuela mexicana, sin embargo, es importante comprender y explicar los procesos mediante los cuales se aplicó este programa y bajo qué criterios se desarrolló en la geografía rural de nuestro país.

El proceso de consolidación de la escuela mexicana ha evolucionado conforme a las necesidades y cambios en los contextos en los que se aplican los programas de educación básica. Este proceso ha puesto en el centro del despliegue de la política educativa dos cosas fundamentales: combatir el rezago educacional y mejorar el aprovechamiento escolar. Diego Juárez y Lucía Galván, en su estudio “Políticas de consolidación y cierre de escuelas rurales”, sostienen:

⁷⁰ En 1922, con financiamiento de agencias internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, surgen los Programas Compensatorios, introducidos en el marco legal del CONAFE -semejante a programas en varios países en América Latina para apoyar a escuelas en desventaja- con el objetivo de abatir el rezago educativo expresado en bajos niveles de aprovechamiento. Dichos programas estuvieron integrados por varios ámbitos de acción, que fueron disminuyendo con el tiempo, como: 1) mejoramiento de infraestructura y equipamiento material de los centros educativos, 2) dotación de útiles escolares, 3) incentivos económicos a docentes, 4) fortalecimiento a la participación de las asociaciones de padres de familia en la gestión y funcionamiento de las escuelas, 5) capacitación. *Ibíd.*,24.

⁷¹ “...en México las escuelas rurales -y de manera particular los centros educativos multigrado- predominaron antes y durante el siglo XIX y gran parte del XX”. *Ibíd.*,26.

La consolidación supone canalizar mayores recursos a las escuelas, por lo general de organización completa y con infraestructura básica, bajo la idea de mejorar su funcionamiento y optimizar el gasto educativo. Así mismo, en ocasiones implica el cierre de escuelas con baja matrícula, asentadas en pequeñas comunidades rurales, “forzando” a los alumnos inscritos en ellas a trasladarse fuera de sus lugares de origen para recibir educación...

a) mantener abiertas las escuelas en pequeñas localidades rurales es costoso en términos económicos para el Estado... d) las escuelas de mayor tamaño favorecen los procesos de socialización de niños y adolescentes con pares de diversos orígenes y familias (Howley, Johnson y Petrie, 2011; Berry y West, 2005; Williamson, 2010)⁷².

El planteamiento realizado por los autores remite a una realidad compleja en el proceso de consolidación de la escuela rural, debido a que se ha priorizado la concentración de la población escolar en centros educativos⁷³ con mayor infraestructura y equipamiento, dejando de lado la construcción de escuelas o habilitación de espacios para escuelas en las comunidades con poblaciones rurales pequeñas, es decir, se privilegió la centralización del modelo educativo rural por encima de mantener la extensión del servicio educativo disperso en las localidades, provincias, pueblos, etc., lejanas.

Gran parte de este modelo centralizador se pudo observar durante la aplicación del programa LEEN en el estado de Puebla, en los CIAC⁷⁴ de CONAFE. Los Centros Integrales de Atención Comunitaria (CIAC) tienen el objetivo de concentrar los

⁷² Juárez y Galván, “Políticas de consolidación y cierre de escuelas rurales”, 31-32.

⁷³ El ejemplo de Chihuahua referido en el estudio refleja esta política educativa, “Desde el 2003, en Chihuahua existen los Centros Regionales de Educación Integral (CREI)...nivel de educación básica y la calidad de vida en las comunidades...alimentación en los centros escolares y transporte gratuito para trasladar estudiantes...” “Para el año 2007 se reportaba la existencia de 103 CREI en los que se atendían a casi 20 mil alumnos”. *Ibíd.*,33.

⁷⁴ Para ampliar el entendimiento del CIAC se puede revisar el comunicado de SEP referente a la inauguración del CIAC, en Piedra Hincada de la Soledad, Tlacotepec de Benito Juárez: Gobierno de México, “Boletín no. 46. Inaugura SEP primer Centro Integral de Aprendizaje Comunitario en zona indígena del país”. *Blog, Secretaría de Educación Pública* (abril 2019). <https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-no-46-inaugura-sep-primer-centro-integral-de-aprendizaje-comunitario-en-zona-indigena-del-pais> [revisado 20-06-2023].

servicios educativos dispersos y lejanos entre sí, para consolidar una célula escolar en la cual puedan asistir todos los alumnos a tomar clases.

Dichos espacios cuentan con mejores condiciones de infraestructura y equipamiento. Así mismo, proporciona alimentos y transporte a los escolapios para poder asistir, sin embargo, no se cuenta con un estudio reciente que pueda medir la efectividad de esa política en términos de disminución de la deserción escolar, aumento de matrícula, mejor aprovechamiento educativo y, sobre todo, mejoramiento en el desarrollo cognitivo, social y emocional de los alumnos.

Esta realidad nos remite a uno de los asuntos centrales dentro de la investigación: el espacio escolar. Hemos dicho que el espacio escolar no sólo se compone del espacio físico y la infraestructura de los centros educativos; el espacio escolar también refiere a toda la interacción social que se desarrolla dentro de esos lugares, es decir, el movimiento y los cambios que se presentan en las formas de convivencia e integran los miembros de la comunidad escolar y, finalmente, la percepción y apropiación del sitio que se genera a partir del desarrollo personal e identitario que quienes coexisten ahí.

Para Juárez y Galván, *“En las comunidades rurales la escuela representa un ámbito de cohesión social y un símbolo identitario. Los usos sociales que suele tener el espacio escolar (a través de asambleas comunitarias, celebraciones cívicas, legitimación de acuerdos locales, votaciones, censos, campañas de salud, entre otros) y la dinámica que los centros educativos impulsan en el territorio, generan un sentimiento de pertenencia que se ve fracturado con la cancelación de los centros escolares. Para los habitantes de localidades dispersas cerrar su escuela significa perder parte de su identidad colectiva, el despojo de un patrimonio cultural insustituible (Arzola, 2007)”*⁷⁵.

La construcción del espacio escolar, por ende, es un proceso que atraviesa por diferentes etapas, la apropiación del mismo por parte de las miembros de la

⁷⁵ Juárez y Galván, “Políticas de consolidación y cierre de escuelas rurales”, 34.

comunidad que intervienen e interactúan en él, es una de ellas. El modelo de escuela mexicana que un primer momento apuntó a la extensión del servicio educativo en cada una de las comunidades o localidades que lo requirieran, sin importar su lejanía, fue sustituido gradualmente por un modelo que buscó centralizar la impartición de clases, con lo cual, la construcción del espacio escolar y reconfiguración del modelo educativo, se vio fragmentado o separado de las comunidades de origen.

En otras palabras, las escuelas al ser cerradas o sustituidas por otra, en función de la política de centralización y concentración⁷⁶ de los servicios educativos, dejan de ser un espacio de integración e interacción de las comunidades en general. Sumado a esto “*en numerosas localidades rurales la escuela constituye la única institución con presencia permanente por parte del Estado y un espacio que fomenta un “ambiente alfabetizador” para los niños y niñas que acceden al lenguaje escrito y sus contextos de comunicación, y para la población en su conjunto (Ferreiro y Rodríguez, 1994; Mercado 1998)*”⁷⁷.

Surge entonces una pregunta fundamental ¿es la escuela un espacio de integración y convivencia de las comunidades, de la población en general? Como bien se ha referido, en México la escuela sigue siendo un espacio por excelencia para el desarrollo de las comunidades, por tanto, el Estado tiene la obligación de garantizar la educación gratuita y de calidad de acuerdo a la propia Carta Magna⁷⁸, empero, dentro de la dinámica del cierre de escuelas o su cancelación para dar paso a la integración territorial primero y posteriormente, la concentración del servicio

⁷⁶ Las políticas de consolidación de escuelas despuntaron durante el sexenio de 2012-2018 con el anuncio del *Proyecto de concentración de escuelas rurales* que pretendía revertir el supuesto problema de la existencia de “muchas escuelas con pocos alumnos”, presente en territorios rurales de nuestro país. El marco institucional fue la estrategia de inclusión y equidad educativas implementada para que los programas de la Reforma Educativa 2013 llegaran a las regiones más desfavorecidas (SEP, 2016a). *Ibíd.*,36.

⁷⁷ *Ibíd.*,35.

⁷⁸ “El reconocimiento de la importancia que tiene la infraestructura educativa y el equipamiento con relación al aprendizaje de los estudiantes mexicanos se expresa desde el artículo tercero constitucional, en el que se establece que el Estado debe asegurar que la infraestructura educativa, aunada a otros componentes, garantice el máximo logro de aprendizaje de los estudiantes [DOF 2018]. Steffanía Quezada Mora, *et al.*, “Infraestructura y equipamiento” en *La educación rural en México. Propuestas para una política educativa integral*, coordinado por Paola Arteaga Martínez, Cenobio Popoca Ochoa y Diego Juárez Bolaños (México: Universidad Iberoamericana, 2020), 102.

educativo ¿no se está cancelando el proceso de integración y de participación de las comunidades escolares?

Uno de los objetivos de LEEN es mejorar las condiciones de infraestructura física, dotación de servicios o materiales de trabajo y didácticos para combatir el rezago educativo. Asociar la mejora del espacio educativo físico con la disminución del rezago educativo, se debe a que la mejora del edificio escolar al cumplir con requisitos arquitectónicos que contribuyan al sano desarrollo del alumno, puede mejorar los procesos pedagógicos y de socialización de los alumnos; pero, dentro de la lógica y el contexto de la aplicación del programa La escuela es nuestra, no solamente se prioriza la mejora de la infraestructura o el equipamiento, sino que se evita el cierre de escuelas por falta de espacios dignos o condiciones aceptables para la impartición de clases, es decir, LEEN rompe con la inercia de la concentración y centralización del servicio educativo (principalmente en el ámbito rural), privilegiando un modelo donde la comunidad escolar se vuelve el centro de la vida de las propias escuelas.

Al dotar de autoridad a los padres y madres de familia en el manejo de recursos y la toma de decisiones respecto a las acciones para intervenir las escuelas, se reintegra a la comunidad en el proceso político de construir los espacios escolares.

Se debe puntualizar que LEEN, indirectamente revirtió los efectos de la política de consolidación⁷⁹ implementada durante el sexenio anterior (2012-2018) con el fin de mejorar la calidad de la educación en zonas rurales, que entre los muchos objetivos que se había planteado, uno de ellos estuvo enfocado en desaparecer la extensión del servicio educativo disperso en localidades y comunidades lejanas y de poca población.

⁷⁹ “...la consolidación resulta ser una estrategia que lejos de favorecer la equidad y la inclusión, causa gran desconcierto y mayor exclusión (Juárez, 2018a). Juárez y Galván, “Políticas de consolidación y cierre de escuelas rurales”, 36.

La marginalidad educativa de algunas de esas comunidades tiene su origen en la falta de espacios dignos para la impartición de clases.⁸⁰ Las escuelas rurales en muchos casos no ha logrado consolidarse debido a las condiciones estructurales de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades para mejorar sus espacios, sumando, una política de concentración de los servicios educativos que en sexenios pasados buscó que las localidades y poblaciones pequeñas, pudieran desistir de la idea o la intención de contar con su propia escuela y edificio escolar, a cambio de asistir a escuelas más grandes y equipadas, pero lejos de su comunidad.

El programa La escuela es nuestra, al hacer extensiva la participación de las comunidades escolares en la mejora de los planteles escolares, rompió con esa inercia y volvió a poner en el centro del proceso de organización y toma de decisiones a las comunidades escolares.

1.5 El problema de las normas y la estandarización en la construcción del espacio escolar

Otro lente por donde podríamos ver las fallas estructurales para la construcción y producción del espacio escolar, es la estandarización de la normatividad y los procesos para la edificación y equipamiento de las escuelas. Es decir, la homologación de criterios y su regulación como regla “definitiva” para construir escuelas, ha tenido como consecuencia que muchos inmuebles escolares no puedan construir sus propios salones, baños, etc., o en otros casos, no cumplan con los requisitos básicos para poder ser mejorados, es decir, están fuera de la normatividad.

La estandarización en los arquetipos, regulaciones y normas para la edificación o equipamiento de las escuelas muchas veces no responde a las necesidades y requerimientos de los distintos ámbitos locales, donde las diferencias geográficas, espaciales, ambientales, sociales, económicas e incluso culturales, determinan en

⁸⁰ “...la precaria infraestructura de algunas escuelas rurales que parece identificarse con la precariedad pedagógica, sin considerar las causas estructurales del deterioro físico de las escuelas y desconociendo el alcance del trabajo con grupos multigrado”. Ibíd.

gran medida el funcionamiento de las escuelas y, por lo tanto, la construcción del espacio escolar.

Esa producción-construcción estandarizada de las escuelas, de diferentes formas ha llevado a invisibilizar necesidades y problemas particulares de cada escuela. Por mencionar un ejemplo, “de acuerdo con la normatividad para la construcción de escuelas en zonas rurales, el predio donde se construya el centro educativo debe contar con acceso a una red de drenaje o, al menos, con fosa séptica o biodigestor [PRONAEME, 2017]⁸¹”.

Esta norma presenta un condicionamiento para la construcción de escuelas desde el punto de vista arquitectónico, ya que podríamos preguntarnos ¿cuántas comunidades carecen de servicios de drenaje, fosa séptica o biodigestor? Es decir, los requerimientos de la propia norma hacia las escuelas, no están contextualizados en las realidades de muchas escuelas. La idea no es extrapolar la norma como un obstáculo o impedimento, sino entenderla como un elemento condicionante sobre una realidad compleja, respecto a la espacialidad y la geografía donde se construyen escuelas como una necesidad social presente de forma continua.

Esto, no significa que la comunidad no quiera contar con los mejores servicios dentro de sus escuelas, pero al igual que la electrificación, la colocación de drenajes, servicios de agua potable, etc. la construcción de escuelas es una necesidad permanente entre la sociedad para asignar un espacio específico al proceso de aprendizaje-enseñanza.

Con esto, se pretende dar a entender que las escuelas muchas veces carecen de un servicio o más, no porque ellas mismas no quieran cumplirlo, sino porque las localidades y comunidades donde son construidas no cuentan con ellos. El diseño de la normatividad que regula la construcción de los inmuebles escolares, generalmente no contempla la complejidad geográfica y las realidades sociales y de servicios básicos que padecen las propias comunidades.

⁸¹ Quezada, “Infraestructura y equipamiento”, 105.

La proyección idealizada-estandarizada de reglamentos y disposiciones tanto jurídicas como administrativas, si bien se encuentran ancladas a los cánones y postulados de derechos humanos elementales para el buen desarrollo escolar y la convivencia dentro de espacios sanos, no contempla en muchos casos, que las carencias y afecciones de las propias escuelas, son las mismas que padece la población en general.

En síntesis, la norma pretende dictar cuáles deben ser las características y condiciones básicas mínimas para la edificación de una escuela, sin embargo, la necesidad de asignar un espacio por parte de la sociedad para el proceso de aprendizaje-enseñanza de forma escolarizada, es decir, la construcción de una escuela, ha sido más rápido y constante.

Otro ejemplo sería: la norma dicta que “todas las escuelas deben conectarse a una red de agua potable o pozo profundo para el abastecimiento del líquido”⁸², sin embargo, muchas escuelas surgen en contextos y espacios geográficos donde la carencia y desabastecimiento de agua son cotidianos.

Mencionar el problema de la estandarización de la normatividad para la edificación de escuelas, viene a colación porque es una realidad que enfrentó el programa La escuela es nuestra, no sólo en términos presupuestales y de cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas que marca la ley. Por encima de estos dos grandes problemas, la normatividad vigente durante la aplicación de LEEN, fue un factor de confrontación y conflicto entre la propia comunidad escolar, para determinar el curso de las acciones a ejercer dentro del espacio escolar.

Más adelante explicaremos con mayor profundidad cómo fue percibida la normatividad por la propia comunidad escolar y también, por los propios actores gubernamentales encargados de aplicar y dar seguimiento al programa a través de nuestro caso de estudio.

⁸² *Ibíd.*

1.6 Conclusión

En este primer capítulo se delinearón los elementos que constituyen y definen la construcción del espacio escolar. La complejidad de los procesos de espacialización y la propia definición del espacio social, nos conducen a entender que la generación de los mismos, no está sujeto únicamente al reconocimiento del lugar o sitio donde se edificará el inmueble y más aún, que el propio espacio social está constantemente en construcción, pues su “ampliación” y “materialización” como bien menciona Lefebvre, no es estática y se encuentra sujeta a la actividad social, la vivencia, la experiencia propia que da vida a ese espacio como reflejo de las propias relaciones sociales.

Así mismo, se debe tener en cuenta que, si bien el espacio influye en los comportamientos, las actividades, la funcionalidad y en general en los procesos de interacción social, también los actores y sujetos que conviven en él, lo modifican, reconfiguran o construyen de forma permanente, es decir, es una relación de influencia mutua constante marcada por la vivencia secuencial y la generación de significados en el espacio.

En esa ruta, fue posible construir una definición de espacio escolar, entendiéndolo como el conjunto de relaciones e interacciones sociales que dan vida a las escuelas. Es decir, todas las experiencias, vivencias y apropiaciones que de manera colectiva o individual realizan los sujetos que conviven dentro de él, es lo que construye, proyecto y articula al espacio escolar.

También, hay que precisar que el espacio escolar en términos de infraestructura y diseño arquitectónico, refleja la organización socio-política de la comunidad escolar y la influencia del Estado en el proceso de construcción de las escuelas. Los criterios o normas que guían la edificación de los planteles educativos contienen criterios políticos, sociales, culturales, pedagógicos, arquitectónicos, sanitarios, etc. por lo cual, su edificación precisa conocer en qué puntos o nudos se articulan todos esos elementos.

Posteriormente, hicimos una revisión de la influencia que tiene el Estado en la construcción del espacio escolar debido a la preponderancia que tiene sobre el diseño del sistema educativo y en general de toda la política educativa. No puede comprenderse la creación de escuelas y planteles educativos sin el papel y rol que juega el Estado en la definición de las normas, criterios y reglas que intervienen en el proceso de edificación y activación del espacio escolar. Esas disposiciones jurídicas, sanitarias y administrativas determinan en gran medida cómo será el funcionamiento y la organización escolar a priori que busca la instituir el Estado a través de la política educativa.

Por otro lado, se consideró fundamental contextualizar la escuela rural mexicana, toda vez que el programa LEEN estuvo dirigido a atender primordialmente a escuelas de educación básica en comunidades rurales de alta o muy alta marginación, en muchos casos, con alta población indígena. En segundo lugar, porque la infraestructura física en las zonas rurales es la que mayor deficiencia o cobertura presenta, lo que nos obliga a entender porque LEEN estuvo dirigido desde el enfoque del gobierno federal, a atender las carencias del servicio educativo en esas geografías. Tercero y último, porque la escuela rural mexicana es una excelente referencia para analizar y comprender el funcionamiento de un programa social, partiendo del hecho de cómo los miembros de la comunidad escolar perciben, interpretan, participan o rechazan dichas acciones implementadas por parte del Estado.

Finalmente, realizamos una breve reflexión sobre el problema de la normatividad y la estandarización de los criterios para la edificación de las escuelas, pues esto, por décadas ha representado un gran problema para solventar la carencia de servicios o edificación de inmuebles. Nos referimos específicamente a que LEEN para hacerse efectivo en la construcción, rehabilitación o mantenimiento de las escuelas beneficiarias, tuvo que sortear y en algunos casos, resolver los problemas de índole técnica para llevar a cabo dichas acciones, sumando, que muchos de los criterios solicitados por la norma, en varios casos no los tienen ni las propias comunidades o localidades, por ejemplo, el acceso al agua potable.

Rematamos con el siguiente planteamiento: La concepción, proyección, planeación, diseño y construcción del espacio escolar, siempre se encontrará con dos aspectos inherentes a la propia actividad social y política que conlleva la puesta en marcha del “proyecto”; por un lado “la unidad contextual y por otro la identidad individual de los sujetos participantes”.

CAPÍTULO 2: Democracia y práctica democrática en el espacio escolar

2.1 Rousseau, la Voluntad General y los elementos mínimos de la Democracia

En este capítulo se abordarán las principales interpretaciones que, desde Jean Jaques Rousseau, han tratado de dar sentido y caracterizar la forma de gobierno que debe organizar la vida del pueblo. Se hará una reflexión sobre los autores clásicos y modernos que contribuyan al propósito de comprender de qué manera el programa *La escuela es nuestra* configura desde la vida de la comunidad escolar los fundamentos para el ejercicio sistemático de la democracia.

Jean Jaques Rousseau será el primer autor revisado, pues desde nuestra perspectiva, él fundamentó la posibilidad de disolver el principio de individuación en un “nosotros” hasta ahora inconcluso.

Para comprender el programa *La escuela es nuestra* se considera, en principio, abordar desde las raíces el propio concepto de democracia. En su obra clásica “*Del Contrato Social*”, Rousseau enfatiza la necesidad de construir la “voluntad general” del pueblo que constituye el pacto social y el Estado. Al respecto escribe:

*“Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y nosotros recibimos corporativamente a cada miembro como parte indivisible del todo”*⁸³.

Para Rousseau, la voluntad general expresa el poder conjunto de los individuos (ciudadanos) y al mismo tiempo, ese poder recae directamente en los propios individuos.

La distinción fundamental, surge del hecho de que el individuo o sujeto político, es decir, el contratante, funge siempre como elemento constitutivo del Soberano y del Estado, partiendo de su posición respecto al ejercicio de la voluntad general. Rousseau enfatiza:

⁸³ Jean-Jaques Rousseau, *Del Contrato Social* (Madrid: Alianza Editorial, 2012), 48.

“al no estar formado el soberano más que por los particulares que lo componen, no tiene ni puede tener interés contrario al suyo; por consiguiente, el poder soberano no tiene ninguna necesidad de garantía respecto a los súbditos, porque es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a todos sus miembros, y luego veremos que no puede perjudicar a ninguno en particular. El soberano, por el solo hecho de serlo, es siempre todo lo que debe ser”⁸⁴.

La necesidad de caracterizar la constitución del Soberano como cuerpo político compuesto por individuos que expresan su asociación a partir de la voluntad general, parte del hecho de que la democracia requiere como uno de sus elementos centrales que la “soberanía” recaiga esencialmente en el “pueblo”, es decir, que el “poder del pueblo” sea quien dirija al “Estado” y por ende al gobierno. Rousseau señala que:

“sólo la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común: porque si la oposición entre los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de las sociedades, es el acuerdo entre esos mismos intereses lo que lo ha hecho posible”⁸⁵.

La relevancia de Rousseau en la construcción del concepto de democracia se debe a que propone como punto de partida para la constitución del Soberano y del Estado, la expresión de la “voluntad general” y, esa “voluntad general” se halla exclusivamente en la libre asociación de los individuos a partir del contrato social, es decir, en la “comunidad” como unidad esencial del cuerpo político⁸⁶.

Extrapolar esta idea para comprender parte de las expresiones y la forma en la que podría caracterizarse el ejercicio de la democracia desde las comunidades, es importante en la medida poder caracterizar el cómo la asociación colectiva puede ejercer su voluntad como un acto de poder.

⁸⁴ *Ibíd.*,50.

⁸⁵ *Ibíd.*,59.

⁸⁶Rousseau define lo siguiente: “el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos, y es este mismo poder el que, dirigido por la voluntad general, lleva como he dicho el nombre de soberanía”. *Ibíd.*,65.

La idea de la voluntad general como poder activo de los individuos, es esencial para entender la constitución de la democracia como forma de organización política que se sustenta en las diversas formas en que una comunidad se expresa en la toma de decisiones.

En el caso de las comunidades escolares, objeto-sujeto de la presente investigación, las características de cada una de ellas, no sólo en tamaño y proporción, sino en las formas en las que se construyen los asuntos públicos, en que se organizan en torno a la resolución de conflictos y finalmente, la manera en que se toman las decisiones, puede permitirnos realizar un análisis de los elementos y rasgos que nos acerquen a la comprensión de una parte de la vida política y la participación activa o pasiva que se ejerce por parte de los miembros de las mismas.

Estos procesos deben entenderse como parte de la asociación y organización política al interior de las escuelas, particularmente, si lo que se busca es comprender y explicar qué elementos del programa La escuela es nuestra, caracterizan y estructuran la vida democrática al interior de las comunidades escolares.

Con la finalidad de poder establecer la relación entre la “la comunidad escolar” y la democracia como elemento central de la participación por parte de sus miembros, de la resolución de conflictos, los consensos y disensos, la elección, la delegación de funciones, y lo más importante, de la toma de decisiones, es necesario analizar los procesos administrativos y operativos de los lineamientos de operación, la forma en que estos fueron aplicados desde el gobierno (tratando de entender la lógica propia de los objetivos, metas y alcances que busca el programa), y la manera en que fueron recibidos, interpretados y aplicados en los planteles escolares por parte de los integrantes de la comunidad escolar.

En esa ruta, es posible observar cómo las propias comunidades escolares generaron mayor inclusión e integración de miembros que podrían intervenir en la construcción del espacio escolar, así como el establecimiento de un espacio propio para la discusión y generación de acuerdos que en muchos casos, impulsó la toma de decisiones.

Se vuelve fundamental, entonces, observar que la toma de decisiones de las comunidades escolares como acto colectivo, tiene un principio de organización basado en una especie de pacto social⁸⁷ que todos sus miembros admiten en función del cumplimiento de un interés superior o general.

Dentro del estudio, es posible notar que la integración de la comunidad escolar dentro del programa La escuela es nuestra, pone a sus miembros en el centro del ejercicio de gobierno y, podría considerarse, como una extensión del propio Estado, pero al mismo tiempo, puede ser considerado como un cuerpo político que pondera el ejercicio de su participación de forma independiente a los intereses del propio Estado, en la medida en que es capaz de establecer una ruta de trabajo y de acción con base en los acuerdos asumidos por la propia comunidad.

Cabe, entonces, hacernos más preguntas, ¿son las comunidades escolares del programa La escuela es nuestra, un cuerpo político encargado de administrar y ejercer la autoridad del Estado? o ¿son el cuerpo político que ejerce su poder independientemente de la autoridad del Estado?

Debe quedar establecido que el principio organizacional de la democracia en Rousseau parte *Del contrato social* entendido como superación del yo individual para dar paso a un yo sumergido en el nosotros a partir de la expresión de la voluntad general en sus diferentes formas, sin embargo, el propio Rousseau establece con claridad los límites propios de la democracia⁸⁸, entendiendo las diferentes formas de gobierno en su debida contextualización para determinar si es o no, la mejor forma de gobierno.

⁸⁷ El pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos, y es este mismo poder el que, dirigido por la voluntad general, lleva como he dicho nombre de soberanía. *Ibíd.*

⁸⁸ ...un Estado muy pequeño en que el pueblo sea fácil de congregarse y en el que cada ciudadano pueda fácilmente conocer a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres que evite la multitud de asuntos y las discusiones espinosas; luego, mucha igualdad en los rangos y las fortunas, sin lo cual la igualdad no podría subsistir mucho tiempo en los derechos y en la autoridad; finalmente poco o nada de lujo, porque o el lujo es efecto de las riquezas, o las hace necesarias; corrompe a la vez al rico y al pobre; al uno por posesión y al otro por ambición; vende la patria a la molición, a la vanidad; priva al Estado de todos sus ciudadanos para hacerlos esclavos unos de otros, y todos de la opinión. *Ibíd.*, 103.

Pero el problema central en Rousseau, respecto al establecimiento de una forma de gobierno democrática, radica en lograr la conjunción (congregación) del pueblo para la revisión de los asuntos públicos. Para él la democracia sólo es posible cuando el pueblo (*demos*) se encuentra reunido, de lo contrario la delegación de los asuntos públicos pasa a manos de un cuerpo político distinto al soberano mismo, ya sea la aristocracia, el príncipe, el gobierno del pueblo. Rousseau plantea el problema de escala en la realización de la democracia y ese problema no es visible en las comunidades escolares, empero, si existe un proceso de delegación de autoridad para la ejecución del programa.

Bajo este enfoque, el problema de escala implícitamente señalado por Rousseau, no implica una limitante dentro de las comunidades escolares en el sentido estricto de la congregación del pueblo, es decir, de la unidad fundamental de individuos que se integran a la comunidad. Lo que habría que preguntarse es si las escuelas, son un espacio en donde las condiciones de igualdad existen para que los individuos participen libremente no sólo en la discusión de los asuntos concernientes a la escuela, sino directamente en la toma de decisiones.

La comunidad se convierte en el engrane clave para expresar la voluntad general, “Rousseau desarrolla el concepto de una comunidad donde una voluntad común (*volonté générale*) toma cuerpo en las instituciones y en las leyes”⁸⁹.

En ese sentido, la **ley** es la consumación de la expresión de la voluntad general, pero no así del cuerpo político para su reproducción, es decir, la *comunidad* como sujeto político del cual se desprende la “voluntad común” no encuentra su fin mismo en la institucionalización del nosotros hecho ley, por el contrario, sólo redefine el aspecto político que debe adquirir el contrato social para hacerlo, por decirlo más simple, operable a través del gobierno.

⁸⁹ Esta voluntad común es la aplicación del ideal de transparencia a la sociedad, pues no significa la suma abstracta de las multiformes aspiraciones de la voluntad, o una mayoría estadística de voluntades, sino que expresa una aspiración del corazón y de la razón la cual une a todos entre sí, supuesto que cada uno penetre en su propio fondo. Rüdiger Safranski, *El mal o el drama de la libertad* (Ciudad de México: Tusquets editores, 2010), 142.

Finalmente, es importante apuntar la visión de Rousseau respecto a un asunto que veremos más adelante en la caracterización de las democracias. Esto tiene que ver con la celebración de elecciones o sorteo, como elementos sustantivos de la práctica democrática. Al respecto, el autor *Del Contrato Social* define lo siguiente:

Cuando la elección y el sorteo se encuentran mezclados, la primera debe llenar los puestos que exigen talentos idóneos, tales como los empleos militares; el otro conviene a aquellos en los que bastan la sensatez, la justicia, la integridad, tales como los cargos de judicatura, dado que en un Estado bien constituido estas cualidades son comunes a todos los ciudadanos⁹⁰.

La distinción simple que establece Rousseau entre elección y sorteo, nos dice mucho sobre los aspectos propios de la composición del modelo democrático, pero, sobre todo, de la sistematización de su práctica. El hecho de que el ejercicio de algún cargo o representación dentro del gobierno requiera ser “idóneo”, refiere a que la democracia por sí misma puede excluir a gran parte del pueblo para integrarse a las tareas propias de ese cuerpo, lo que asoma un aspecto aristocrático o discriminativo sobre cierto puestos a ocupar; por su parte, el dejar en manos del sorteo sólo aquellos cargos en los que baste la honestidad y la prudencia, habla mucho de cómo Rousseau veía la plenitud de la igualdad política en el pueblo, ya que cualquiera podía acceder a ser un “buen representante”.

2.2 Manin: democracia y representación política. Distinciones fundamentales entre la suerte política, la elección y la rotación de cargos

En la obra de Manin es fundamental comprender las diferencias entre la representación política y la democracia, entendiéndolas como dos formas de organización política diferente. El autor señala que:

Al establecer una distinción entre democracia representativa y directa, definimos implícitamente a la primera como forma indirecta del gobierno del pueblo, y hacemos de la presencia de personas que actúa en nombre del pueblo, el criterio que separa

⁹⁰ Rousseau, *Contrato Social*, 162.

ambas variedades de democracia...cabe señalar que la palabra “democracia” ha evolucionado desde el auge del gobierno representativo...compartiendo nociones de igualdad política entre los ciudadanos y el poder del pueblo⁹¹.

El planteamiento de Manin de distinguir los regímenes representativos de los democráticos, estriba en la necesidad de dejar en claro, “cuatro principios que rigen los regímenes representativos: 1) quienes gobiernan son nombrados por elección por con intervalos regulares, 2) la toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia con respecto de los deseos del electorado, 3) los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan y, 4) las decisiones públicas se someten a un proceso de debate”⁹².

Lo que el autor plantea, con base en los cuatro principios mencionados, es que podrían ser utilizados para evaluar o caracterizar el concepto moderno de democracia representativa, empero, el análisis propuesto en la obra delinea con precisión que los regímenes representativos, si bien comparten características de los regímenes democráticos, en su forma orgánica no se estructuran de la misma forma ni conceptual ni empíricamente.

La relevancia para el estudio propuesto respecto a comprender la distinción entre los regímenes representativos y los democráticos, parte del hecho de que la constitución del poder político que ejercen los individuos, ya sea personal o colectivamente, están delineados de antemano por las prácticas y la adopción de una u otra forma política- muchas veces sin que tengan conciencia sobre estas diferencias- porque en el centro, la conformación de un gobierno o llamémosle de forma simple, de un órgano encargado de ejercer poder, sea este una asamblea, un comité, una mesa directiva, o cualquier otra representación, estima que entre más

⁹¹ Bernard Manin, *Los Principios del Gobierno Representativo* (Madrid: Alianza Editorial, 1998), 15-16.

⁹² *Ibíd.* 17.

apertura o mayor claridad tenga el proceso de selección de representantes, es más legítimo y, podríamos decir, actualmente, más democrático.

El primer elemento que analiza Manin es la suerte política como parte de los regímenes democráticos nacidos en la antigua Atenas. El autor sentencia “si queremos arrojar luz sobre una de las mayores diferencias entre gobierno representativo y democracia directa, hemos de comparar los efectos de la elección con los del sorteo”⁹³.

Aunque el sorteo ha sido fuertemente criticado, sobre todo por las voces modernas que estiman escenarios donde la suerte política pudiera poner en riesgo la integración de un gobierno al elegir personas incompetentes o poco capacitadas para tales funciones, Manin responde “El sorteo no se efectuaba entre todos los ciudadanos de 30 años o más, sino solamente entre los que se habían ofrecido como candidatos”⁹⁴.

Lo que Manin expone con claridad es que el sorteo, por un lado, no otorgaba poderes políticos para cargos “idóneos” y, por otro lado, el principio de autorregulación mediante la autopropuesta voluntaria. Lo importante es señalar que la práctica del sorteo era más común que la celebración de asambleas donde acudiera todo el pueblo a ejercer su derecho a voz y voto, es decir, la suerte política denota un rasgo profundamente más democrático que la participación colectiva en el ágora política ateniense.

El segundo elemento que analiza Manin tiene que ver específicamente con la función de los tribunales populares, así como los mecanismos mediante que los

⁹³ *Ibíd.* 22.

⁹⁴ Hansen, *The Athenian Democracy*, pp. 97, 230-1, 239. Op. cit. en Manin, *Los Principios del Gobierno Representativo*, 25.

jueces y jurados podían someter las decisiones aprobadas por asamblea a revisión para su derogación o abrogación⁹⁵.

Esta referencia nos conduce a plantear que la práctica de la democracia ateniense ejercía control y equilibrio entre los diferentes poderes, y el ejemplo más claro de ello era que las decisiones de la asamblea podían ser sometidas a los tribunales.

El tercer elemento que Manin discute a profundidad es el papel que juegan los ciudadanos. Al respecto menciona: “En su definición de ciudadanía, Aristóteles colocaba realmente la participación en los tribunales al mismo nivel que la participación en la asamblea”⁹⁶. La idea de que la participación en un órgano u otro equilibraba el ejercicio del poder, se debe a que el propio Aristóteles en su libro de La Política, sentenciaba: “El ciudadano es definido por su participación en el poder de juzgar y el poder de mandar (*metechein kriseos kai arches*)”⁹⁷.

Concretamente, se puede plantear que la presente investigación sobre la práctica de la democracia en los espacios escolares, está íntimamente relacionada con el planteamiento de Manin, a través de lo que él denominará, el principio de rotación⁹⁸.

Manin remata: “Hay que reconocer que la rotación no era más que un procedimiento; no dictaba el contenido de las decisiones ni determinaba lo que eran órdenes justas. Pero el procedimiento mismo conducía a resultados sustancialmente justos, ya que creaba situaciones en las que era posible y prudente para los gobernantes ver al tomar las decisiones, las situaciones desde la perspectiva de los gobernados”⁹⁹.

⁹⁵ La acción por ilegalidad tenía, consiguientemente, el efecto de supeditar las decisiones de la asamblea al control de los tribunales: toda medida aprobada por la *ekklesia* podía ser reexaminada por los tribunales con la posibilidad de derogación si así era solicitado por alguien. Manin, *Los Principios del Gobierno Representativo*,33.

⁹⁶ *Ibíd.*,38.

⁹⁷ *Op. cit.* en: Manin, *Los Principios del Gobierno Representativo*, 38.

⁹⁸ Manin, *Los Principios del Gobierno Representativo* 43.

⁹⁹ *Ibíd.*,45.

El principio de rotación dentro del programa La escuela es nuestra, fue fundamental para comprender los procesos de integración y selección de los CEAP, pues si bien, no se tiene presencia de que algún miembro del CEAP haya sido elegido por sorteo, es posible observar que la rotación de los cargos de forma obligada, no sólo por el lineamiento de operación, sino por la dinámica propia que imprimen las asambleas escolares al proceso de selección, dota de mayor legitimidad, transparencia y por ende, de autoridad al comité al que le es delegada la responsabilidad de recibir, administrar y comprobar el uso de los recurso.

2.3 Bobbio y la distinción entre democracia clásica y democracia moderna

En su uso descriptivo, por democracia los antiguos entendían la democracia directa; los modernos la representativa (Norberto Bobbio).

A partir de la sentencia de Norberto Bobbio se puede plantear que el debate contemporáneo acerca de la percepción, construcción y vida de la democracia está atravesado por los planteamientos generales de la “democracia directa” y la “democracia representativa”.

Ambas tesis han sido ampliamente desarrolladas por diferentes autores en diferentes tiempos y, en consecuencia, la variación de interpretaciones al concepto de democracia casi siempre ha dependido del momento histórico y la postura ideológica bajo la cual se desarrollan.

Norberto Bobbio lo refiere de la siguiente manera:

Para los antiguos la imagen de democracia era por completo diferente: al mencionarse la democracia pensaban en una plaza o en una asamblea en la que los ciudadanos eran llamados a tomar las decisiones que

correspondían. “Democracia” significaba lo que la palabra quiere decir literalmente: poder del *demos*, y no, como hoy, poder de los representantes del *demos*¹⁰⁰.

La democracia, entendida como un espacio para la participación de forma directa de los ciudadanos partía del principio de que el “*demos*” estaba conformado por una comunidad que reconocía precisamente ese mecanismo de participación para la toma de decisiones.

Es sabido que en las *polis* griegas la integración del *demos* no era del todo inclusiva. Es decir, no todas las personas que habitaban en las *polis* podían participar en la toma de decisiones que ocurrían en el Ágora. Cuando nos referimos al Ágora, hacemos referencia al lugar y momento, *in siitum*, donde se desarrollaban los debates públicos antes del ejercicio, antes de realizar cualquier acción política, misma que tenía por objetivo influenciar en la voluntad de los ciudadanos con derecho a voto.

Esa exclusión histórica de la participación política, como se sabe, puso en el centro de la discusión la necesidad de debatir la forma en que se debía construir la democracia de forma permanente y cómo debía concebirse el *demos*. Para el filósofo italiano Norberto Bobbio la cuestión se expone así:

el cambio de la democracia directa a la representativa se debió a una cuestión de hecho; la modificación del juicio sobre la democracia como forma de gobierno implica un asunto de principio. La mutación histórica consistió en el paso de la ciudad-Estado a los grandes Estados Territoriales. “El propio Rousseau que, si bien había elogiado la democracia directa, reconoció que una de las razones por las que la verdadera democracia nunca había existido, y jamás existirá, radicaba en que exigía un Estado muy pequeño

¹⁰⁰ Norberto Bobbio, *Teoría General de la Política* (España: Editorial Trotta, 2009), 402.

<<en el que el pueblo sea fácil de congregar y en que cada ciudadano pueda fácilmente conocer a los demás>> (Bobbio, Teoría Política, Democracia: Los Fundamentos: FCE 1996)¹⁰¹.

El planteamiento de Bobbio respecto al cambio de democracia directa a democracia representativa, parte del principio de “escala”, reconocido en la ampliación del territorio y del número de miembros que integraban las ciudades-Estado (pequeña escala) y los Estado- Nación (gran escala). Para el filósofo italiano, el aumento del territorio y el número de gobernados implica uno de los elementos más sólidos que llevaron a la transición de la democracia directa a la representativa.

La integración del *demos* como elemento consustancial en la construcción y vida de la democracia, atraviesa por diferentes concepciones y formas de ser percibido por los “individuos”. En ese sentido, la construcción del concepto de pueblo siempre se ha visto afectado por la manera en la que se proyecta y construye el espacio mismo de la democracia; por un lado, se establecen los criterios *a priori* para ser parte del “pueblo”, así como los mecanismos para participar dentro de, sumando, la constitución de la “soberanía como poder originario” (Bobbio, 2009, 410).

Sin embargo, la concepción del “pueblo” como unidad central de la democracia entra en un debate profundo, estableciéndolo como un ente de cuerpo completo que ejerce acción colectiva, soberanía y poder constitutivo de gobierno, bajo la premisa de que en el pueblo actúan individuos de forma autónoma y por lo tanto diferenciada constituyéndose así un pacto social y un poder soberano:

“si todavía se quiere hablar, en referencia a la democracia moderna, basada en el principio de poder ascendente, de soberanía, entendida como poder originario, principio, fuente, medida de cualquier otra forma de poder, la soberanía no sería del pueblo, sino de los individuos en cuanto ciudadanos. “Pueblo” no es sólo un concepto ambiguo, precisamente porque no existe

¹⁰¹ *Ibíd.*, 407.

sino como metáfora de un conjunto llamado <<pueblo>> diferente de los individuos que lo componen, sino también es un concepto engañoso: siempre se ha hablado de <<pueblo>>, comenzando por el *populus* romano para pasar del pueblo de las ciudades medievales y llevar a los gobiernos populares de la época moderna, aun cuando los derechos políticos pertenecían a una minoría de la población”¹⁰².

La teoría de la democracia moderna apuesta por volver al individuo el centro del poder soberano, derivando, en una concepción individualista democrática del sujeto, es decir, para esta teoría el individuo determina de forma autónoma su unión a la sociedad como una asociación de libre determinación.

A pesar de que Bobbio realiza una diferenciación sobre la concepción del individualismo dentro de las democracias, es importante señalar que su visión parte del hecho de que la subjetivación y conciencia del individuo para la toma de decisiones, la hace “*bajo un consciente libre albedrío*”, es decir, borra de tajo la influencia intrínseca del cuerpo social en la conformación de las “subjetividades políticas”¹⁰³, dando origen al “*ciudadano ideal*” de las democracias modernas.

En ese sentido, la evolución de la democracia moderna, ha basado sus postulados en la necesidad de establecer los procesos y mecanismos para consolidar la representatividad como la vía para su consolidación, fundamentando la integración social a partir de la concepción del ciudadano como un individuo libre y autónomo. Para Bobbio:

“...son muchas las definiciones de democracia”. Entre todas, prefiero aquella que la presenta como el “poder en público...” Con el paso de la democracia directa a la democracia representativa (de la democracia de los antiguos a la de

¹⁰² *Ibíd*, 410.

¹⁰³ Hago referencia a las subjetividades políticas, entendiendo las formas en la que se conciben los procesos de cambio y transformación respecto a las concepciones “hegemónicas” de la “democracia moderna”, al respecto es importante revisar el planteamiento de Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la Democracia. Los Caminos de la Democracia Participativa* (México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 2004).

los modernos), desaparece la plaza, mas no la exigencia de la “visibilidad” del poder, que se satisface de otra manera: con la publicidad de las sesiones del parlamento, con la formación de una opinión pública a través del ejercicio de la libertad de imprenta, insta a los líderes políticos para que hagan sus declaraciones a través de los medios de comunicación de masas...<<representar es hacer perceptible>>¹⁰⁴

La institucionalización de la acción colectiva y la individuación política del ciudadano dentro en la concepción de Bobbio, así como, la definición conceptual de la democracia y en la vida política de la sociedad, a partir de la incorporación de lo “público”¹⁰⁵ funge como fundamento y principio de la visibilidad del ejercicio del poder. Este, será uno de los elementos centrales para comprender el papel de la comunidad escolar en dos sentidos: el primero respecto a la forma en la que se elige el CEAP; el segundo referente al papel del CEAP en la aplicación y desarrollo del programa.

Para Bobbio, el principio ético de la democracia es la autonomía del individuo, bajo las condiciones ya citadas anteriormente, sin embargo, esta concepción sigue planteando al individuo como un sujeto autónomo en todo sentido¹⁰⁶.

Los cambios planteados por Bobbio respecto a la democracia antigua a la moderna, dentro del enfoque de la democracia directa a la democracia representativa,

¹⁰⁴Bobbio, *Teoría General de la Política*, 418.

¹⁰⁵ Cuando hablo de <<poder en público>> me refiero al público activo, informado, consciente de sus derechos; a aquel público cuya historia, desde su nacimiento en la de las luces hasta su posterior desarrollo, ha reconstruido Jürgen Habermas en una obra muy conocida y discutida [J. Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, traducción al castellano, Gustavo Gili, México, 1994]. Op. cit. en Bobbio, *Teoría General de la Política*, 419.

¹⁰⁶ “La justificación de la democracia, es decir, de la razón principal que nos permite defender la democracia como la mejor forma de gobierno o como la menos mala, se encuentra justamente en el presupuesto de que el individuo, como persona moral y racional, es el mejor juez de sus propios intereses”. Bobbio, *Teoría General de la Política*, 457.

adquieren importancia dado que el principio de escala fundamentado como uno de los componentes centrales de esa transición, no aplica enteramente en las comunidades escolares, toda vez que poder reunir en un solo punto a dicha comunidad en forma de asamblea, no enfrenta la complejidad del número de personas que la integran para su llamado y asistencia, sino el interés que puede generar los asuntos a discutir o las decisiones a tomar respecto a la escuela.

Por otro lado, si tomamos como punto de partida estricto el hecho de que los ciudadanos actúan como individuos libres, con un cierto grado de libre albedrío y por fuera de la influencia del cuerpo social, podríamos caer en el error de concebir la participación política como un acto basado enteramente en la conciencia del individuo y su actitud y disposición para intervenir en los asuntos públicos de su interés. Por el contrario, sostenemos, que el cuerpo político que se ha integrado dentro de las comunidades escolares funciona colectivamente por la necesidad de generar mayor transparencia en el ejercicio de la autoridad, toda vez, que la escuela es un punto de interés general en el que las decisiones pasan por diferente órganos y personas.

2.4 La teoría contrahegemónica de la democracia de Boaventura de Sousa Santos

Se puede comprender que la democracia desde la concepción moderna, es prácticamente la que busca hacer de la representación el fundamento práctico para su extensión y medio ideal para su realización, atravesando por la difícil constitución de lo que “denominamos pueblo”¹⁰⁷, de la concepción del “ciudadano” como individuo autónomo consciente plenamente de su libertad y de los mecanismos

¹⁰⁷ Para la teoría contrahegemónica de la democracia, encabezada en el debate actual por Boaventura de Sousa Santos, “Después de la revolución francesa, que designa tanto a la parte oprimida del conjunto de las clases y grupos sociales que coexisten en el mismo espacio geopolítico, como al conjunto de todas las clases y grupos, el pueblo puede ser clase, nación, identidad etnocultural, masa amorfa a la espera de ser un sujeto político, principio fundador de la subjetividad política, en tanto sede del poder soberano. Boaventura de Sousa Santos, *Democracia y Transformación Social* (Ciudad de México: Siglo XXI editores, 2017), 232.

básicos del quehacer político bajo el escrutinio de lo público, es decir, de hacer perceptible el ejercicio del poder.

Sin embargo, esta concepción de la democracia representativa ha producido un esquema restrictivo a otras formas de democracia, partiendo de la contradicción dentro de la visión purista del individuo como “sujeto político autónomo” o de la “integración exclusiva del *demos*” como espacio restringido para gran parte de la población en términos reales¹⁰⁸.

Así, nos topamos con una concepción “hegemónica¹⁰⁹” de la democracia representativa, es decir, una visión exclusiva de una parte del planeta, principalmente ligada a la historia de la democracia europea.

La necesidad teórico-metodológica de tomar como punto de partida los planteamientos de Norberto Bobbio como estudioso de la democracia representativa, parte de la homogeneidad de sus argumentos al exponer el tránsito de la democracia directa a la democracia representativa.

¹⁰⁸ Lo que la democratización hizo fue, al insertar nuevos actores en la escena política, instaurar una disputa por el significado de la democracia y por la constitución de una nueva gramática social...la relación entre representación y diversidad cultural y social. En la medida en que aumenta el número de los actores incluidos en la política, la diversidad étnica y cultural de los actores sociales y los intereses contenidos en arreglos políticos, el argumento de S. Mill acerca de la representatividad pierde credibilidad. Los grupos más vulnerables socialmente, los sectores sociales menos favorecidos y las etnias minoritarias no logran que sus intereses sean representados en el sistema político con la misma facilidad que el de los sectores mayoritarios o económicamente más prósperos. De igual manera, formas de relativización de la representatividad (Young, 2000) o de articulación entre democracia representativa y democracia participativa (Santos, 1998) parecen más promisorios en la defensa de intereses e identidades subalternas. Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer, “Introducción: para ampliar el canon democrático, en *Democratizar la Democracia*, coordinado por Boaventura de Sousa Santos (México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 2004), 45.

¹⁰⁹ La hegemonía es el conjunto de ideas sobre la sociedad e interpretaciones del mundo y de la vida que, por ser altamente compartidas, incluso por los grupos sociales perjudicados por ellas, permiten que las élites políticas, al apelar a tales ideas e interpretaciones, gobiernan más por consenso que por coerción, aun cuando gobiernen en contra de los intereses objetivos de grupos sociales mayoritarios. Sousa, *Democracia y Transformación Social*, 252.

El replanteamiento del debate acerca de la construcción, vida, práctica y percepción de la democracia, parte de la crisis de los modelos representativos en gran parte del mundo¹¹⁰.

El diseño institucional de la democracia representativa, por mínimos que fueran los criterios para considerar a un país democrático o no, o por decirlo más simple, para concebir la democracia como forma de gobierno dentro de los países, partía de la idea central de que los equilibrios para mejorar la calidad de la democracia se encuentran únicamente en la garantía de otorgar a los ciudadanos mayores atribuciones para hacer una revisión del ejercicio del poder por parte de los representantes, no así, incluirlos en la toma de decisiones o en el ejercicio de acciones colectivas encaminadas a mejorar el ejercicio de gobierno¹¹¹.

La teoría contrahegemónica de la democracia parte de la necesidad de generar nuevos enfoques explicativos de los fenómenos democráticos en diferentes partes del mundo, que si bien metodológicamente pueden encasillarse en los modelos de la democracia representativa para generar una explicación a partir de modelos “globalmente reconocidos”, no alcanzan a describir, analizar y explicar de forma contundente el concepto de democracia desde diferentes perspectivas y construcciones políticas e históricas¹¹².

¹¹⁰La concepción hegemónica de la democracia, al abordar el problema de la representación, ligándolo exclusivamente al problema de las escalas, ignora que la representación abarca por lo menos tres dimensiones: la de la autorización, la de la identidad y la de la rendición de cuentas (esta última introducida en el debate democrático muy recientemente). Si es verdad que la autorización vía representación facilita el ejercicio de la democracia en escala ampliada, como argumenta Dahl, también es verdad que la representación dificulta la solución de las otras dos cuestiones: la de la rendición de cuentas y la de la representación de múltiples identidades. Sousa, “Ampliar el canon democrático”, 44.

¹¹¹ La democracia representativa, tal como la conocemos, continúa siendo una mediación institucional poderosa, pero ya no entre los ciudadanos y sus representantes políticos, sino entre los Estado nacionales y los imperativos del capitalismo financiero global, tanto en lo que respecta a la economía como a la vigilancia ejercida sobre los ciudadanos. Sousa, *Democracia y Transformación Social*, 241.

¹¹² El problema de la democracia en las concepciones no hegemónicas está estrechamente ligado al reconocimiento de que la democracia no constituye un mero accidente o una simple obra de ingeniería institucional. La democracia constituye una nueva gramática histórica. No se trata en ese caso, como en Barrington Moore, de meditar las determinaciones estructurales para la constitución de esa nueva gramática. Se trata, sí, de observar que la democracia es una forma sociohistórica y que como tal no está determinada por

Si bien Bobbio acierta al afirmar que la democracia es irrefrenable por la tendencia de los Estados-Nación a adoptar esta forma de gobierno como un “ideal político”, la democracia no puede ser concebida bajo los criterios exclusivos de la democracia europea, incluso, la corriente contrahegemónica plantea una nueva epistemología (epistemologías del sur) para el estudio de la democracia desde la propia experiencia de los países de la periferia y del sur global, a fin de generar modelos teóricos a partir de las narrativas de los pueblos y comunidades que han padecido largamente la ausencia de democracia en sus vida social y política. Boaventura de Sousa Santos define la democracia de la siguiente manera:

“Democracia para mí es todo el proceso de transformación de relaciones desiguales de poder en relaciones de autoridad compartida. Tal transformación tiene que ocurrir en seis espacios-tiempo: familia, comunidad, producción, mercado, ciudadanía y relaciones internacionales. Tal como existe hoy, la democracia es una isla democrática en un archipiélago de despotismos”¹¹³.

Lo que impugna la teoría contrahegemónica de la democracia no es solamente la ausencia de democracia en los gobiernos que así mismo se hacen llamar democráticos, sino la nula integración de los sectores más vulnerables en la toma de decisiones colectivas correspondientes al ejercicio de gobierno, la contradicción entre la doctrina “neoliberal” y la democracia como concepto, como vía y como práctica política¹¹⁴, la nula defensa del sistema democrático representativo ante la

cualquier tipo de leyes naturales. Explotando esa veta, Castoriadis nos proporciona elementos para pensar la crítica a la concepción hegemónica de democracia: “algunos piensan hoy que la democracia o la investigación racional son autoevidentes, proyectando, así, de manera ingenua la excepcional situación de su propia sociedad para la historia en su conjunto” (Castoriadis, 1986: 274). Op. cit. en Sousa, “Ampliar el canon democrático”, 46.

¹¹³ Sousa, *Democracia y Transformación Social*, 237.

¹¹⁴Treinta años después del asalto global a los derechos de los trabajadores, de la promoción de la desigualdad social y del egoísmo como máximas virtudes sociales, del saqueo sin precedentes de los recursos naturales, de la expulsión de poblaciones enteras de sus territorios y de la destrucción ambiental que esto significa, de fomentar la guerra y el terrorismo para crear Estados fallidos y tornar las sociedad indefensas ante la explotación, de la imposición más o menos negociada de tratados de libre comercio totalmente controlados por los intereses de empresas multinacionales, de la total supremecia del capital financiero sobre el capital

política capitalista que impera en los modos de producción y división del trabajo, es decir, la necesidad de replantear gramáticamente, históricamente y epistemológicamente el concepto de democracia parte de lo incompatible del ideal democrático con la realidad.

La presente investigación no pretende realizar un comparativo entre la democracia representativa y la democracia directa (democracia participativa) entendida desde la experiencia Latinoamérica. Tampoco medir los alcances de una u otra en función del nivel de democratización de los gobiernos y las sociedades.

La necesidad de abrir el debate teórico parte del hecho de la crisis de la democracia en nuestra época como forma, vía y práctica para representar los intereses del pueblo. No obstante, negar la influencia de la doctrina neoliberal como factor de la crisis democrática por la que atraviesa nuestro país, sería caer en un estrabismo político que poco nos ayudaría a entender el proceso sociohistórico en la conformación de nuestra democracia.

La importancia de traer a debate la postura de Sousa Santos, radica en que abre el camino para que los grupos socialmente marginados, de alguna forma y a través de algunos canales puedan participar en los asuntos públicos que conciernen a su comunidad y a sus espacios.

Las escuelas públicas, al ser un espacio para la convivencia e interacción social, se vuelven también un centro de disputa política donde existe la necesidad de plantear mecanismos organizacionales que puedan encausar el quehacer de los miembros que integran la comunidad escolar.

productivo y sobre la vida de las personas y las comunidades, después de todo esto, combinado con la defensa hipócrita de la democracia liberal, es plausible concluir que el neoliberalismo es una inmensa página de producción de expectativas negativas para que las clases populares no sepan las verdaderas razones de su sufrimiento, se conformen con lo poco que aún tienen y estén paralizadas por el miedo a perderlo. Sousa, *Democracia y Transformación Social*, 249 -250.

En ese sentido, el programa La Escuela es nuestra puede verse como un instrumento que alienta e incentiva la práctica democrática. Partimos de dos hechos concretos teóricamente: 1) que el eje central de los lineamientos de operación del programa parte del poner en el centro de la toma de decisiones a la comunidad escolar, ya sea en asamblea o mediante contraloría; 2) que las decisiones tomadas y ejercidas por la comunidad se someten a proceso de evaluación internos y externos, es decir, los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia se tienen que ejercer forma obligatoria.

Si bien, no se puede hablar del programa dentro del presupuesto participativo de manera “*formal*”, sí se puede confirmar que la integración de las comunidades escolares en el ejercicio del presupuesto público federal, radicaliza completamente la forma en la que el gobierno genera un mecanismo de vinculación directa con la comunidad escolar.

El desarrollo comunitario y democrático que plantea el LEEN para la mejora de los planteles escolares en beneficio de los miembros de la comunidad escolar, puede concebirse como esa ampliación de derechos necesaria para que se democratice no sólo la toma de decisiones de forma directa, sino la apropiación del ejercicio de gobierno y de poder compartido.

Así, el modelo organizativo del programa La escuela es nuestra, pone en marcha mecanismos de participación y práctica democrática dentro de las escuelas, dando un papel preponderante a la comunidad escolar no sólo en la toma de decisiones para intervenir los inmuebles escolares, sino en la exigencia que puede ejercer para transparentar y pedir rendición de cuentas de los recursos utilizados.

El modelo administrativo y operativo que marcan los lineamientos de operación para fortalecer la participación de la comunidad escolar en los procesos de mejoramiento de los inmuebles escolares y aplicación directa de recursos federales, permiten ampliar el espectro de la práctica democrática y construir ciudadanía a partir de un

enfoque que pone en el centro a las comunidades políticas, en este caso, a las comunidades escolares.

2.5 Volviendo a Bobbio

La comunidad escolar está compuesta por individuos y esos individuos a su vez, toman decisiones en conjunto como expresión de la colectividad. Bobbio abre nuevamente un debate referente a la composición de las acciones colectivas, refiriendo lo siguiente:

“...con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) puede ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias) que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, y con qué procedimientos”¹¹⁵.

La norma adquiere un matiz político determinante en la participación de los individuos y las colectividades, toda vez que, para el autor italiano, la participación está precedida por la definición del acuerdo mediante el cual se autoriza y se define la forma en la que han de participar los individuos ya sea grupal o individualmente. Bobbio continua:

“Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menor por la mayoría de quienes deben tomar la decisión”¹¹⁶.

La aplicación de la regla de la mayoría en cualquier democracia, aduce a un principio de elección y votación, de otra manera, la construcción de la mayoría no sería realmente representativa, tomando en cuenta que si bien la mayoría

¹¹⁵ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1986), 14.

¹¹⁶ *Ibid.*

(autorizada) es la que al final del debate o discusión sobre cualquier asunto toma la decisión del grupo completo, no implica que *todos* los que conforman el grupo o colectividad se encuentren dentro de ella, al contrario, el hecho de que se construya una mayoría implica intrínsecamente la construcción de una minoría.

Así, a pesar de que La escuela es nuestra en un primer momento atraviesa por el ejercicio de la democracia directa al constituirse la asamblea escolar, al momento de ejercer la votación respecto a un proyecto u otro, construye una mayoría a partir de la cual se toman decisiones.

Podrían presentarse casos donde la discusión de los asuntos concernientes al programa LEEN y la aprobación de acuerdos, se diera por unanimidad y, por lo tanto, la construcción de la mayoría pase a segundo grado. Sin embargo, la construcción del consenso tácito u homogéneo, responde a otras características de la democracia que se desarrollan más adelante.

Volviendo a la discusión respecto a la forma en la que se practica y ejerce la democracia dentro de las comunidades escolares beneficiadas con el programa La escuela es nuestra, es necesario ahondar en el debate entre democracia directa y democracia representativa, concepción básica que plantea Bobbio entre la democracia de los clásicos y la democracia moderna (Bobbio, 2009, 401).

Para Bobbio, “democracia representativa, quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin”¹¹⁷. Desde esta perspectiva, se establece que la colectividad delega la participación y toma de decisiones en un grupo o comité, encargado de deliberar y representar en términos políticos (organizativos) a todo el colectivo.

Cabría mencionar que, dentro del desarrollo del programa La escuela es nuestra, los procesos de participación democrática se dividen en dos etapas: una marcada

¹¹⁷ Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, 34.

por la congregación de la comunidad en una asamblea general que vota o consensua por unanimidad la integración de un cuerpo representativo para la ejecución del mismo y, posteriormente, el cuerpo representativo constituido como Comité (CEAP), que se encarga de llevar a cabo las acciones que la asamblea acuerda, sometiendo su labor y tareas a la aprobación de la propia comunidad escolar.

2.6 Democracia Participativa

Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe analizan el papel de la participación en la vida democrática. Para los autores del estudio *Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina*, la apertura del espacio político para configurar nuevas prácticas basadas en la democracia participativa, puede ser vista como una consecuencia de la exclusión de diversos grupos en la democracia representativa y electoral (Cameron, Hershberg E. and & Sharpe, 2012, 14).

Los autores plantean desde esta perspectiva que la democracia participativa es una respuesta a la falta de representación de sectores que no han sido considerados ni en la configuración de gobierno, ni en la toma de decisiones.

En esa ruta, “Los grupos que participan suelen ser aquellos excluidos históricamente no solo por las instituciones clientelares tradicionales sino también por la democracia representativa y electoral. De hecho, el aumento de las instituciones participativas y de nuevas formas de intervención en la política puede estar relacionado con una crisis de representación” (Mainwaring *et al.*, 2006)¹¹⁸.

En el estudio “Arquitectura y Participación” coordinado por Laura Mendoza Calpan, se hace mención de los efectos de incentivar y fomentar la participación en las comunidades al intervenir algún espacio. Al respecto se señala: “Los procesos de

¹¹⁸ Op. cit. en Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe, “Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina”, en *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe (México: FLACSO, 2012), 14.

participación generan en las comunidades mayor pertenencia y apropiación de la intervención y, por tanto, tienden a cuidarlo y a mantenerlo de la mejor manera (Carmona, Heath *et al.*, 2010; Madanipour, 2010; Thompson, 2009)¹¹⁹.

Por su parte, José Manuel Osorio Sierra y Ana Castro Zubizarreta plantean la idea de ver las escuelas como espacios esenciales para fomentar la participación y sistematizar la práctica democrática. Al respecto, los autores mencionan: “Consideramos que la democracia y la participación debieran ser en la escuela, experiencias cotidianas, generadoras de aprendizajes y facilitadoras de la construcción de una ciudadanía ética, responsable y crítica¹²⁰.”

Apuntar a que la participación y la democracia pueden contribuir a la generación de una ciudadanía más consciente y activa, supone un principio donde los sujetos políticos se involucren más en los asuntos públicos y, por lo tanto, no sólo estén en el centro del debate, sino en la toma de decisiones. Ambos autores continúan: “La vivencia de la democracia, supone la experiencia compartida de acciones, sentidos, tomas de decisiones y asunción de consecuencias que se aprenden o se silencian (desaprenden) en la escuela¹²¹.”

La idea de un “nosotros” retiene al conjunto de valores e ideas que compartimos a través de una representación de objetivos, intereses, fines, etc., en los cuales nos sentimos identificados y proyectamos un colectivo capaz de tomar decisiones en conjunto.

Por su parte, Vallejo Roa argumenta que Carole Pateman ha introducido al debate sobre la democracia, el cuestionamiento de si existen realmente condiciones de

¹¹⁹ Op. cit. en Jaime Hernández García, “Participación, poder y conflicto: anotaciones desde la producción de espacio público en barrios populares de Bogotá” en *Arquitectura y Participación. Experiencias y posturas críticas desde tres continentes*, compilado por Laura Mendoza Kalpan, Polimnia Zacarías Capistrán y María de Lourdes García Vázquez (Xalapa: Universidad Veracruzana, 2020), 38.

¹²⁰ José Manuel Osorio Sierra y Ana Castro Zubizarreta, “Educación y Democracia: la escuela como espacio de participación”, *Revista Ibero-americana de Educación* 5, no. 2 (2017): 91.

¹²¹ *Ibíd.*, 97.

participación en igualdad de condiciones y de forma libre. Al respecto, Álvaro Vallejos Roa menciona: Pateman cuestiona que en las democracias liberales actuales los individuos sean “libres e iguales” y se pregunta si las relaciones sociales reales entre las clases sociales, los grupos étnicos, las relaciones de género, implican un reconocimiento real de los derechos formales de las personas, sujetos de esos derechos... Las desigualdades reales de clase, sexo y raza impiden y limitan la igualdad y la libertad¹²².

Vallejo Roa continúa: Pateman incorpora a sus argumentaciones y estudios empíricos los argumentos de Rousseau y J. S. Mill, y sostiene que la democracia participativa favorecería el desarrollo humano, aumentaría la eficacia política, reduciría la alienación respecto a los poderes centrales, estimularía la preocupación por los problemas colectivos y contribuiría a formar una ciudadanía activa, informada y experimentada en cuestiones públicas¹²³.

Finalmente, resulta importante retomar el estudio de Perrine Delbury y Héctor Cárcamo, “Participación en el aula y formación ciudadana para la democracia: un análisis de caso”, en el cual señalan la importancia de distinguir entre participación latente y participación activa como elementos que permiten comprender los niveles de influencia que puede tener la ciudadanía en la toma de decisiones y discusión de asuntos públicos o interés general; al respecto los autores señalan:

“...podemos distinguir dos grandes grupos de participación, las participaciones latentes y las participaciones activas (Morrow, 2001). A un extremo de las participaciones latentes se encuentra la pasividad que consiste únicamente en recibir información, luego viene la participación en encuestas sin posibilidad de opinar o influir, y finalmente la participación por consulta donde se escucha las opiniones sin retroalimentación o diálogo. Dentro de las participaciones activas, se encuentra la participación por incentivos, como por ejemplo responder por obtener un mejor puntaje en la nota de participación; la participación funcional,

¹²² Vallejos, “Educación en el modelo”, 14.

¹²³ Vallejos, “Educación en el modelo”, 18.

que responde a objetivos predeterminados; la participación interactiva, que involucra a los actores en la toma de decisión de los asuntos que les concierne; y la participación autónoma donde los actores toman las iniciativas de intervención sin necesidad intervenciones externas”¹²⁴.

En conjunto, todas estas visiones sobre la democracia participativa ponen en el centro de la discusión varios aspectos: 1) relacionado con la crisis en los modelos de representación, es decir, un alejamiento de los representantes respecto a los intereses de la población o comunidad en general; 2) la escuela puede servir como vehículo para fomentar la participación y práctica democrática; 3) la participación de la comunidad en los asuntos de interés público o general, provoca una mayor apropiación del espacio y de la voz y elección mismas.

2.7 Conclusión

En este capítulo se realizó un recorrido entre los autores que se consideraron como los más relevantes para lograr el objetivo de la investigación, aunque cabe aclarar que no son los únicos.

Rousseau introduce en el debate la idea de que la comunidad es la única capaz de instituirse en un cuerpo político y sólo mediante su participación activa es capaz de incidir en la configuración de la autoridad y el ejercicio del poder.

Por su parte, Norberto Bobbio nos ayuda a distinguir los rasgos que caracterizan la democracia antigua de la democracia moderna, acentuando tres planteamientos fundamentales: 1) el problema de la escala como elemento fundacional de la democracia representativa; 2) la separación del individuo (ciudadano) del cuerpo social para ejercer libremente su participación política; 3) la necesidad de hacer visible el poder público como un acto de control político.

¹²⁴ Delbury Perrine y Cárcamo Héctor. Participación en el aula y formación ciudadana para la democracia: un análisis de caso. Educación, Lima, v.29, n. 57, p. 43-66, jul. 2020. Disponible en < http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S1019-94032020000200043&lng=es&tlng=es>

Manin habla sobre las distinciones entre las representaciones políticas y los regímenes democráticos, aunque ambos comparten la igualdad política como elemento constitutivo, para el autor, la democracia directa no se encuentra ligada a la reunión permanente del *demos* en la plaza pública, sino al principio de rotación como fundamento para establecer una relación entre gobernantes y gobernados. Si bien aduce al sorteo como elemento legítimo y democrático para la selección de representantes, mantiene una distinción fundamental entre régimen democrático y representación política.

Boaventura de Sousa Santos pone en el centro de su modelo de democracia la participación de la comunidad, ya sea individual o colectivamente. Acusa la falta de apertura y canales de comunicación y participación para que las personas puedan ser parte de la resolución de los asuntos interés público.

Dentro de su visión, la participación de la comunidad como cuerpo político es fundamental en la construcción de la democracia, pues la discusión de los asuntos públicos, así como la resolución de sus diferentes problemas, debe ponerlos en el centro de la toma de decisiones.

Finalmente, se hizo un recorrido sobre varios autores que proponen que la democracia participativa no sólo es el mejor mecanismo para la discusión y resolución de los asuntos públicos, sino de la toma de decisiones.

En conjunto, todos los elementos identificados permitieron establecer una ruta clara para entender la práctica democrática dentro de las comunidades escolares, no sólo en lo referente a la participación, en la discusión, votación, seguimiento o elección como miembro del Comité Escolar de Administración Participativa (CEAP), sino como un mecanismo para dotar de legitimidad la toma de decisiones, así como los procesos de control y rendición de cuentas establecidos *a priori* por el propio programa.

CAPÍTULO 3: Caso de estudio. La escuela es nuestra, estructura y funcionamiento del programa: de la norma al campo, la experiencia de los Directores Regionales

Parte I

3.1 Introducción

Proponer la redacción de un caso de estudio para explicar el funcionamiento del programa La escuela es nuestra en la construcción democrática del espacio escolar, orilló a dos problemas fundamentales: el primero, referente a comprender cuáles son los elementos dentro del programa que permiten establecer la existencia de la praxis democrática dentro del espacio escolar como una condición inherente al propio programa; el segundo, referente a comprender cómo los actores que intervienen en el proceso de la aplicación del LEEN, llevaron a cabo distintas acciones y prácticas, no sólo para encausar el funcionamiento del mismo, sino que en el curso de esa praxis: asimilaron, interpretaron, proyectaron, resolvieron, replantearon y crearon diferentes significaciones durante el desarrollo del programa.

Partiendo del segundo problema, es que se propuso realizar un análisis del funcionamiento de LEEN desde los propios actores y su relación con el lineamiento de operación, esto, con el fin de comprender y explicar a través del caso de estudio en dos CEAP del municipio de Chila, cómo se construye democráticamente el espacio escolar.

Como complemento del caso de estudio, se realizó una comparación de la visión e interpretación que desarrollaron dos funcionarios de la Secretaría de Bienestar, encargados de coordinar el programa en diferentes demarcaciones (región San Martín Texmelucan- región Acatlán de Osorio), en la aplicación y seguimiento del mismo, teniendo en cuenta que la normatividad (lineamiento de operación) es de carácter general.

Para lograr este objetivo, se puso en el centro de la investigación el papel que jugaron las comunidades escolares en la aplicación del LEEN y sobre todo, la determinación que tuvieron en tres procesos fundamentales: la discusión de los asuntos concernientes a la escuela (entendiendo puntos de acuerdo, consensos, fricciones, tensiones, disensos y conflictos), la toma de decisiones (como práctica de poder dentro de la comunidad escolar delegada en el CEAP), la transparencia y rendición de cuentas sobre las acciones realizadas y utilización de los recursos por parte del CEAP, como proceso determinante en la aprobación o rechazo por parte de la comunidad escolar del trabajo y tareas desarrolladas.

3.2 La escuela es nuestra: de la norma al expediente, un análisis del funcionamiento del programa

En octubre de 2019, el gobierno federal publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera versión de los lineamientos de operación que regularían el funcionamiento y aplicación del programa la escuela es nuestra¹²⁵. Posteriormente el programa emitió tres versiones diferentes del mismo, así como tres modificaciones por periodo de vigencia¹²⁶. Sustantivamente, LEEN ha mantenido como eje central de su estructura y funcionamiento, la participación de las comunidades escolares en las diferentes etapas que conlleva la aplicación del programa¹²⁷.

El proceso de aplicación del programa, podría resumirse de la siguiente forma:

1) SEP emite el listado de escuelas beneficiarias a través de la Dirección General La Escuela es Nuestra;

¹²⁵ Revisar DOF: 03/10/2019.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574403&fecha=03/10/2019#gsc.tab=0

¹²⁶ Revisar: Gobierno de México, *Secuencia de publicación y modificación de lineamientos de operación del programa LEEN*. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/normatividad>

¹²⁷ A partir de ahora, describiré el funcionamiento y características del programa La escuela es nuestra de forma corrida, es decir, sin hacer una referencia explícita permanente hacia los lineamientos de operación, los cuáles pueden ser consultados en el link señalado (<https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/normatividad>), con la salvedad de que la mención de algún rasgo o aspecto del mismo merezca dicha profundización.

- 2) SEBIEN se encarga de visitar las escuelas a través de sus directores regionales (encargados de coordinar el programa en su demarcación)¹²⁸ y Facilitadores Autorizados, con el fin de contactar a los padres de familia y directores de cada inmueble escolar, para acordar y emitir la convocatoria para la realización de la asamblea escolar;
- 3) la celebración de la asamblea escolar se puede declarar válida con la presencia del cincuenta por ciento más uno de los padres y madres de familia en forma ordinaria y, con el número de asistentes que llegaran de forma extraordinaria;
- 4) una vez que la asamblea tiene quórum y es declarada como válida por el Facilitador Autorizado o la autoridad competente que esté presente, se procede a la explicación del programa, su funcionamiento y alcances, a todos los miembros de la comunidad escolar;
- 5) la asamblea procede a la elección del CEAP mediante proceso de votación abierta (regularmente a mano alzada), se eligen los cargos de presidente(a), tesorera(o) (cargos exclusivos para madres, padres o tutores de familia), secretario(a) (cargo que puede ocupar algún maestro, personal administrativo, director de la escuela, padre, madre o tutor de familia), vocales (de dos a tres miembros) y comité de contraloría social (de 3 a 4 vocales con la designación de una persona que lo presida). Los miembros de la comunidad escolar que participan para ser elegidos a un cargo dentro del CEAP, pueden ser propuestos por otro miembro de la comunidad o por autopropuesta, no hay ningún tipo de restricción salvo las que la propia asamblea considere en ese momento;
- 6) una vez terminada la votación se procede el llenado de acta de asamblea, así como un formato para el registro de los miembros de Comité Escolar de Administración Participativa;
- 7) una vez electo y registrado el CEAP, se procede a la entrega de la papelería y formatos de seguimiento del programa¹²⁹, entre los que destacan: el acta de

¹²⁸ La SEBIEN (Secretaría de Bienestar) tiene dividido el estado de Puebla en 11 regiones de atención para la aplicación de los diferentes programas sociales a su cargo a través de la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo, misma que tiene un titular y once directores regionales.

¹²⁹ Revisar: Gobierno de México, *Formatos de seguimiento y formatos CEAP*. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/formatos>

asamblea (documento donde queda asentado el número de asistentes, el resultado de las votaciones, así como, los miembros electos para integrar el CEAP); diagnóstico del plantel (documento donde los miembros de la comunidad escolar plantean las necesidades o requerimientos que tiene la escuela); plan de trabajo (documento donde se plasman las acciones que llevará a cabo el CEAP para mejorar las condiciones de infraestructura o equipamiento del programa), control de gastos (documento que ayuda a dar seguimiento de forma resumida al uso de los recursos utilizados por el CEAP en la adquisición de materiales, mano de obra, equipamiento, etc.); rendición de cuentas (documento que ayuda a integrar de forma resumida el monto ejercido de recursos con la acción ejecutada para que cada miembro de la comunidad pueda evaluarlo y revisarlo);

8) el Facilitador Autorizado se encarga de registrar y enviar a la unidad administrativa¹³⁰ encargada de validar la realización de las asambleas los formatos de acta de asamblea y registro de miembros del CEAP;

9) una vez cotejada y validada la información del acta de asamblea y formato de registro de miembros del CEAP (anexando copia de la credencial de elector, CURP, comprobante domiciliario, fotografía de cada miembro), la unidad administrativa encargada de la validación (Dirección General La escuela es nuestra) remite la información a la TESOFE para la generación de un medio de pago;

10) la TESOFE emite un medio de pago (tarjeta bancaria) a nombre de la o el Tesorero(a) del CEAP, la cual debe ser activada para disponer del recurso;

11) el CEAP en conjunto ejecuta el plan de acción y se encarga de la comprobación de gastos y rendición de cuentas del mismo;

12) el CEAP integra un expediente con todas las acciones realizadas, así como la comprobación de gastos del recurso recibido.

Aunque cada etapa conlleva más procesos y tareas específicas, a grandes rasgos se pueden resumir en estos doce puntos, mismos que ayudan a plantear de forma más ordenada y cronológica el cómo funciona estructuralmente LEEN y el papel que juega el CEAP.

¹³⁰ De acuerdo al lineamiento de operación del programa, la Dirección General La Escuela es Nuestra, es la unidad administrativa encargada de validar la realización de las asambleas, así como, la integración de los CEAP.

Por otro lado, resultó fundamental analizar y comprender el organigrama administrativo de operación del programa, detectar en qué niveles es donde se presentaron los mayores conflictos, la mayor interacción, el mayor dinamismo, es decir, aquellos nudos o segmentos donde fue observable la construcción del espacio escolar y la práctica democrática dentro de las escuelas.

El propio lineamiento de operación de LEEN señala un diagrama de cómo está estructurado el funcionamiento del programa, marcando una serie de tareas que tiene cada una de las instancias administrativas y los actores que en él intervienen¹³¹. Es visible que la mayor parte de la operación del programa recae en el CEAP, toda vez que se encarga de elaborar el diagnóstico, el plan de trabajo, recibir los recursos, gestión de los servicios requeridos para el ejercicio de los recursos, supervisión de las acciones de intervención de las escuelas, comprobación de gastos, rendición de cuentas y, finalmente, integración y entrega del expediente.

Si bien el CEAP es la figura central dentro del programa para su aplicación, es importante mencionar que intervienen otras instancias como la Dirección General La escuela es nuestra, quien, entre sus funciones, es la instancia encargada de seleccionar las escuelas beneficiarias y asignar y dispersar los recursos a los CEAP, todo esto, con base en la información proporcionada por el Facilitador Autorizado, quien se encarga de levantar y registrar el acta de asamblea donde se integra el CEAP, información que es registrada en la plataforma del programa para su validación.

Curiosamente, los diagramas no profundizan sobre la relación que existe entre los actores gubernamentales (propriadamente de la Secretaría de Bienestar) que intervienen directamente en la operación del programa en campo, es decir, el

¹³¹ Revisar el Diario Oficial de la Federación: 28/02/2022.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643991&fecha=28/02/2022#gsc.tab=0

conjunto de servidores públicos responsables de acreditarse primeramente como Facilitadores Autorizados, posteriormente buscar las escuelas beneficiarias, dialogar y acordar con los directores de las escuelas así como con algunos maestros y padres o madres de familia para realizar la convocatoria para la celebración de la asamblea escolar y, finalmente, llevar a cabo la asamblea conforme lo indican los propios lineamientos de operación.

El que los funcionarios de la Secretaría de Bienestar no aparezcan formalmente en los diagramas de flujo de operación de LEEN y en el organigrama general, podría interpretarse como un vacío dentro de la propia norma que puede ser interpretado en dos sentidos, por un lado, otorgar mayor libertad a las instancias gubernamentales para aplicar el programa en campo, por otro, como un acto de discrecionalidad sobre quiénes (nombre y apellido) son los responsables de coordinar, supervisar, ejecutar y evaluar el programa en su conjunto.

Sin embargo, no es un misterio y tampoco una novedad, el que la mayoría de Facilitadores Autorizados sean servidores públicos identificados como “servidores de la nación”, pues el propio lineamiento de operación de LEEN menciona que la UCD¹³² es la instancia encargada de coordinar a los FA en la aplicación del programa, a esto, debemos agregar un piso de mando y operación que no es visible en el lineamiento de operación, y que funge un papel central en su aplicación: “el Director Regional de Programas para el Bienestar”.

Todo lo mencionado con anterioridad, solo adquiere forma si se explica desde la evidencia empírica y testimonial que permitió constatar en campo cómo se estructura y funciona el LEEN. Para ello, se realizó el análisis de los expedientes de dos escuelas, aplicación de entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Bienestar y, finalmente, entrevistas a los miembros del comité escolar.

¹³² Unidad de Coordinación de Delegaciones de la Secretaría de Bienestar.

Para dar inicio a este planteamiento nos adentraremos al análisis, descripción y explicación del expediente de la Escuela Primaria Benjamina Chávez Viuda de Espinosa, la cual se encuentra localizada en el municipio de Chila, en la región mixteca del estado de Puebla.

Chila es un municipio que se encuentra a 195 Km de Puebla capital. Está ubicado en la región mixteca del estado de Puebla y se caracteriza por tener un alto grado de migración. Su localización geográfica hace que se encuentre entre cerros semiáridos, pero llama la atención que, a diferencia de otros municipios de la región, la existencia de pozos de agua, hagan que su paisaje se enverdezca más.

El día 2 de diciembre de 2021, a las 11:30 horas, se celebró la asamblea escolar en la primaria Benjamina Chávez, Carlos Alberto León González¹³³, servidor de la nación de la Secretaría de Bienestar, fue el Facilitador Autorizado para llevar a cabo la asamblea para la constitución del Comité Escolar de Administración Participativa. El acta de asamblea escolar¹³⁴ muestra que participaron seis estudiantes (a partir del cuarto grado de primaria); cinco docentes; setenta y cuatro madres, padres de familia, tutores o cuidadores; un miembro de la comunidad y el propio FA, teniendo ochenta y siete participantes en total. Puede cotejarse en las listas de asistencia, la participación de la mayoría de miembros de la comunidad escolar. El documento refiere que los miembros del CEAP fueron electos por mayoría de votos, sin embargo, no se especifica cuántos votos obtuvo cada uno para ocupar el cargo.

Así mismo, resulta muy llamativo que todos los miembros del CEAP sean mujeres, por lo que se hace evidente que la participación, al menos en este caso, es mayoritariamente por parte de madres de familia. Pero, una vez revisando una parte del expediente fotográfico¹³⁵, se pudo constatar que el proceso de elección del

¹³³ Carlos Alberto León González fue la persona (servidor público) que me ha facilitó el acceso a conocer a los integrantes de los Comités Escolares de Administración Participativa, es "Servidor de la Nación" y funge como Facilitador Autorizado en distintas escuelas del municipio de Chila, San Miguel Ixitlán y Petlalcingo.

¹³⁴ Consultado en el expediente de la Escuela Primaria Benjamina Chávez Viuda de Epinosa. Así mismo, revisar la imagen 4 en el anexo contiguo.

¹³⁵ Consultado en el expediente de la Escuela Primaria Benjamina Chávez viuda de Epinosa.

comité se realizó en votación abierta, a mano alzada; la presencia de cubre bocas entre los asistentes permite inferir, que la pandemia obligó en ese entonces a que el protocolo asambleario se llevara lo más rápido posible.

Como bien señala el lineamiento de operación de LEEN, Presidente(a) y Tesorero(a), son cargos que siempre deben ocupar madres o padres de familia, debido a que son precisamente estos miembros los que mayor responsabilidad tienen dentro de la formación y cuidado de los infantes. Otro dato curioso en la revisión del expediente, fue que, del total de cargos a elegir, cuatro quedaron en manos de madres de familia y sólo uno en manos de una docente, lo que nos lleva a plantear que de alguna forma el propio programa obliga a que los padres y madres de familia, participen de forma activa.

En el diagnóstico del plantel¹³⁶ se hace referencia a que la escuela requiere de mantenimiento general de las aulas, sanitarios, patio cívico, canchas y oficinas de administración. Asimismo, hace la observación de que la barda o cerco perimetral debe ser reconstruido, que la fosa séptica requiere ser rehabilitada en su totalidad, a esto, hay que agregar que la red de agua potable también requiere mantenimiento y que la energía eléctrica será rehabilitada.

Pero, ¿por qué hacer mención de todo el diagnóstico? Porque comprender el diagnóstico nos acerca a conocer de qué forma se priorizaron las acciones de intervención del plantel escolar, en función de la discusión, debate y acuerdo, sobre cuál de esas necesidades debía atenderse prioritariamente. Este hecho permite inferir sobre la forma en la que el comité comprendió y aplicó el lineamiento de operación, ya que el mismo, menciona que el CEAP debe “identificar y elaborar el diagnóstico del plantel con las condiciones y necesidades en materia de mantenimiento, rehabilitación y construcción de espacios, así como las necesidades de equipamiento, materiales y servicios, y presentarlo a la asamblea para su aprobación. Asimismo, establecer prioridades de atención, anteponiendo las

¹³⁶ Revisar imagen 1 en el anexo contiguo

problemáticas de infraestructura escolar y agua potable”.¹³⁷ Es decir, el propio LO¹³⁸ sugiere e invita a los miembros de la comunidad escolar, a través del CEAP, a que se priorice la solución de problemas o el cubrimiento de necesidades.

En el caso de la primaria Benjamina Chávez, la elaboración del plan de trabajo¹³⁹ priorizó la construcción de una barda perimetral, así como pintar el interior y exterior de la escuela¹⁴⁰, estos datos permiten conocer las decisiones que tomaron los miembros del CEAP para intervenir su escuela y confirmar, que hay una concordancia entre el diagnóstico y plan de trabajo¹⁴¹ a la hora de ejecutar el programa.

El expediente se engrosa a partir de la revisión del control de gastos,¹⁴² el cual muestra de forma resumida y sintética, en qué se ha utilizado el recurso. El formato de control de gastos se encuentra firmado por la presidenta, la secretaria y la tesorera; el desglose de datos muestra el interés del CEAP en generar un adecuado informe hacia la comunidad escolar de cómo se han utilizado los recursos. Todo el control de gastos es acompañado por facturas, notas simples y listas de raya. La comprobación, a pesar de no estar formalizada en un esquema de comprobación financiera complejo, muestra un orden, claridad y eficacia en la comprobación del recurso.

La evidencia fotográfica¹⁴³ muestra de forma adecuada el avance cronológico de la acción de intervención, es decir, el proceso de construcción de la nueva barda perimetral, la aplicación de pintura en el exterior y el interior de la escuela.

Ambos procesos, es decir, el de la intervención física de los espacios educativos, como puede constatarse en la revisión de la evidencia fotográfica que integra el

¹³⁷Revisar DOF: 28/02/2022. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643991&fecha=28/02/2022#gsc.tab=0

¹³⁸ Lineamiento de Operación LEEN.

¹³⁹ Consultado en el expediente de la Escuela Primaria Benjamina Chávez Viuda de Espinosa

¹⁴⁰ El manual LEEN 2022, es una buena referencia de las acciones que pueden ejecutar los miembros del CEAP, para más información revisar: https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/storage/recursos/2022/03/lokska01c-19_Manual%20LEEN%202022.pdf

¹⁴¹ Consultado en el expediente de la Escuela Primaria Benjamina Chávez viuda de Epinosa.

¹⁴² *Ibíd.*

¹⁴³ *Ibíd.*

expediente, así como, el propio desglose del uso del recurso que realizó el CEAP, exponen cómo se construye el espacio escolar mediante la participación activa de la comunidad escolar.

No sólo se ha modificado el paisaje, no sólo han cambiado los espacios donde conviven y convivirán docentes, alumnos, padres y madres de familia, sino que el expediente en sí mismo habla del alto dinamismo que generó la participación activa de la comunidad escolar, específicamente del CEAP, en la construcción del espacio escolar.

El expediente escolar es la prueba testimonial, el dato empírico, que permite observar cómo actuaron los miembros de la comunidad escolar dentro de un proceso político a través de la aplicación de un programa social enfocado en mejorar las condiciones de infraestructura de las escuelas. Y ese documento, tiene una estructura que permite observar, revisar, evaluar e interpretar a todos los miembros de la comunidad escolar, el proceso de aplicación y gestión del programa, lo que convierte al propio expediente, en un documento de observancia abierta, pública, para su aceptación o rechazo, en síntesis, para aprobar o desaprobado el papel que jugó el CEAP.

El expediente al ser un instrumento de rendición de cuentas que puede ser consultado por toda la comunidad escolar para su revisión y evaluación, inherentemente transparente el uso del recurso recibido por la escuela y administrado por el CEAP para mejorar las condiciones de infraestructura de la escuela, visibilizando el papel que jugaron los miembros del comité en la aplicación y gestión del programa.

Este hecho, permite trazar una línea entre la acción política del CEAP como unidad de representación donde la asamblea delega su autoridad para llevar a cabo las tareas de intervención del espacio escolar y, por otro lado, la acción política de la comunidad escolar -ya sea en asamblea (colectivamente) o cada miembro

(individual)- como ente político encargado de calificar el papel del CEAP, ya sea para aprobar y legitimar su labor o rechazar y deslegitimarlo.

Al hecho de que la comunidad escolar pueda consultar abiertamente el expediente, debe agregarse otro instrumento que refuerza los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Esto se refiere, específicamente, al papel que juega el periódico mural, ya que visibiliza la gestión y uso de los recursos del programa por parte del CEAP, al ser colocado en un espacio donde todos los miembros de la comunidad escolar pueden observarlo.

Si bien el periódico mural no es específico en cuanto a los documentos que componen el expediente de comprobación del recurso, sí cumple una función informativa esencial en la tarea de transparentar la gestión del programa, pues el hecho de que pueda ser consultado desde una mampara, la puerta de la escuela, el muro de la entrada o cualquier espacio donde pueda ser colocado, invita a los miembros de la comunidad a que observen, al menos de forma genérica, las acciones implementadas a partir de LEEN.

Así, el periódico mural puede provocar una reacción satisfactoria o de rechazo en los miembros de la comunidad, generando interés o enojo, según sea el caso, pero invitando permanente a una participación más activa en los procesos de intervención del espacio escolar.

En el caso de la primaria Benjamina Chávez, el periódico mural¹⁴⁴ fue expuesto en una lona que se colgó en la escuela para su consulta, si bien, como se mencionó anteriormente, el periódico mural no puede compararse con el expediente en cuanto a la especificidad y robustez de la información contenida, sí cumple el objetivo de informar en forma resumida a la comunidad escolar.

¹⁴⁴ Revisar imagen 2 en el anexo contiguo.

La conclusión a la que se ha llegado en este primer apartado, es que el expediente es una referencia testimonial y empírica para conocer a profundidad la estructuración del programa no sólo desde la norma, sino desde el proceso de gestión y aplicación del mismo.

Si bien la norma establece los pasos a seguir, así como, el diagrama de flujo en cuanto a las tareas y responsabilidades que tiene cada instancia administrativa o actor, no refleja los procesos desde el entendimiento e interpretación que hacen del lineamiento de operación, los propios actores o “aplicadores”.

Es decir, la importancia de revisar el expediente, remite a comprender las formas en las que el programa sale de la línea normativa para poder ser conjugado en acciones concretas que permitieran a la comunidad escolar intervenir su espacio escolar.

No es que haya un distanciamiento entre la norma y su aplicación, sino que los actores -y es algo que se mencionó en el capítulo dos-¹⁴⁵ muchas veces no han participado activamente en los procesos de gestión, aplicación y seguimiento de un programa o actividad relacionada con la intervención del espacio público, del espacio social.

Así, el expediente es una referencia de cómo y bajo qué criterios los integrantes del CEAP-principalmente- y también la comunidad escolar, llevaron a cabo la

¹⁴⁵ El que existan condiciones de igualdad para la participación de todos los miembros de un grupo o comunidad en asuntos de interés o carácter público, no implica que todos tengan las mismas capacidades, conocimiento o experiencia para participar. Este hecho, obliga a entender que cualquier proceso democrático donde los miembros de la comunidad o grupo tengan que tomar decisiones a partir de la gestión, acuerdo y consensos que alcancen, va estar determinado por el nivel de capacidades, herramientas y experiencias que tengan para lograr el objetivo, sino se tiene en cuenta este hecho, podría existir una interpretación sesgada de los fenómenos observados, en cuanto a la democracia participativa. “Para José del Tronco y Abby Madrigal Ramírez “la participación no depende sólo de querer hacerlo o de un sentimiento de deber cívico, sino de las capacidades de las que disponen los ciudadanos para poder hacerlo”, revisado en: José Del Tronco y Abby Madrigal Ramírez, “La democracia participativa en México: ¿compensa o profundiza la desigualdad política?”, *Andamios* 18, no. 46 (2021): 182.

aplicación del programa, con una normatividad que en todo momento estuvo presente como regulación o indicación, pero que para poder ser concretado, requirió de la propia experiencia y capacidad de cada uno de los miembros en su interacción con otros y, bajo un esquema que en todo momento apuntaló a privilegiar el interés general, el “bien común”, por encima de sus propios intereses o fines.

3.3 La estructura: ¿Quién coordinó LEEN en el territorio, en el campo?

Introducción

La pregunta lanzada con un halo de sospecha, parte de un hecho concreto mencionado con anterioridad: el flujograma¹⁴⁶ de LEEN en ningún momento menciona la intervención de los directores regionales de la Secretaría de Bienestar en la coordinación y aplicación del programa.

El lineamiento de operación se reduce a establecer las funciones de las instancias administrativas (DGLEEN, SEBIEN, SEP) y de los actores principales como la asamblea escolar, la comunidad escolar y el CEAP, sin embargo, respecto a la SEBIEN, únicamente refiere con más precisión que los servidores de la nación (como Facilitadores Autorizados), las Delegaciones Estatales de Programas para el desarrollo y la unidad de coordinación de delegaciones, son los responsables de aplicar y dar seguimiento a una parte del programa.

En esa ruta, el propio *LO* no especifica las cadenas de responsabilidad en cuanto al mando y jerarquía de los funcionarios que intervienen en la aplicación y seguimiento de LEEN, si bien se hace una descripción sobre el papel que desempeña el Facilitador Autorizado -y que, como se ha dicho, mayoritariamente son servidores de la nación- así como de la UCD y las Delegaciones Estatales de Programas, en ningún momento hace referencia o mención del papel que juegan los Directores Regionales en la coordinación de los Facilitadores Autorizados, la elaboración de la agenda y calendario para convocar y realizar las asambleas y,

¹⁴⁶ Consultar imagen 5 en anexo contiguo

finalmente, el seguimiento y acompañamiento a los CEAP en la utilización, comprobación y rendición de cuentas del recurso asignado a cada escuela.

La tarea no se centra en analizar con profundidad y en comparación a la normatividad vigente, las funciones y facultades de los directores regionales de la SEBIEN, empero, la centralidad que adquirieron en la coordinación y seguimiento del programa La escuela es nuestra, no podría ser entendida si nos concentramos únicamente en analizar el lineamiento de operación y/o el expediente. De este hecho deriva que se haya determinado realizar entrevistas a dos servidores públicos que fungen en esa posición.

Los alcances de las entrevistas no pueden ser explicativas en su totalidad, pero sí permiten establecer una guía de entendimiento del papel que jugó cada uno de los entrevistados en su carácter de directores regionales.

El primer entrevistado fue el C. José Manuel Vera Salgado, exdirector regional de programas para el desarrollo en la demarcación territorial de San Martín Texmelucan¹⁴⁷.

La figura de director regional no aparece en la “estructura orgánica básica”¹⁴⁸ de la Secretaría de Bienestar, este organigrama sólo hace mención de la figura de “Delegaciones de Programas para el Desarrollo”¹⁴⁹, las cuales cuentan con un lineamiento de operación específico sobre sus tareas y funciones.

Sin embargo, el investigador tuvo acceso a una “Constancia de nombramiento y/o asignación de remuneraciones”¹⁵⁰, en la cual hace mención del puesto de “Director

¹⁴⁷ La entrevista se realizó el 15 de febrero de 2024 en la ciudad de Puebla, para mayor información consultar el anexo: “Entrevista José Manuel Vera Salgado”.

¹⁴⁸ Revisado en: Secretaría de Bienestar, *Estructura Orgánica Básica*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/737585/ORGANIGRAMA_SEBIEN.pdf

¹⁴⁹ Para ver las facultades y obligaciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, revisar el Diario Oficial de la Federación: 18/07/2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019#gsc.tab=0

¹⁵⁰ Consultar el anexo: Constancia de nombramiento y/o asignación de remuneraciones. Así mismo revisar en el anexo contiguo la imagen 7 para tener mayor conocimiento del organigrama interno.

Regional” adscrito a la Unidad de Coordinación de Delegaciones (UCD)¹⁵¹, pero asignado a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el estado de Puebla y, autorizado por el Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo.

Lo que ha interesado al investigador sobre esta figura, es la carga de responsabilidades que tiene delegada el Director Regional (DR) en el seguimiento a los programas de bienestar del gobierno federal y específicamente, en torno a la coordinación de LEEN. Sumado a esto, el hecho de que no aparezca formalmente en los organigramas de las unidades administrativas mencionadas y tampoco en los Lineamiento de Operación del programa La escuela es nuestra, llama la atención en un sentido ¿por qué una figura central en la aplicación de la política de bienestar y en nuestro caso específico, en la aplicación del LEEN, no aparece en la estructura operativa de la normatividad vigente?

No se ahondará más sobre este tema, pero es necesario precisar el origen y las tareas del DR¹⁵² dentro de la normatividad vigente y sobre todo, en la experiencia y trabajo desarrollado en campo.

3.3.1 Análisis de la entrevista a José Manuel Vera Salgado, exdirector regional de la Delegación de Programas para el Desarrollo en Puebla, de la Secretaría de Bienestar Federal, en la región San Martín Texmelucan

José Manuel Vera Salgado, es licenciado en economía por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, de acuerdo a la información proporcionada en la entrevista, ingresó en julio de 2019 a las tareas de director regional en la región de San Martín Texmelucan.

¹⁵¹ En la revisión del organigrama de dicha instancia tampoco se encontró el cargo en comento, para mayor información consultar: Secretaría de Bienestar, *Unidad de Coordinación de Delegaciones*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/863064/112_ORG_16_06_2023.pdf

¹⁵² De ahora en adelante utilizaré DR como contracción de Director Regional, de forma indistinta. Así mismo, revisar en el anexo contiguo la imagen 6 para tener mayor conocimiento del organigrama de la UCD.

Dicha región está compuesta por los municipios de: San Martín Texmelucan, Huejotzingo, San Matías Tlalancaleca, Santa Rita Tlahuapan, San Salvador el Verde, por mencionar los más grandes en población y territorio.

A la primera pregunta lanzada sobre cuál había sido su primera impresión sobre el LEEN cuando se le dio a conocer, contesta muy seguro y propio: *“primeramente, que el proceso sea a través de una asamblea, integra varios factores. Al final, en las escuelas particularmente, pues hay intereses a veces legítimos, a veces no tan legítimos”*¹⁵³.

Su visión e interpretación sobre el programa puso en primer lugar dos factores claves en la construcción democrática del espacio escolar: la asamblea como eje articulador de diferentes elementos políticos y sociales que se conjugan dentro de las escuelas; la legitimidad con la que se vierten o se proyectan los intereses de la comunidad escolar.

Siguiendo la entrevista, sobre la misma pregunta, el entrevistado pone acento en un hecho que se hizo presente dentro de la aplicación del programa: la resistencia de los Comités de Padres de Familia existentes. Es importante hacer presente este conflicto, porque en gran medida influyó o al menos, intervino en los procesos de creación de los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP). José Manuel Vera continúa: “lo primero que hice fue citar a los comités escolares, los comités de padres de familia ya formados, para explicarles la existencia y la necesidad del nuevo comité, pero, ¿cuál iba a ser su función? Porque al final no se entendía o no se terminaba de comprender que, si ya había un comité de padres de familia, como por qué habría que nombrar otro, o sea, ¿por qué hacer otra asamblea?”¹⁵⁴.

¹⁵³ Consultar el anexo: “Entrevista José Manuel Vera Salgado”.

¹⁵⁴ *Ibíd.*

Como en todo proceso político-social, la intervención de un agente externo genera reacciones e incertidumbre entre los miembros de una comunidad específica. Para Manuel Vera, poder aplicar el LEEN requería de precisar el mecanismo de organización y el objetivo que se pretendía con la conformación de un nuevo comité. Vera precisa: *“era importante primero, que los papás supieran que se tenía que hacer una asamblea para nombrar un comité diferente al que ya estaba funcionando y que era para la administración de un recurso federal. Yo creo que lo primero que pensé en ese sentido fue explicar el programa, o sea, que la comunidad escolar entendiera por qué había que hacer otra asamblea si ya habían tenido su asamblea ordinaria, y qué dinámica tenía este recurso”*¹⁵⁵.

Para el DR José Manuel Vera Salgado, uno de los primeros pasos para poder aplicar el LEEN fue dirimir las resistencias, condición inherente dentro de la práctica democrática y la construcción del espacio escolar.

La segunda pregunta de la entrevista se enfocó en tratar de conocer la experiencia de José Manuel Vera en su proceso de capacitación para la aplicación del programa, es decir, explorar e indagar si había recibido los elementos técnicos y normativos para la instrumentación de LEEN y cómo los llevó al campo. Sorprende mucho su primera apreciación:

“al principio del sexenio, teníamos videoconferencias prácticamente diario, de dos a tres horas, con capacitaciones. Digo, de primera instancia, sí, en la cuestión de todas las reglas de operación, pero también teníamos todavía como responsable a una persona, Gabriel García, que era el coordinador de delegaciones, que mostraba o nos dejaba entrever en la forma de explicar, el origen, el sentimiento, digamos, todo eso que no está escrito en la regla de operación; o sea, si tú lees la regla de operación, no te va a decir que lo más difícil ahí va a ser ponernos de acuerdo; te dice: “tú has un comité, ese recurso por el número de matrícula son tantos montos, tres diferentes, lo puedes usar en esto; pero no te dice ahí cómo ponerte de acuerdo, ni a lo mejor orientar a

¹⁵⁵ *Ibíd.*

*los papás en la valoración de qué puede ser prioridad, o cuestiones más técnicas*¹⁵⁶;

Manuel Vera explicita uno de los componentes más complejos de cualquier comunidad política, en este caso, las comunidades escolares, ¿cuál es ese componente? El acuerdo, el consenso, el cómo a través del diálogo, la discusión y el convencimiento o la votación, incluso la suerte política, puede alcanzarse la resolución o respuesta a las problemáticas presentes. En cualquier parte donde hay práctica de democracia, el alcanzar acuerdos o consensos es una condición a la que siempre apunta el modelo de organización política.

Vera remata: *“siempre tuvimos esa capacitación tanto de las reglas de operación, pero también de la finalidad del programa implícita, que tiene que ver con la colectividad, con ponernos de acuerdo con que el trabajo realizado por las mamás y los papás es completamente gratuito y poder dirimir los diferentes puntos de vista que siempre hay a la hora de ejecutar alguna acción”*¹⁵⁷.

El que como Director Regional, el entrevistado reconozca que implícitamente el programa también impulsa o fomenta que las comunidades escolares alcancen acuerdos y diriman sus conflictos, nos dice mucho sobre su papel como funcionario público, pues independientemente de su criterio ideológico, hay una precisión política en la aplicación del programa: para lograr ejecutar las acciones que intervengan los espacios educativos, deben existir acuerdos previos, es decir, para que el espacio escolar pueda construirse, la comunidad escolar debe tener claro sus objetivos y cómo lograrlos.

Referente a la tercera pregunta lanzada al entrevistado, respecto a cómo llenó los vacíos de la normatividad dentro de la aplicación del programa y en ese tenor, cómo transmitió su conocimiento (con sus interpretaciones y visión sobre el programa)

¹⁵⁶ *Ibíd.*

¹⁵⁷ *Ibíd.*

hacia sus demás compañeros dentro de la SEBIEN, específicamente, a los Facilitadores Autorizados, José Manuel Vera señala:

“Pues eso es un tanto complejo, porque muchos de ellos a veces le tenían hasta miedo al escenario (los facilitadores autorizados¹⁵⁸); al final, hay asambleas muy muy grandes -una vez de mil papás-, con conflictos diferentes, por ejemplo, la histórica lucha entre la mañana y la tarde, de no compartir espacios o de verse como entes separados en un solo inmueble, en una sola escuela. O a veces, que proponían a un papá o una mamá que no era de la misma localidad, por ejemplo, esta localidad se llama de tal manera, pero la señora, el señor viene de la localidad de junto o no es oriundo de ahí y entonces como que no tiene el mismo derecho de participar, aun cuando es la misma escuela”¹⁵⁹.

El señalamiento de Vera, remite a lo planteado en el primer capítulo respecto al espacio escolar: la influencia de factores políticos, sociales, de costumbres en la configuración de las dinámicas de participación de los padres y madres de familia; los conflictos que son externos al espacio escolar pero que se hacen presentes en el mismo, al momento de la realización de las asambleas, en síntesis, las resistencias, las contradicciones, las fricciones que se presentan durante la realización de esta acción política.

No obstante, el DR Vera, encuentra un buen punto para explicar con mayor precisión esta problemática: *“Una cosa fue la teoría, la capacitación, pero otra es la realidad, y la realidad es ya en el momento de la asamblea, en donde se proponen personas, en donde hay personas que están a favor, que están en contra o que no quieren participar, que todavía eso es más triste; no es que tengas muchos participantes, sino que nadie quiere la responsabilidad y tú no puedes cancelar la asamblea y decir “bueno, que el recurso no se aplique”, porque cuando ya lo*

¹⁵⁸ Lo subrayado es mío, con el fin de generar más precisión en la respuesta del entrevistado.

¹⁵⁹ Consultar el anexo: “Entrevista José Manuel Vera Salgado”.

expones de esa manera, las personas mismas te dicen “es que sí lo queremos”; pues entonces hay que participar”¹⁶⁰.

La participación, por ende, no es algo que esté garantizado con el simple hecho de convocar a una asamblea. Por un lado, encontramos que en la celebración de la asamblea pueden existir diferencias entre los miembros que participan en ellas, puede haber resistencias o conflictos que no pertenecen propiamente a la escuela, pero que en ese momento se hacen presentes; por otro lado, que la participación activa de la comunidad escolar no es algo que esté garantizado por el hecho de que el LEEN incluya a los padres y madres de familias, maestras y maestros, en la toma de decisiones.

Al respecto Pedro Flores Crespo nos dice respecto a los consejos de participación: “participar activamente en la escuela o en la comunidad demanda habilidades y destrezas que cuando se echaron a andar los consejos de participación se dio por sentado que los poseíamos”¹⁶¹.

Lo que el autor dice y que puede ser contrastado con la exposición del entrevistado, es dar por hecho que la comunidad escolar tiene intención de participar activamente en los asuntos referentes a sus escuelas, es un planteamiento de facto que muchas veces se obvia en los procesos de aplicación de políticas y, sobre todo, en el fomento implícito o explícito de la práctica democrática.

Si la comunidad escolar va a participar en los procesos de organización y toma de decisiones es preciso identificar si las personas tienen interés, capacidades y sobre todo posibilidades de involucrarse en los asuntos relacionados a este ámbito. Las escuelas por sí mismas tienen definidas tareas, responsabilidades, objetivos, necesidades, intereses y carencias que determinan su funcionamiento y modo de convivencia, sin embargo, estas aristas no alcanzan a explicar en su totalidad el por

¹⁶⁰ *Ibíd.*

¹⁶¹ Pedro Flores-Crespo, “La participación social en la escuela en México: ¿un problema de democracia y cultura política?”, *Passo Fundo* 26, no. 3 (2019): 646.

qué la comunidad escolar se interna, se inmiscuye y tiene incidencia en la vida del espacio escolar.

En su experiencia, José Manuel Vera, narra cómo resolvió el tema de la participación en las asambleas, el entrevistado comenta:

“Ya para la conformación de asambleas, lo que sí hacíamos mucho era exponer necesidades... creo que cuando lo transformamos en necesidades, sensibilizas un poquito más a las personas sobre la necesidad de participar, que puede ser un periodo de tiempo, sí, pero pues que se va a ver reflejado en algún cambio físico o material en la escuela”¹⁶².

La ruta que tomó la aplicación del programa en la región de San Martín Texmelucan, el propio entrevistado lo afirma de la siguiente forma:

“...acompañando directamente la asamblea; digamos, tú te reúnes, nos reunimos, revisamos el mismo manual en conjunto, se van haciendo dudas, preguntas, pero al final cada una de las asambleas es diferente, porque cada escuela, cada turno y cada proceso, dentro de la misma escuela en diferentes años, siempre es diferente, desde la persona que está participando hasta el antecedente, tanto de administración de los recursos, de las cuotas de los padres, la referencia de los ciudadanos que quieren participar.

Entonces, al final fue el acompañamiento directo, el poder tener experiencia en realidad ya dentro de la asamblea, de cómo ir resolviendo, siempre sin perder de vista que el objetivo principal era formar el comité y que estas personas que formaban el comité tuvieran la intención de trabajar a sabiendas que era voluntario, que era para la escuela y pues que llevaba una responsabilidad no nada más administrativa, sino en determinado momento, jurídica¹⁶³.

¹⁶² Consultar el anexo: “Entrevista José Manuel Vera Salgado”.

¹⁶³ *Ibíd.*

Sin duda, la aplicación del programa desde la perspectiva de José Manuel Vera estuvo determinado por comprender el funcionamiento interno de cada escuela: sus conflictos, sus fricciones, sus áreas de oportunidad, la identificación de sus necesidades. Sumado a esto, fomentar la participación activa de la comunidad escolar es una tarea fundamental, pues requiere de tener mucha claridad en la explicación del funcionamiento del programa y los efectos que este puede tener en la modificación del espacio escolar.

Otro problema que se hizo visible en la revisión y análisis del programa, fue el relacionado al manejo de los recursos, es decir, la idea o imagen que muchas veces prevalece en varias escuelas respecto a la corrupción, la malversación, en síntesis, el conflicto y problemas que implica la gestión y administración de un dinero que llegó desde una instancia externa, en este caso, a través de un programa social.

Vera narra lo siguiente:

...decimos, “a ver, participen, formen el comité, enlístenlas las necesidades que tengan del 1 al 100, elijan 2 o 3, las que se puedan atender”, siempre con la posibilidad de que puedan tener un segundo monto o un tercero, porque lo contemplaba la regla.

Entonces, tienen algo que perder. Enfrente de la asamblea le dices a estas personas: “ocho personas van a ser las encargadas de que el recurso de 200, 250,000 o \$600,000.00 sean administrados y ejecutados de la mejor manera. Vamos a regresar a otra asamblea a que se haga el corte de caja -como ellos normalmente lo dicen- a que se expongan los resultados y se evalúen”.

Entonces, era una obligación todavía mayor, no nada más de cuidar el dinero, sino de que esos 600 se convirtieran en otros 600 y la posibilidad de seguir recibiendo recursos¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Ibid.

El que el lineamiento de operación permitiera que las escuelas recibieran apoyo del programa en más de una ocasión, fue una herramienta que el DR de la región de San Martín Texmelucan utilizó para lograr que los CEAP, gestionaran y administraran de forma más eficaz los recursos recibidos.

Evaluar y revisar la emisión de los informes que cada comité realiza, ya sea como control de gasto o corte de caja, del dinero utilizado para intervenir el espacio educativo, es otra herramienta que permanentemente vigila y hace que la cadena de funcionamiento del programa, se mantenga en un nivel de aceptación y legitimidad por parte de la comunidad escolar. Es decir, la transparencia y la rendición de cuentas como dos elementos centrales en la operación de LEEN, pero sobre todo en la práctica democrática durante la construcción del espacio escolar.

Vera Salgado profundiza y sintetiza con esta afirmación: *<<desapareciendo esa idea de que va a ser el único recurso que nos va a llegar, pues deja de ser una rapiña, porque los niños quieren sus juegos, o quieren computadoras o cañones o bancas, y los papás buscan una techumbre o un salón más grande u otros baños, y los directores o los profesores quieren computadoras, cañones, impresoras o Internet, o un estacionamiento o cámaras, porque a veces también a los directores les roban afuera de las escuelas o adentro. Y entonces, todos los sectores que conviven en una escuela tienen una necesidad de primera, todo el tiempo, y así, \$600,000.00 no alcanzan para todas. El planteamiento en la asamblea siempre fue decir “hagámoslo bien, para que el que obra bien, bien le va”>>¹⁶⁵.*

Surge una pregunta entonces fundamental, ¿la continuidad del programa, es decir, el que una escuela puede recibir recurso de LEEN en más de 2 ocasiones garantiza un adecuado funcionamiento del programa?

Si bien, la pregunta por sí misma no fue realizada al DR de la región de San Martín Texmelucan, parte de su exposición así lo confirma, no como elemento único, pero

¹⁶⁵ Ibid.

si como una herramienta que utilizó para dirimir conflictos y, sobre todo, para integrar los CEAP, llegar a acuerdo y, finalmente, la toma de decisiones.

La pregunta número siete de la entrevista refiere al contexto y ambiente de convivencia dentro de la asamblea escolar, a la dinámica e interacción que se desarrolló en el curso de la celebración, a las formas en que los actores llegaron a tomar acuerdos y cómo lo tradujeron en acciones para intervenir su espacio escolar.

El licenciado en economía y exdirector regional Manuel Vera es profundo en su respuesta: “La convivencia en las escuelas, más en esta zona netamente semi urbana, por más que vamos a decir “San Martín”, a lo mejor nada más las escuelas del centro son donde la gente convive menos por la actividad; pero en todas las demás, la gente se encuentra en la calle, se ve en las tardes, en la mañana, llevan a los niños, van por ellos”¹⁶⁶.

El contexto sociopolítico planteado por el entrevistado, remite a la cotidianidad donde las personas que acuden a una escuela, por lo general comparten otros espacios de la vida diaria. Esto conlleva a que los lazos de convivencia e interacción social estén estructurados no sólo por la vida escolar, sino que su forma de relacionarse también se encuentra influenciada por la vida de las personas más allá del edificio escolar, más allá de aula y los horarios que la propia escuela ha establecido para ir a dejar o a recoger a los niños y niñas.

Sin embargo, son microespacios comunitarios donde se forman esas relaciones de convivencia y el espacio escolar las visibilizó a través de su participación en un programa social. Este hecho es relevante porque nos habla de cómo los contextos y las esferas de convivencia se influyen mutuamente en su composición, lo que modifica la percepción y la proyección que se tiene sobre determinadas actividades y acciones que se llevan a cabo cotidianamente.

¹⁶⁶ *Ibíd.*

Vera Salgado ejemplifica cómo la necesidad prioritaria se consensa: *“También, digo, las necesidades son tan marcadas en las escuelas que a veces no había mucho que dudar. Por ejemplo, no sé, aquí en Valle San Miguel, un fraccionamiento grande en Huejotzingo, la escuela no tiene barda perimetral, pero ha crecido tanta la demanda de salones que lo que necesitan son salones y baños; y no tienen techado, pero la realidad es que la capacidad de la escuela ya está muy rebasada, entonces, lo urgente eran los salones del colectivo, de los maestros, ¡todo en salones!”*¹⁶⁷.

De cierta forma, la convivencia diaria hace que el imaginario colectivo condense una idea global de cuáles son sus principales demandas y necesidades, el espacio social por sí mismo se reproduce en torno al cambio de las relaciones que la estructuran, el caso mencionado por el entrevistado es buen ejemplo, porque por un lado habla de una reconfiguración urgente del espacio escolar, de la escuela, por el crecimiento en la demanda de lugares para que los niños puedan asistir a tomar clases, por otro, por el común acuerdo que la comunidad escolar tenía en su imaginario de construir salones.

La lupa con la que Manuel Vera examina el programa, no es fácil de comprender, cinco años como funcionario público dentro de la SEBIEN, en los cuáles conoció de cerca la estructuración del programa LEEN en campo, es decir, en la práctica hacen que identifique con mucha claridad las vertientes sobre las cuáles el enfrentó y resolvió conflictos, problemáticas y resistencias.

El exdirector regional, nunca se despega del contexto social, del antagonismo y conflicto que hay en todos los espacios de la vida social. La pregunta número ocho, dirigida específicamente a la connotación del proceso político que se desarrolló dentro de las escuelas con la aplicación del LEEN, trata de obtener el punto de vista del entrevistado sobre la participación y la práctica de la democracia en las comunidades escolares.

¹⁶⁷ Consultar el anexo: “entrevista José Manuel Vera Salgado”.

Vera Salgado es determinante respecto a la práctica democrática, en su respuesta afirma:

“...el director es el responsable administrativo del espacio, pero, aunque a veces tenían intenciones de participar, si no hay una buena comunicación con los papás, si los comités -APFs-¹⁶⁸ no tienen buena administración, al final estos procesos van depurando. Yo he visto asambleas en donde llegábamos y se proponía una persona que pasaba desde el primer cargo de presidente, hasta vocal, y no quedaba; por algo que alguien decía “no, pues ese no”, simplemente no votaban por él”.

“Entonces, la elección de los comités de La escuela es nuestra terminó influyendo, ejerciendo incluso, una presión a los comités APF, que son los que administran las cuotas; porque hacen un contraste de cómo ellos con esto, hicieron esto, y ustedes con nuestras cuotas, no”¹⁶⁹.

Esta primera respuesta, habla de que una forma de expresar su rechazo a las malas prácticas, a la gestión inadecuada de recursos, entre otras prácticas que afectan o afectaron a la escuela, fue la no inclusión de las personas que estuvieron en cargos anteriores al programa LEEN, en la conformación del CEAP, o en otros casos, deslegitimando y criticando el trabajo realizado con anterioridad al programa, principalmente en lo concerniente al uso de recursos.

Regularmente buscamos “medir” u “observar” la praxis de la democracia en grandes jornadas de participación ciudadana o en la inclusión activa de los miembros de una comunidad o sector social, en los procesos de organización y toma de decisiones, es decir, se busca ver siempre la democracia en actos que confirmen la preminencia de la decisión de la mayoría en la conducción de los asuntos de interés general o interés público. Y el caso expuesto por el entrevistado, es una muestra de esa

¹⁶⁸ El entrevistado se refiere a las Asociaciones de Padres de Familia, que están contemplados en la Ley General de Educación.

¹⁶⁹ Consultar el anexo: “Entrevista José Manuel Vera Salgado”.

participación a través del rechazo e inclusión de personas que en su consideración y juicio no han desenvuelto un papel satisfactorio en el uso de los recursos.

El exdirector regional de programas remata:

“los procesos de reflexión con ese recurso de La escuela es nuestra, pues han mostrado un camino de cómo construir esos diálogos, esos consensos para la resolución de los problemas colectivos; porque regularmente en nuestra educación no nos enseñan a resolver o a ponernos de acuerdo... veíamos escuelas que tenían el dinero guardado seis meses, porque no se ponían de acuerdo en qué es lo que iban a hacer, y entonces habría que entrar a diálogo otra vez y decir “ya hay que ejecutar, ¿por qué no se están poniendo de acuerdo?”. Pero desde la selección del color, por ejemplo, vi asambleas en donde eligieron la obra, digamos, techado, pero pusieron a discusión qué constructor; y a lo mejor eligieron el más caro porque decían “ese es de aquí de la comunidad”, o sea, “ese arquitecto, pues si cobra más caro, pero es de aquí y el otro viene de fuera y no sabemos, no lo conocemos”, y para afuera, ¿no?... Todo, todo se elegía”.

“Entonces, esos procesos son importantes. Incluso, por ejemplo, si van a construir, ¿en dónde?; o sea, sí el salón, pero ¿en dónde? Y esa parte de que ese recurso no era de los papás ni del gobierno, sino de la escuela, obligaba a estar más vigilantes y más participantes de. Entonces, entender la democracia y vivirla y saberla vivir, desde la construcción de este programa, ha sido así”¹⁷⁰.

Implícitamente, José Manuel Vera Salgado, hace ver que el programa depende en gran parte, para su adecuado funcionamiento, de la praxis de la democracia, es decir, de que la comunidad se involucre en el proceso de organización y de toma de decisiones.

Lo interesante es que, la perspectiva planteada desde su experiencia, no sólo aclara el hueco que siempre existe entre la norma y la práctica, en este caso del LEEN,

¹⁷⁰ *Ibíd.*

sino que pone en el relieve de su interpretación, la importancia de los diferentes mecanismos de democracia como la rendición de cuentas, la transparencia, la asamblea para elegir CEAP, la asamblea para aprobar el plan de trabajo, la rotación de cargo, etc., en la construcción del espacio escolar.

Para el exdirector regional, el LEEN amplió los canales de diálogo, discusión, consenso, entendimiento, toma de acuerdos y de decisiones, en la vida cotidiana de las escuelas, es decir, permitió, desde la perspectiva del investigador, la construcción democrática del espacio escolar, no sin considerar siempre, los contextos y ambientes de conflicto, fricción y resistencia que existen en cualquier comunidad política-social.

3.3.2 Análisis de la entrevista a Óscar Platón Salas, director regional de la Delegación de Programas para el Desarrollo en Puebla, de la Secretaría de Bienestar Federal, en la región Acatlán de Osorio

La entrevista se realizó el día 11 de abril de 2024 en el municipio de Acatlán de Osorio.

La región de Acatlán de Osorio para la atención del programa La escuela es nuestra y otros programas de bienestar, se compone de 37 municipios¹⁷¹, mismos que en su mayoría se encuentran ubicados en la región mixteca del estado de Puebla.

Para el desarrollo de esta entrevista se utilizó un formato similar al que se aplicó con el exdirector regional José Manuel Vera Salgado.

Cabe mencionar que la composición geográfica, territorial, política, social y cultural de la región mixteca, es muy diferente a la región que componen el municipio de San Martín Texmelucan y el corredor del Izta-Popo.

No se ahondará en la descripción de la región mixteca, sólo se puntualizan tres elementos que parecen fundamentales para comprender el funcionamiento de LEEN en dicha región: el primero referente a los altos niveles de migración en los

¹⁷¹ Dato obtenido en la entrevista al director regional Óscar Platón Salas.

municipios que componen la mixteca, entre los que se encuentran Acatlán de Osorio, Petlalcingo, Chila, Tulcingo, Tehuitzingo, Axutla, Ahuehuetitla, San Pablo Anicano, San Pedro Yeloixtlahuaca, Cuayuca de Andrade, Santa Inés Ahuatempan, San Jerónimo Xayacatlán, Xayacatlán de Bravo, Chinantla, Piaxtla, entre otros; segundo, la migración es un factor determinante en la configuración de los CEAP, ya que la mayoría de tutores o responsables del cuidado de las y los infantes de educación básica son mujeres; la región cuenta con varios municipios donde hay alta población indígena o presencia de pueblos originarios, principalmente mixtecos y nahuas.

La primera pregunta hecha al DR Óscar Platón Salas estuvo dirigida en conocer la idea, la impresión, la interpretación inicial que realizó del LEEN cuando se hizo su presentación y difusión. Al respecto, Platón Salas narra:

“Cuando a nosotros nos llegó el programa La escuela es nuestra, cuando nos dieron noticias de ello y que Puebla junto con Oaxaca eran los estados piloto en los que obviamente se iba a llevar a cabo la implementación de estos programas, pues lo primero que nos vino a la mente, obviamente, era cómo llevar a cabo este programa para que el objetivo que en ese entonces se tenía, se cumpliera. El objetivo que nos planteamos en ese entonces fue involucrar directamente a la comunidad, a toda la comunidad escolar, llámese padres de familia, alumnos, obviamente docentes, y no solamente restringirnos a ellos, sino a la población en general, porque también se tuvo la indicación de que podrían ser invitadas para la asamblea -y tenían derecho a voz más no a voto-, las autoridades locales de la misma comunidad donde estuviéramos llevando a cabo el programa de La escuela es nuestra¹⁷².”

La idea planteada por Óscar Platón llama la atención porque puso inmediatamente en el centro de la operación del programa a la comunidad escolar, incluyendo, en su caso específico, a los miembros y/o autoridades externas. Esto habla de que las

¹⁷² Consultar el anexo: entrevista a Óscar Platón Salas.

asambleas que dirigió él conjuntamente con su equipo, regularmente buscaron hacer una convocatoria amplia con el fin de difundir el programa.

El DR de la región de Acatlán de Osorio, amplía su perspectiva referente a la primera impresión del programa, a la pregunta realizada continúa en su respuesta: *“...tuvimos dos aspectos que tenemos que tomar mucho en cuenta; el primero, de cierta manera, que tuvimos como un rechazo, prácticamente, de la estructura formal -estructura formal denomino yo a lo que es SEP y todos los maestros y todo ello-; y en segunda, pues una cuestión muy favorable y que yo creo, resultó muy benéfica, que fue la participación numerosa que tuvimos, tanto de padres de familia y también directamente de la sociedad en general. Principalmente, cuando iniciamos el programa, esto fue muy benéfico para ello. Y, pues, la temática de voltear a ver a un gobierno que muchas personas decían que hacía más de 20-30 años que ningún gobierno se había acercado o había volteado la cara para verlos y darles un apoyo a ellos directamente, y que ellos invirtieran el recurso en lo que consideraban más necesario, más prioritario” ...*¹⁷³

El entrevistado esboza con claridad dos aristas que surgieron en la aplicación del programa: por un lado, las resistencias encontradas en las estructuras de docentes y la burocracia escolar; por el otro, un alto grado de participación, incentivado por el hecho de que, por largos periodos de tiempo, las escuelas no habían recibido este tipo de apoyos, sumando, que la propia comunidad escolar tendría el control sobre la gestión, uso y destino de los recursos recibidos.

Si bien no se pretende generalizar esta causa como un elemento intrínseco en el LEEN, es decir, que la comunidad escolar se interese en participar a partir de que ellos tienen el control sobre la gestión, uso y destino de los recursos, la experiencia de Platón Salas permite inferir que los altos niveles de participación en las asambleas escolares fueron producto de ese abandono sistemático por parte del Estado, del cual ya se habló con bastante amplitud en el capítulo dos.

¹⁷³ *Ibíd.*

Otro gran rasgo que detecta el director regional, refiere a cómo se ha modificado el espacio escolar, al respecto menciona: <<Y eso, yo creo, ha ayudado bastante a que los alumnos, pues con mucho más agrado asistían a las mismas instituciones, porque aparte comentaban los maestros, también, que “los niños ni una sombra, ni un nada, ni un juego, ni un nada en los preescolares”, y al motivarse, ya teniendo más cosas, pues el mismo alumno, con más interés iba la institución.>>¹⁷⁴.

Todo cambio en el espacio físico dentro de las escuelas, implica un cambio en las relaciones sociales de los actores que conviven en ellas. Aunque parece una cuestión lógica que, al tener una techumbre habrá sombra para que los niños salgan a jugar al patio y no les queme el sol, este cambio no sólo proyecta el presente de quienes utilizan el espacio escolar, sino que genera expectativas y una especie de contagio en el imaginario colectivo de las comunidades que ven en la modificación del espacio físico, un cambio a futuro que modificará los procesos de convivencia y de enseñanza-aprendizaje principalmente de los alumnos.

Por otro lado, la pregunta número dos realizada al entrevistado, buscaba comprender con mayor precisión, cómo se hizo frente a las resistencias encontradas para la aplicación del LEEN. Resulta curioso este segmento de la entrevista, porque pareciera que existía una contradicción dentro de las propias escuelas en la región mixteca que coordina Platón Salas.

Esto se refiere a la contradicción que se da entre el abandono sistemático por parte del Estado para mejorar las condiciones de infraestructura escolar de los planteles educativos, que en palabras del entrevistado, en algunos casos rebasaba los veinte años y, el hecho de que una vez que aterrizó el LEEN como una puerta para que las comunidades escolares se involucraran en la mejora de sus escuelas, se presentaran resistencias principalmente en la burocracia de la SEP y en algunos maestros.

¹⁷⁴ Ibid.

Salas Castillo lo narra así: <<llegando ya a territorio, lo que encontramos es esa resistencia, primero porque hubo una crítica muy, muy severa y que hasta se hizo como una frase y un eslogan: “los padres no saben construir”. ¿Por qué? Porque en esa situación, la resistencia que hubo fue siempre por parte de SEP y del organismo que antes era el que acaparaba todo este recurso, denominado CAPCE, y eran ellos quienes ejercían las obras y las llevaban, pero con un presupuesto estratosférico, porque es cinco o seis veces más de lo que realmente sale una obra -obviamente hay muchas variantes que influyen en eso-, pero pues, al final de cuentas, la gente ve eso reflejado, que con poco dinero tú estás haciendo una obra de la misma calidad, o yo me atrevería a decir, a veces, todavía de mucho mejor calidad que las que hacían ellos>>¹⁷⁵.

El aun director regional identifica un nuevo actor dentro de las resistencias. El CAPCEE¹⁷⁶, durante muchos años, fue el organismo descentralizado dentro de la administración pública del estatal, encargado de ejecutar todas las acciones de intervención de los espacios educativos. No son pocos los señalamientos sobre la corrupción y el desfalco que hubo en dicho organismo¹⁷⁷, sin embargo, este no es el único factor que puede determinar la existencia de resistencias en contra de la aplicación del LEEN.

Lo importante del señalamiento realizado por Óscar Platón, es que la propia inercia de LEEN al difundirse y darse a conocer en las escuelas beneficiarias, generó una expectativa que fomentó una participación más activa de las comunidades escolares y que evidenció, las redes de poder que se oponían y se oponen a este esquema de operación de los recursos públicos federales.

¹⁷⁵ *Ibíd.*

¹⁷⁶ Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos

¹⁷⁷ Existen muchas notas, reportajes y artículos periodísticos sobre la corrupción en CAPCCE. Uno de los más recientes fue la vinculación a proceso de dos funcionarios en 2021, para más información revisar: Alba Espejel, “Vinculan a proceso a funcionarios del CAPCEE por ejercicio indebido de funciones”, *El Sol de Puebla* (4 agosto 2021). <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/vinculan-a-proceso-a-funcionarios-del-capcee-por-ejercicio-indebido-de-funciones-7046785.html>

El entrevistado comenta cómo vivió ésta situación: << Esa cuestión se fue atenuando por la misma participación de los padres de familia, la misma sociedad que se involucró de lleno y que de cierta manera, pues como imán jaló también a los demás que no estaban muy de acuerdo; y aún a la fecha, todavía encontramos en algunas instituciones educativas este principal obstáculo, porque hay localidades donde el ser maestro todavía es muy representativo, todavía influye mucho directamente en la sociedad, y si el maestro tiene una visión no acorde al programa, pues lo que nos va a hacer es obstaculizarlos y ¿qué hace?, pues hace que, de cierta manera, los intereses del maestro se vean reflejados a través de la misma conformación del Comité de Escuela de Administración Participativa, porque en la normatividad se convoca la asamblea, se elige el comité, todos tienen la misma participación como tal, pueden ser oídos y votados si son tutores o papás de alguno de los niños de la institución educativa, pero cuando se eligen democráticamente, pues de la misma asamblea van surgiendo las propuestas y se van viendo, y -¿cómo expresarlo?-, se palpa, pues, de que es en ese momento cuando están eligiendo a una persona y que realmente el sentir es de que lo propongo porque sé que es una persona honorable, sé que es una persona responsable y que va a cumplir y que lo que quieren es que el recurso rinda lo más que se pueda, porque ya se enteraron que el recurso llegó a la otra escuela, que llegó al otro pueblo y que pues, obviamente, ellos dicen que van a hacer las cosas todavía mejores>>¹⁷⁸.

Se hace presente el elemento democrático. Cuando el entrevistado relata que todos los miembros de la comunidad escolar tienen las mismas condiciones para participar, ser escuchados e incluso votados, muestra que un factor básico para aplicar el LEEN fue respetar la participación democrática de todos los miembros. Así mismo, de cierta forma se ejerce el principio de autorregulación dentro de la comunidad escolar. Cuando se hace mención del perfil o los perfiles que se seleccionarán para integrar el CEAP, los miembros de la comunidad siempre

¹⁷⁸ Consultar el anexo: entrevista a Óscar Platón Salas.

buscan a una persona con “capacidades”, “honorabilidad”, “responsabilidad”, en el manejo del recurso y, sobre todo, en el trayecto de aplicación del programa.

No es fácil de explicar el cómo las comunidades escolares eligieron a los CEAP, qué criterios utilizaron o cuáles fueron los requisitos que establecieron para llevar a cabo el proceso de selección, empero, los elementos mencionados en el párrafo anterior pueden dar una pista, de cómo se ejecutó dicha acción, reflejando, a criterio mío, un principio de autorregulación, tan mencionado por Manin¹⁷⁹ en su famoso obra sobre los principios del gobierno representativo.

Este hecho, no significó que los problemas, conflictos y resistencias desaparecieran en la aplicación del LEEN. Al contrario, siguen vigentes e influyen en la configuración del programa, pero vale la pena rescatar, cómo en una esfera tan específica, como lo es el espacio escolar, puedan observarse las relaciones política y el dinamismo social que surge entre los miembros de la comunidad escolar.

Platón Salas es enfático en señalar cuáles son las principales resistencias y cómo “acomodaron” dentro del programa: “llamadas de supervisores o jefes de zona, selección de CEAP a modo, planes de trabajo que no priorizaban el bienestar del alumnado, etc.”¹⁸⁰.

El entrevistado señala, que de 2019 a la fecha LEEN ha otorgado recursos a las escuelas beneficiarias en más de una etapa (podría segmentarse por ciclos escolares) y que éste es un factor que ha ido mermando de alguna forma la

¹⁷⁹ Manin, *Los principios del gobierno representativo*.

¹⁸⁰ ...<<cuando hay un maestro que influye como tal y el maestro no tiene la misma visión, pues de cierta manera si nos ponía las piedritas ahí en el zapato, porque de cierta manera, él, previo a la conformación del comité, como que ya les hablaba a los papás, los citaba -porque nos enterábamos si tuvieron una asamblea previa- y de esa asamblea previa él ya había dicho “tú, tú, tú, tú vas a ser parte del comité, y quiero que el comité me haga eso, me haga esto y me haga lo otro”. Nosotros, cuando llegábamos a la fecha de la asamblea como tal, pues hacíamos lo que nos marca la normatividad, pero ya ellos como que estaban organizados previamente y ya no se palpaba algo real, sino que, de cierta manera, pues salía a flote y se hacía lo que el maestro decía. Y nosotros señalábamos, “no tenemos nosotros la capacidad de decidir”, o el compañero Facilitador Autorizado pues no tenía la atribución de decir “tienen que hacer esto o el plan de trabajo tiene que estar basado en esto, en esto o tienen que hacer esta obra”, simplemente se les decía “el proyecto es construir, reconstruir, rehabilitar, equipar lo que viene aquí, para llevar a cabo la ejecución del recurso”>>. Consultar el anexo: entrevista a Óscar Platón Salas.

participación de los padres de familia, madres de familia, maestras y en general de la comunidad escolar. Pero pone un acento específico, cuando señala: *“ya en las últimas etapas que hemos estado dando, es que la gente ya está tomando últimamente la no participación, como que ya no quieren meterse de lleno al programa. ¿Por qué? Porque hemos visto que este recurso -nosotros siempre lo hemos dicho-, es un recurso público, tiene que ser o es auditado si así se requiere, y pues obviamente tiene que ser comprobado en qué se ejerce; y a veces, algunos papás de la misma institución fomentan la no participación porque no quieren verse, supuestamente, involucrados en temas que más tarde les vayan a afectar. Se trata de concientizar a ellos de que esto no va a pasar porque, mientras haga un trabajo sano y transparente, obviamente no hay de nada de qué preocuparse”*¹⁸¹.

Resulta de un gran interés lo relatado por Salas Castillo, pues nuevamente son visibles las contradicciones que surgen en la aplicación del programa. Por un lado, el que los miembros de la comunidad escolar puedan participar en igualdad de condiciones, es visto como un fuerte aliciente para la participación activa de padres de familia, madres de familia y maestros en los procesos de organización y toma de decisiones del programa, es decir, se hace visible el funcionamiento de los mecanismos democráticos; por otro, la transparencia y la rendición de cuentas pareciera que ponen un freno a esa participación activa, pues el hecho de que la gestión del recurso pueda ser auditada, supervisada y evaluada por la propia comunidad escolar, genera un cierto rechazo o no involucramiento en los asuntos concernientes a la intervención del espacio escolar.

Lo más importante, es que en ambos escenarios es visible la praxis democrática como elemento que configura y construye el espacio escolar.

¹⁸¹ Consultar el anexo: entrevista a Óscar Platón Salas.

3.3.3 Asamblea escolar: perspectiva desde el director regional, encargado de coordinar el programa La escuela es nuestra en la región de Acatlán de Osorio

Merece un apartado propio explicar el funcionamiento de la asamblea escolar a partir de la entrevista realizada a Óscar Platón Salas, pues no sólo es rico en datos e información sobre el funcionamiento en campo del LEEN, sino que refleja la experiencia del entrevistado en la configuración de su perspectiva e interpretación de lo que significa el programa en este segmento.

El Lineamiento de Operación de LEEN define así la asamblea escolar: *“Mecanismo de participación de la Comunidad Escolar mediante el cual sus integrantes se organizan, analizan y deciden sobre la designación de las personas integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa y se reúnen de manera periódica, para identificar las necesidades del plantel, las acciones a realizar con los recursos del Programa La Escuela es Nuestra y vigilan que las acciones implementadas con cargo a dichos recursos cumplan con el objeto y fines para los que fueron otorgados y coincidan con la documentación comprobatoria respectiva”¹⁸².*

En ese sentido, la Asamblea Escolar se instituye como la primera instancia para organizar a la comunidad escolar y poder recibir los recursos de LEEN a través de la elección del CEAP. Así mismo, se convierte en autoridad para la elaboración del diagnóstico, plan de trabajo y, finalmente, como instancia encargada de auditar, evaluar y en su caso, aceptar o rechazar la gestión del CEAP sobre los recursos recibidos.

La centralidad que adquiere la Asamblea Escolar dentro del programa, pareciera que tiene como objetivo dotar a la comunidad escolar (en su accionar colectivo), de un poder que sea capaz de ejercer autoridad sobre la delegación de responsabilidades para el uso y manejo del recurso que se destina al CEAP,

¹⁸² Para mayor información revisar el Diario Oficial de la Federación: 27/12/2023.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712643&fecha=27/12/2023#gsc.tab=0

determinar las acciones de intervención del espacio escolar (prioridades, necesidades) y garantizar la eficacia en la gestión del programa mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

No significa que la asamblea tenga un poder absoluto, pero el diseño del Lineamiento de Operación deja ver entre líneas que la Asamblea Escolar es la máxima autoridad dentro del LEEN.

Adentrándonos al estudio en campo, el director regional de la región Acatlán de Osorio, narra con precisión cómo fueron instituidas las asambleas, qué pasos siguieron en la gestión del programa y cómo ejercieron su autoridad en la vigilancia y evaluación de las acciones implementadas por el CEAP. Platón Salas narra:

“Se convoca principalmente en la institución educativa, se le hace llegar un oficio -a través de SEP, directamente- y una programación al directivo de la institución, para que él tenga conocimiento de en qué fecha se va a presentar nuestro Facilitador autorizado con ellos. El objetivo de presentarse es tener una plática previa para llevar a cabo una asamblea escolar, principalmente, te vuelvo a reiterar, con los papás de los alumnos”.

“Pero esta convocatoria no solamente queda ahí, en los mismos lineamientos se señala que puede participar la sociedad, la comunidad en general, y, también las mismas autoridades civiles que existan, pueden ser partícipes de la misma. En las primeras asambleas que tuvimos del programa, te reitero, tuvimos la fortuna de que en varias de las asambleas, o en la mayoría de las asambleas que llevamos a cabo, acudía el comisariado ejidal, acudía el juez de paz, el inspector, o el presidente auxiliar, y pues, obviamente, también ellos le daban como más legitimidad a la mismas decisiones que se tomaban”¹⁸³;

La conversación con Óscar Platón nos traslada a una escena donde parece que el pueblo se ha reunido en la plaza pública para determinar el curso de la vida de la escuela. Aunque se ha extrapolado esta escena, el hecho de que las “primeras”

¹⁸³ Consultar el anexo: entrevista a Óscar Platón Salas.

convocatorias incluyeran a la comunidad en general, así como otras instancias de gobierno que operan y conviven cotidianamente con las escuelas, refleja el interés que pudo despertar la aplicación del LEEN en los espacios escolares.

No es un hecho *sui generis* ni un parteaguas de la democratización de la vida pública en las escuelas, sino un momento en el que el gobierno a través de este programa delegó en los miembros de la comunidad escolar la organización política de sus miembros para llegar a acuerdos y tomar las “mejores” decisiones para mejorar sus espacios educativos. La extensión de la invitación a otros sectores de la población, como menciona el entrevistado, dota de legitimidad el proceso, y quizás sea así, porque una condición de la democracia es la apertura y la transparencia, es decir, extender las condiciones para participar en los procesos de organización política y hacer visible la toma de decisiones, no sólo en cuanto a números y fojas del expediente, sino a quiénes se encargaron de ejecutar las acciones y los resultados que obtuvieron.

Salas Castillo se muestra seguro en la conversación, en la charla agrega más información:

“A veces, se le pedía de favor a los mismos maestros que citaran a los papás de los alumnos. También nos exigían un quorum, un quorum que mínimo debe ser la mitad más uno de los integrantes de los padres de familia. Realmente no batallamos en eso porque siempre se ha alcanzado el quorum como tal, salvo en las últimas reuniones, que a veces, un poquito en las zonas urbanas, te decía yo, donde ahí sí, como que la gente no ha participado mucho en ese aspecto; pero se han logrado sacar avances, se ha logrado tener el quorum, aunque esperamos, pero se ha logrado tener”.

“¿Por qué decimos que sí se elige un Comité de Administración Participativa de forma democrática? Primero, porque todos los papás o todas las personas que asisten tienen la igualdad, las mismas oportunidades que todos los demás, de conformar el Comité Escolar de Administración Participativa. Nosotros no llevamos un guion, no checamos primero: “esta persona piensa de esta manera,

aquella persona puede ser la más... por sus conocimientos, por su estudio, lo que sea, puede tener la certeza de ocupar un cargo o nos interesa que tenga un cargo”, no, porque de cierta manera estaríamos incidiendo en las decisiones que se toman. La decisión que se toma es directamente en la asamblea¹⁸⁴.

Otro elemento que se distingue en la realización de las asambleas es la incertidumbre. Y es que como bien narra el entrevistado, la democracia siempre conlleva un grado de incertidumbre, de no poder calcular con exactitud el comportamiento de quienes asisten y cómo actuarán o en este, caso cómo emitirán su voto y sus opiniones. En este caso, es la propia asamblea ya reunida, la que califica a sus propios miembros y reflejo de esta acción, es la forma en que queda integrado el CEAP.

En esa ruta, también es visible que la elección de los cargos del CEAP es de forma individualizada, para decirlo mejor, cada cargo se vota, no se ejerce un principio de prelación o sorteo, sino la elección opera en la totalidad de la selección de cargos. Óscar Platón lo cuenta así:

“La asamblea es la que está proponiendo en este momento a quiénes quieren que estén participando y, por ejemplo, vemos a veces con mucho entusiasmo cuando las personas hasta se sienten pues, agraciadas o confortadas de que las proponen, y pues con el ánimo de participar. Por eso vemos que se está llevando a cabo el plebiscito, que es también, yo creo, de aquellos aspectos que le dan cierta legitimidad a la democracia, ya que son decisiones que se toman en un grupo de asamblea y son decisiones directas que están tomando, ¿no?; y no hay tiempo para conciliar o que le demos chance, “yo quedé como presidente, ahora yo voy a elegir a mis demás integrantes del Comité”; no, no se les da esa atribución, sino que todos los integrantes son elegidos de manera libre y directa, a través de la asamblea, a propuesta de la misma asamblea¹⁸⁵.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ *Ibíd.*

No se abundará más en ejemplificar el funcionamiento de la asamblea escolar, desde la experiencia del director regional, pero parece importante hacer presente su apreciación porque permite contrastar la experiencia con la norma, y eso ayuda mucho a significar políticamente si el espacio escolar se ha construido democráticamente a partir de la implementación del LEEN.

Para terminar con este apartado se puntualizará lo que se ha mencionado con anterioridad, la asamblea no operó o funcionó únicamente en la elección del CEAP, sino que -al menos en la región Acatlán de Osorio y conforme a lo narrado por el director regional-, éste “mecanismo”, esta forma de organizar a la comunidad escolar, vigiló periódicamente las tareas del Comité escolar de administración participativa, es decir, aunque la asamblea no se mantiene activa permanentemente, sí mantiene una vigencia como autoridad responsable de vigilar, supervisar, evaluar y auditar el curso de las acciones realizadas para intervenir las escuelas. Salas Castillo, puntualiza:

“La asamblea se convoca a la hora de que se le da una tarea al comité, que cheque como un diagnóstico general, presente un proyecto como tal para ejecución; pero la asamblea tiene que estar presente para validar esos proyectos. Esa información corre a cargo del CEAP, se cita nuevamente a asamblea general y la asamblea nos decide qué plan de trabajo se va a ejecutar. No lo decide el CEAP solo, de decidirlo el CEAP solo, pues obviamente, no se estaría tomando directamente ya a la asamblea como tal”.

“También, la asamblea, en el momento que ellos consideren pertinente, pueden solicitar al CEAP la aclaración de algún tema o algún punto dentro del mismo plan de trabajo que consideren que no se está llevando de manera adecuada, o que no fluye la información como tal. Eso es muy, muy importante también. Y, otro aspecto donde sí se reúne la asamblea es cuando se les va a dar a conocer el corte de caja, y pues, obviamente, cuando se hace la entrega de la obra”¹⁸⁶;

¹⁸⁶ Ibid.

Este hecho marca un punto de anclaje que refuerza el siguiente planteamiento: la asamblea es un mecanismo, una forma de organización dentro de la democracia, que ha permitido a LEEN fomentar una participación más activa entre los miembros de la comunidad escolar ya sea a través de la elección del comité o como autoridad que determina el curso de las acciones que debe seguir el CEAP, en otros términos, como poder que se manifiesta en acción colectiva al momento de tomar de decisiones y, esas decisiones, pueden verse reflejadas en el plan de trabajo que ejecuta el propio comité. Sumado a este componente, la asamblea escolar también se erige como autoridad vigilante, con otras palabras, en autoridad encargada de que se transparenten las acciones del CEAP y se rindan cuentas sobre los recursos utilizados que, como se mencionó con anterioridad, es verificable en la revisión de los expedientes o de forma sintetizada, en el periódico mural.

Como conclusión de este apartado se puede sintetizar lo siguiente: la asamblea escolar, al igual que el periódico mural, el expediente, la autorregulación, la rotación de cargos y la rendición de cuentas, operan de forma conjunta, complementariamente. No se puede ver una sin comprender las otras, porque, de ser así, desfasaríamos el análisis y comprensión del programa, quedando claro que todas estas formas y mecanismos de democracia han permitido construir los espacios escolares, no sólo por la modificación de los salones, los patios, las canchas deportivas, las techumbres, etc., sino porque ha modificado las relaciones sociales y políticas de los miembros que conviven e interactúan diariamente ahí.

Se matizará, como un elemento de delimitación dentro de la investigación, que el propio Óscar Platón, durante la entrevista manifestó una serie de particularidades que contextualizan la aplicación del LEEN en los 37 municipios en donde el coordina el programa. Dos factores para él, son centrales: 40% de los municipios tienen alta o media población indígena y la migración frecuente en toda la región. Ambos han hecho que el LEEN tenga hallarse un camino más sofisticado para su aplicación y funcionamiento, sin embargo, para el director regional, no han dejado de lado la

operación en los términos descritos y explicados en los párrafos que anteceden esta acotación.

PARTE II

En el apartado anterior, se realizó una revisión de la estructura del programa La escuela es nuestra a partir de tres aristas: analizar la normatividad (lineamiento de operación) desde el expediente; comprender la integración del expediente como mecanismo de rendición de cuentas y transparencia; explicar el funcionamiento del programa desde la experiencia de dos Directores Regionales, mediante una entrevista semiestructurada que buscó profundizar en los componentes centrales que dan forma a LEEN.

Si bien el estudio no puede proyectar generalizaciones sobre los temas expuestos, sirve cómo una propuesta para introducirnos al análisis del propio programa en diferentes contextos, con particularidades específicas y con las características sociales, culturales, geográficas, políticas y económicas de cada espacio en donde busque analizarse el programa.

La guía central del estudio es el propio lineamiento de operación de LEEN, ya que al ser un programa de carácter nacional implementado por el gobierno federal, no hace hincapié en las particularidades que pudiera haber en las entidades federativas o regiones dentro del país. Lo mismo aplica para el estado de Puebla, sin importar los contextos, las particularidades geográficas, políticas, sociales, económicas, culturales o de cualquier otro tipo que existan en los municipios o localidades donde aterrizó el programa, el *LO*¹⁸⁷ opera con las mismas reglas, manuales y procedimientos.

Este hecho concreto, es el que permitió establecer una relación causal entre las dos variables que estructuran la investigación, por un lado, el LEEN como un

¹⁸⁷ Lineamiento de Operación del programa La escuela es nuestra.

mecanismos o instrumento intrínsecamente democrático (en la norma) y por otro, su influencia directa en la construcción del espacio escolar.

No podría generalizarse la afirmación de que en todas las escuelas que han sido beneficiadas con LEEN, el elemento democrático ha determinado su funcionamiento, sin embargo, plantear la democracia como punto de partida para explorar el funcionamiento del programa, visibiliza la forma en la que se estructuraron las relaciones políticas entre los miembros de la comunidad escolar para organizarse y tomar decisiones, lo que conduce inevitablemente, a comprender y en algunos casos específicos, explicar de qué forma se ha construido el espacio escolar, en su connotación política.

3.3.4. El papel del Facilitador Autorizado: una entrevista en el municipio de Chila

La entrevista se llevó a cabo en el municipio de Chila. La pequeña demarcación se encuentra a 195 km de distancia de la Ciudad de Puebla. Son aproximadamente las 14:30 horas del día 26 de abril de 2024. El calor hace a 30° aproximadamente. Carlos nos ofrece un vaso de agua y me pide comenzar con la entrevista.

El Facilitador Autorizado es servidor de la nación adscrito a la Secretaría de Bienestar Federal. Lleva cinco años en el servicio público y desde que comenzó el programa La escuela es nuestra (octubre de 2019), ha fungido como FA.

Los municipios donde se ha encargado de dar seguimiento y auxilio a los CEAP de LEEN, son San Miguel Ixtlán, Petlalcingo y Chila. Todos se encuentran en la región mixteca colindante con el estado de Oaxaca. La migración es una realidad cotidiana. La mayoría de integrantes de los CEAP, en palabras del propio Carlos Alberto León González- Facilitador Autorizado del programa La escuela es nuestra-, son mujeres debido al alto índice de migración.

Carlos estuvo presente durante toda la entrevista a las integrantes del CEAP que tuvieron la voluntad de asistir y colaborar en el proyecto de investigación. Conoce

el programa a cabalidad, ha leído con detenimiento el lineamiento de operación y los manuales que de él se desprenden.

De acuerdo al LO, el Facilitador Autorizado es: *“La persona servidora pública que es autorizada y coordinada por la Secretaría de Bienestar de la Administración Pública Federal por conducto de su Unidad de Coordinación de Delegaciones y quien realiza las funciones descritas en la Guía de Apoyo del CEAP y la Guía del FA”*¹⁸⁸.

Podemos sintetizar las tareas del FA de la siguiente forma: notificar a las escuelas seleccionadas para ser beneficiadas con LEEN de que deberán integrar un comité escolar de administración participativa; convocar a la asamblea y fungir como moderador; integrar el CEAP y registrarlo en la plataforma; orientar al CEAP en el uso de los manuales y el cumplimiento de los objetivos del programa, así mismo, auxiliar en las tareas de integrar el expediente a petición del propio comité¹⁸⁹.

En otras palabras, el Facilitador Autorizado es uno de los agentes gubernamentales (servidor público) encargado de aplicar el programa La escuela es nuestra en campo. Es la persona que estará en constante contacto con las comunidades escolares, los CEAP y las instancias administrativas de gobierno. Funge como un engrane que permite a la política educativa del Estado, desplegarse y desarrollarse en los espacios educativos seleccionados, de la mano de las comunidades escolares para lograr los objetivos planteados en su diseño.

Su papel es central, porque al ser un representante del Estado, tiene el primer contacto con las escuelas. Conoce de primera mano la composición social de la comunidad escolar, la actitud de padres y madres de familia, los problemas, los conflictos, las resistencias que hay en cada escuela, las necesidades, las carencias de la comunidad en general y que se reflejan en los espacios educativos, en

¹⁸⁸ DOF: 27/12/2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712643&fecha=27/12/2023#gsc.tab=0

¹⁸⁹ Para conocer con mayor amplitud y detalle las tareas del Facilitado Autorizado, revisar: Guía 2024 Facilitador Autorizado.

https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/storage/recursos/material_consulta/GUIAS_2024/KaZmRfrUBK-2024_02_11_Guia_Facilitador.pdf

síntesis, a través de su experiencia elabora una radiografía detallada del espacio escolar y las relaciones político-sociales que en él se desarrollan.

Carlos Alberto responde la primera pregunta, la cual busca conocer su primera impresión al ser nombrado FA, qué pensó, qué proyectó. El entrevistado comenta: *“Por la pregunta que usted me realiza: impacta, ¿no?, ya que, al inicio, había varios compañeros de diferentes instituciones, como CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo), también como la SEP, que estaban llenando un documento para ser Facilitador. Cuando a mí me nombran Facilitador, creo que en mí se vino una alegría, porque yo tenía ganas de participar...”*¹⁹⁰

La disposición que mostró el FA al ser designado para realizar las tareas del LEEN, es un indicativo de la actitud que tuvo como agente gubernamental al tener contacto con las comunidades escolares y sus autoridades.

La actitud, así como las competencias o capacidades que desarrolló cada funcionario público que participó como facilitador, no es algo que esté en el alcance de la presente investigación conocer o comprender, sin embargo, el hecho de que Carlos Alberto tuviera de inicio “ganas de participar”, vislumbra que se involucró por completo en su papel dentro del programa.

León González continúa narrando su experiencia, sus respuestas son concretas cuando se le pregunta sobre su capacitación y el conocimiento de los lineamientos de operación, al respecto comentó: *“sí tuvimos capacitación, sí, nos lo dieron en la ciudad de Puebla, también tuvimos capacitación en el Centro Integrador de Acatlán, con nuestro Delegado, y también, cuando teníamos la capacitación, teníamos los manuales, y creo que, en base de eso, nos facilitó guiar a los comités... creo que es una herramienta fundamental (se refiere al manual y el lineamiento de operación¹⁹¹) para enseñarle al comité, porque ahí especifica cuál es el cargo de cada integrante del comité, también cómo se realiza la lista de raya, plan de trabajo, rendición de cuentas; y los lineamientos cuando se realiza una obra mayor, también*

¹⁹⁰ Revisar anexo: entrevista a Carlos Alberto León González, Facilitador Autorizado

¹⁹¹ Lo subrayado es una acotación del investigador.

*lo menciona el manual. Es una herramienta importante para presentarlo al comité.*¹⁹²

A pesar de que Carlos afirma que la normatividad es una buena guía para explicar y poner en marcha el programa, afirma que no son fáciles de comprender. Es decir, la norma no estima o no está diseñada en función de las capacidades pedagógicas, las experiencias o los conocimientos de las comunidades escolares, sumando que, como he mencionado con anterioridad, siempre existe un vacío entre la normatividad y la práctica, y ese vacío, es llenado en la interpretación de quienes intervienen en la aplicación del programa.

El entrevistado narra que actualmente tiene a su cargo el seguimiento de 28 escuelas, es decir, de 28 CEAP. El dato por sí solo, nos habla de la gran carga de trabajo que implica ser facilitador, pues en nuestro caso, León González al ser servidor de la nación, no sólo atiende el programa La escuela es nuestra, sino otros programas y actividades propios de la Secretaría de Bienestar.

Él, narra su experiencia sobre cómo da seguimiento a las escuelas que le han sido asignadas: *“Creo que la organización que tuve fue en equipo, en base a mis compañeros, porque teníamos una duda, lo consultábamos. Cuando realizamos un comité, cuando son escuelas grandes, el número de alumnos más de 150, siempre, los compañeros estábamos cuatro o mínimo tres personas, y ahí compartíamos ideas, cómo se realiza la comprobación, y en base de eso, creo que, pues, vamos bien, vamos bien con la comprobación; sí, a veces, tenemos algún detalle, ¿no?, pero creo que sí lo sabemos solucionar.*¹⁹³

Para Carlos Alberto, la mejor manera de poder entender y explicar el programa al momento de entrar en contacto con la comunidad escolar, es a través de la experiencia compartida, es decir, en una especie de conocimiento colectivo que

¹⁹² Revisar anexo: entrevista a Carlos Alberto León González, Facilitador Autorizado

¹⁹³ Revisar anexo: entrevista a Carlos Alberto León González, Facilitador Autorizado

generó con sus compañeros de trabajo para poder dar seguimiento al LEEN y resolver dudas y conflictos.

Entrando al análisis del proceso de conformación de CEAP, durante la entrevista, el facilitador explica con precisión el proceso de convocatoria de asamblea escolar y las tareas que esta realiza: *“si tenemos una cartulina impresa, la pegamos en la puerta, haciendo la invitación a la comunidad escolar para que se reúnan tal día, tal hora, por parte del programa La escuela es nuestra. Hay una planilla que nos dan del mismo programa; la pegamos y cuando es día de la reunión, me presento, doy mi nombre completo, “soy Facilitador Autorizado”, empiezo a leerles lo que es la carta de presentación que manda el gobierno de México e igual el manual, la herramienta fundamental. De ahí conformo mi comité y seguimos con el diagnóstico.”*¹⁹⁴

Para el facilitador es fundamental que en la misma asamblea que se presenta el programa y se conforma el CEAP, se elaboré el diagnóstico, pues en palabras de Carlos: *“¿Por qué elaboramos el diagnóstico el mismo día? para que nos demos cuenta qué necesidad tiene la escuela, y en base de eso, ellos ya tienen la libertad de buscar su plan de trabajo...”*¹⁹⁵

Quizás el hecho de que el facilitador buscará terminar tres procesos en una sola asamblea escolar (presentación del programa, elección y registro CEAP, elaboración de diagnóstico), tenga que ver con la carga de trabajo. Pero León González deja en claro otro elemento, *“poder otorgar libertad al CEAP de que pueda elaborar su plan de trabajo”*¹⁹⁶, con un diagnóstico ya aprobado por la asamblea escolar, expone de forma abierta la autonomía que tienen los miembros del comité para plantear su ruta de trabajo.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid.

La entrevista se pausa por breve tiempo, ya que tocan el timbre de la casa del facilitador autorizado y sale a atender a las personas que lo visitan.

La charla continúa, Carlos Alberto empieza a ser más abierto, hace un recorrido sobre algunos casos donde le fue difícil conformar el CEAP, principalmente en escuelas CONAFE, por la falta de padres o madres de familia. Escuelas que regularmente tenían entre 5 o 20 alumnos y que, en su mayoría, no contaban con infraestructura o espacios propios para impartir clases. El FA se muestra satisfecho, pues afirma que LEEN ha permitido que muchas de esas escuelas puedan seguir ofertando servicio educativo e incluso han aumentado su matrícula. Carlos Alberto narra:

“Santana los Vázquez colinda con el estado de Oaxaca, Ayuquillía... cuando esa escuela recibió el programa La escuela es nuestra, realizaron un techado, techumbre, patio cívico y computadoras; con poquitos recursos lo lograron. También compraron material didáctico. Es la cuarta dispersión que les ha llegado. También pusieron Internet, porque esa localidad no tenía Internet, no tenía comunicación. Al saber las demás escuelas ahí, bueno, las comunidades vecinas optaron para irse a Santana los Vázquez. Entonces sí ha subido unos cinco o diez niños, porque pues apenas va iniciando, apenas terminan el techado y para el siguiente ciclo escolar, pues yo creo que sí, sí va a aumentar, ¡siendo CONAFE!”¹⁹⁷

El caso mencionado, habla de cómo el espacio escolar se va reconfigurando, va generando nuevos entornos y formas de relacionarse entre los miembros de la comunidad. La intervención del espacio físico implica inmediatamente un cambio en las relaciones sociales que en él se desarrollan y no hay ejemplo más claro, que el aumento de la matrícula. Este caso, muestra como el espacio escolar es algo que permanentemente se construye y se produce, pues el significado que adquiere la mejora de un servicio, en este caso la infraestructura escolar, hace que las

¹⁹⁷ Ibid.

perspectivas y las expectativas de los sujetos que conviven o podrían convivir ahí cambien.

Carlos conoce el territorio, la composición social de las escuelas, sus carencias, sus avances, sus logros. Eso le ayuda a generar respuestas más concretas, aunque podría también ser una forma de reservar información. Sin embargo, hace mención de otro caso, donde se desarrolló un conflicto. Lo describe de la siguiente forma cuando se le pregunta si hubo problemas en la discusión de algún plan de trabajo: *“Pues sí, sí ha habido complicaciones, porque hay unos que están de acuerdo, hay unos que no están de acuerdo que se realice. Por ejemplo, en San José Chapultepec, donde he atendido la primaria Benito Juárez, que muchos querían el techado, pero pues también era prioridad los sanitarios, entonces cuando se realizó la votación, era 50 y 50. Y como Facilitador, pues no, a veces no sabemos qué hacer, porque la decisión la deben de tomar ellos. Bueno, entonces, sí discutieron y pues optaron por hacer el sanitario”.*¹⁹⁸

El ejemplo expuesto, refleja la alta participación por parte de una comunidad en lo referente a la aprobación del plan de trabajo. Muestra que la votación como mecanismo democrático fue utilizado no sólo en la selección del CEAP, sino en la discusión para llegar a un acuerdo y tomar una decisión, en este caso el plan de trabajo y, aunque finalmente la decisión parece ser que se tomó con base en el diálogo y el consenso, no deja de exponer el dinamismo que se genera en la práctica del programa.

La conversación continúa, León González precisa que la mayoría de los conflictos se resuelven mediante votación. Bajo su lupa, experiencia de su propio trabajo en campo, la votación es un mecanismo que permite dirimir conflictos, resistencias o problemas, dotando de legitimidad las decisiones que se toman y se llevan a cabo mediante la ejecución del plan de trabajo.

¹⁹⁸ Ibid.

Cuando se le aborda en pregunta directa si considera que la asamblea es un mecanismo, una forma de organizar a la comunidad escolar de manera democrática, es contundente en su respuesta: *“Claro... Porque los invitó a participar, y más que nada, ellos saben qué necesidad tienen sus instalaciones; y al participar ellos, también involucra a toda la comunidad, tanto económico y social.”*¹⁹⁹

Carlos Alberto sigue respondiendo con fluidez a las preguntas, hace acotaciones importantes: hay más participación de mujeres debido a los altos índices de migración; los municipios que coordina son de alta marginación. Cuenta con detalle la importancia de escuchar a las madres y padres de familia, no sólo para brindar atención, sino para comprender su sentir y sus ideas, incluso para evitar conflictos. Describe a los miembros de las comunidades como personas amables, atentas.

El facilitador entrevistado, destaca la centralidad del docente en los procesos de organización: *“Por ejemplo, también, la participación a veces de los docentes cuando están los papás que no quieren y no quieren participar, lo que a veces ha hecho el docente es que nos da una lista de los papás que nunca han participado en nada. Entonces, este, ya mencionan “no, pues tú participa, pues échanos la mano”, y así; pero también la parte del docente sí es importante* ²⁰⁰.

De algún modo, el docente sigue fungiendo como una autoridad dentro de la escuela, que si bien por la propia normatividad del programa no se encuentra en el centro de la toma de decisiones, si contribuye en incentivar la participación de la comunidad escolar.

Finalmente, es importante rescatar la visión que tiene Carlos Alberto sobre el programa en torno a la práctica de la democracia, bajo la pregunta de que si considera que LEEN fomenta la participación de la comunidad mediante mecanismos democráticos, en su experiencia narra:

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ibid.

Bueno, sí es democrático, sí. Yo creo que, este, el programa La escuela es nuestra ha cambiado en diferentes ámbitos de vida; cada comunidad se ha hecho muy participativa. También participan a partir de cuarto año de primaria hacia adelante, hacia secundaria, también participan los niños, en cuestiones de “qué es lo que le hace falta a mi escuela”; también los involucro para que ellos también tengan conocimiento de lo que es el programa de La escuela es nuestra, y también ellos participan en tomar decisiones: “hace falta material didáctico, hace falta material de educación física”. Entonces, yo creo que sí ha cambiado en diferentes formas, el programa La escuela es nuestra.²⁰¹

La inclusión es uno de los componentes que el facilitador logra detectar, sumando la participación activa de los miembros de la comunidad. Y aunque precisa que la mayoría de padres y madres de familia no habían participado en procesos de organización que implicarán el involucramiento en asuntos que conciernen a su vida cotidiana, pone como ejemplo el caso de una integrante del CEAP de la secundaria Gral. Ignacio Zaragoza: *“Un ejemplo, sí, lo tenemos con la señora que estuvo aquí con nosotros, Verónica Guzmán... Ella no estaba casi involucrada en los comités y ahorita ya es tesorera de la secundaria, ahorita ya es comité de padres de familia de la secundaria, de la parroquia. Entonces, ya se empezó a involucrar ¿no?, porque le gusta la participación; y lo vimos ¿no? Aquí lo detectamos, que estuvo participando; y era una señora que no participaba porque tenía mucha pena. Son personas, la mayoría son personas que no terminaron la secundaria; entonces como que les da mucha pena, pero pues, por algo se empieza; y este programa como que les dio el impulso de andar para allá y pa´ acá”²⁰².*

La respuesta de León González confirma que LEEN ha generado que la comunidad escolar se vuelva más participativa y más activa. Que esa influencia se extiende a otras áreas de la vida diaria y sumado a ello, le ha permitido- principalmente a las

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Ibid.

mujeres²⁰³- ser parte de los CEAP, tomar en sus manos el programa La escuela es nuestra y con ello, la construcción del espacio escolar.

Así mismo, otro dato que expone el FA en el curso de la entrevista, es el desplazamiento de las antiguas Asociaciones de Padres de Familia del centro de la toma de decisiones dentro de las escuelas, para Carlos, las APF²⁰⁴ dejaron de determinar el curso de la organización política y de concentrar, por decirlo de manera simple, el poder para intervenir los espacios educativos.

El CEAP se vuelve el foco de atención, porque su gestión puede determinar un antes y un después en la vida de la escuela, en la configuración del espacio escolar, ya sea para bien o para mal. Al recibir un recurso público que es auditado por la comunidad escolar, ya sea de forma individual o colectiva (como asamblea), el CEAP se expone al escrutinio de todos los miembros y ese hecho, lo obliga a rendir cuentas y transparentar el gasto y las acciones emprendidas, al menos, en el plano de la norma.

Para el caso de estudio, el Facilitador Autorizado confirma que existe un desplazamiento de las antiguas APF²⁰⁵, lo que podría ser un indicativo de que la comunidad escolar se ha involucrado más en los asuntos relacionados a la escuela a partir de la implementación del LEEN y, que ese involucramiento, ha sido posible gracias al carácter democrático de la propia norma.

La entrevista finaliza después de casi 40 minutos de conversación. Carlos Alberto propone que se realice otra visita para conocer más comités y más escuelas, sin embargo, por cuestiones de tiempo no es posible llevar a cabo esa acción.

²⁰³ Es importante acotar la afirmación expresada, pues se encuentra contextualizada en el municipio de Chila y en gran parte de los municipios de la región mixteca, como lo confirman los testimonios de Carlos Alberto León González (Facilitador Autorizado) y Óscar Platón Salas Castillo (Director Regional).

²⁰⁴ Asociación de Padres de Familia.

²⁰⁵ Asociaciones de Padres de Familia

3.3.5 Análisis e interpretación de la entrevista a las integrantes del Comité Escolar de Administración Participativa del jardín de niños Fray Bartolomé de las Casas y la tesorera del CEAP de la secundaria Gral. Ignacio Zaragoza

La última versión del lineamiento de operación del programa La escuela es nuestra²⁰⁶, se ha vuelto más específico en cuanto a las funciones que debe desempeñar cada uno de los actores que intervienen en la aplicación del mismo. Las especificaciones vienen desglosadas en manuales llamados “guías”. Esas guías contienen la información, las tareas, objetivos, funciones, acciones y mecanismos mediante los cuáles debe ejecutarse el programa, sumando, los roles que juega cada actor.

Para el presente caso, focalizaré la atención en el Comité Escolar de Administración Participativa, figura central dentro del programa, ya que en él recae la responsabilidad de hacer una buena gestión y uso del recurso asignado por la federación para mejorar los planteles educativos. Si bien el CEAP es electo mediante asamblea escolar y sus acciones son aprobadas o rechazadas por el mismo órgano, tiene en sus manos- específicamente la o el tesorera(o) y el o la presidente(a)-, el control del recurso asignado al inmueble escolar beneficiado.

Este hecho representa una ventana de incertidumbre, pues si bien existe una regulación jurídica que vigila, fiscaliza e incluso puede penalizar el mal uso del recurso, ninguna escuela está exenta de tener un escenario donde pudieran darse este tipo de prácticas. Hago mención de este hecho, porque el CEAP no debe ser visto como un cargo netamente administrativo.

La experiencia relatada en las tres entrevistas analizadas con anterioridad, deja de manifiesto que una condición - (de acuerdo a los entrevistados)- para poder ser votada(o) y elegida(o) como integrante del CEAP, es necesario tener cualidades como honestidad, confiabilidad, honorabilidad, ser respetada(o), es decir, contar con atributos que generen certeza y confianza entre los miembros de la comunidad.

²⁰⁶ Me refiero a los lineamientos de operación publicados en el DOF el 27 de diciembre de 2023. Para mayor información revisar: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712643&fecha=27/12/2023#gsc.tab=0

Si bien no es una condición que el Lineamiento de Operación mencione, y por lo tanto, cualquier persona es libre de participar siempre y cuando sea parte de la comunidad escolar, los testimonios y evidencia recolectada, apuntan a que el cumplimiento de los requisitos mencionados en el párrafo anterior, son una constante entre las personas que han participado o buscan participar en el CEAP, y este hecho, permite comprender las distancias que puede haber entre la regla y la práctica, entre el ideal y el hecho concreto.

Una vez hecha esta puntualización, sólo quisiera agregar, que el CEAP y la asamblea escolar son informados por parte del FA sobre los montos que se asignan a cada escuela de acuerdo a su matrícula (200 mil pesos escuelas con 5 y hasta 50 alumnos/ 250 mil pesos escuelas con 51 y hasta 150 alumnos/ 500 mil pesos escuelas con 151 o más alumnos)²⁰⁷, así mismo, se les hace de conocimiento las acciones que pueden llevar a cabo²⁰⁸ clasificadas en el siguiente orden: equipamiento del plantel, rehabilitación o ampliación del plantel, extensión del horario escolar y servicio de alimentación.

Son las 13:30 horas del día 26 de abril de 2024. Cuando llego a la casa del Facilitador Autorizado, las integrantes del CEAP ya se encuentran reunidas. Carlos me presenta con el comité. Al finalizar su presentación me cede la palabra para que comience la exposición del proyecto de investigación. Tengo poco tiempo, debido a que todas tienen otras ocupaciones, ya sea en el hogar o en su trabajo.

Hago la primera pregunta, referente a cuál fue su primera impresión del programa, si tenían confianza en el facilitador, si realmente pensaron que el programa se aplicaría. María Guzmán toma la palabra, es una docente con 39 años de servicio, actualmente sigue prestando su servicio en el área administrativa del jardín de niños

²⁰⁷ Para mayor información consultar la guía CEAP del programa La escuela es nuestra: https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/storage/recursos/GUIAS_2024/OTOhfyCex6-2024_02_11_Guia_CEAP.pdf

²⁰⁸ Para mayor información consultar la guía CEAP del programa La escuela es nuestra: https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/storage/recursos/GUIAS_2024/OTOhfyCex6-2024_02_11_Guia_CEAP.pdf

Fray Bartolomé de las Casas, su respuesta es potente: *“La primera vez que nos presentaron el programa, en lo personal, pues no me imaginaba, nunca me imaginé que los padres de familia manejaran el recurso y poder hacer algo que nosotros habíamos soñado desde hace muchos años, que fue nuestro techado. Entonces para mí fue, como que decía, “a lo mejor hay algún problema en el manejo de recursos”, tenía como un poco de miedo, pero al transcurrir el tiempo pues me di cuenta que no, que era lo más práctico, era lo más fácil. Y en el comité, en el que yo participé también como secretaria, pues nos dieron un recurso de doscientos mil pesos, y con esos iniciamos el techadito, la techumbre que ahora ya está concluida en nuestro jardín²⁰⁹”.*

La narración de María Guzmán describe un hecho irrefutable: “las comunidades escolares nunca habían sido participes de los procesos de intervención de las escuelas, es decir, su papel se reducía a ser espectadores de las obras que ejecutaban los organismos gubernamentales o las empresas contratadas por estos. Este cambio en el manejo de los recursos y la toma de decisiones sobre el qué hacer para mejorar o modificar los inmuebles escolares, implicó un cambio en las relaciones sociales, en la estructura política dentro de la escuela. María Guzmán lo expresa con sorpresa y con satisfacción, porque el resultado de su gestión como secretaria del CEAP fue la construcción de una techumbre que modificó el espacio y con ello la forma de interactuar del alumnado, los maestros y los padres y madres de familia.

Sobre la misma pregunta, Maribel Cariño hace uso de la voz, al respecto comenta: *“cuando nos proponen participar en este programa de La escuela es nuestra, pues nos dieron la oportunidad como padres de familia, sobre todo porque nosotros como participes de la comunidad escolar, sabemos las necesidades que tenía nuestra escuela; anteriormente, los anteriores recursos, pues se manejaban de manera diferente, o sea, nada más eran para remodelación o alguna otra situación, entonces*

²⁰⁹ Revisar anexo: entrevista al Comité Escolar de Administración Participativa

pues se iba deteriorando la escuela en otras situaciones que nosotros no considerábamos necesarias".²¹⁰

Maribel Cariño funge como presidenta del comité de "contraloría social"²¹¹, el seguimiento que da este órgano al programa, tiene como función reforzar las tareas de vigilancia y evaluación de las tareas llevada a cabo por el CEAP. Su intervención pone de manifiesto que el proceso de inclusión que LEEN garantiza mediante su normatividad, fue aceptado por la comunidad escolar del jardín de niños Fray Bartolomé de las Casas, sumando que, al estar en el centro de la toma de decisiones, los padres y las madres de familia, así como los maestros, pudieron priorizar la resolución de sus necesidades.

La entrevista sigue su curso, busco replantear la segunda pregunta para lograr mayor interacción de las integrantes de los comités, sin embargo, hay algo de nerviosismo y pena para responder, después de todo, soy un agente externo y es posible que esa condición, generara algunos silencios. Prosigo.

Abordo la segunda pregunta, toco el tema de la asamblea escolar, busco conocer su experiencia, su perspectiva su interpretación y también, la descripción del proceso de convocatoria y participación de la comunidad.

Una madre de familia levanta la mano, su nombre es Verónica Guzmán, narra de la siguiente forma su vivencia: *"cuando ese programa llegó a la escuela, mi niña estaba en la Benjamina, entonces como que sí se nos hacía como que era un sueño, decíamos, "a lo mejor no es verdad lo que va a venir", porque pues luego han ocurrido casos así, nada más nos prometen. Pero no, pues sí vimos el resultado: que se formó el comité, convocaron a la reunión y fuimos, se formó el primer comité y pues la verdad sí se vio mucho el beneficio, fue la barda, un aula y pues sí, la verdad ha mejorado mucho las escuelas en este programa*".²¹²

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ De acuerdo al lineamiento de operación de diciembre de 2023 del programa La escuela es nuestra publicado en el DOF, el comité de controlaría social es un "Mecanismo de control por medio del cual las y los beneficiarios del programa participan de manera activa en el seguimiento, verificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al Programa La Escuela es Nuestra". Revisado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712643&fecha=27/12/2023#gsc.tab=0

²¹²Revisar anexo: entrevista al Comité Escolar de Administración Participativa.

La señora Verónica hace un recorrido en el tiempo, se remonta a su participación como miembro de la comunidad escolar en la primaria Benjamina²¹³, donde, como hemos visto, el resultado fue la construcción de una barda perimetral y mantenimiento del exterior e interior de los inmuebles con aplicación de pintura. Al inicio tuvo desconfianza, incertidumbre, pero el hecho de que los FA cumplieran su labor al convocar a la asamblea escolar, integrar el CEAP y posteriormente entregar un medio de pago al o la tesorera y presidente(a), dio claridad y certeza a la aplicación del propio programa.

Ninguna de las participantes agrega comentario alguno sobre la pregunta realizada, busco nuevamente replantear las interrogantes, sigo con el protocolo. Llego a la tercera pregunta e insisto en conocer si la asistencia a la asamblea escolar fue concurrida, la señora Verónica contesta con claridad, “al principio teníamos desconfianza”, una vez que la comunidad escolar vio que el recurso llegó, las asambleas contaron con un mayor número de asistentes.

Verónica Guzmán funge como tesorera en la secundaria Gral. Ignacio Zaragoza. Como el propio FA Carlos Alberto León mencionó²¹⁴: se ha vuelto una persona sumamente activa y eso lo demuestra, en su colaboración con el entrevistador.

Llego a la pregunta número cuatro, sigue habiendo silencios y un poco de nerviosismo en las integrantes de los CEAP. Vuelvo a realizar una pregunta para poder abrir el diálogo, esta vez me dirijo a su proceso de selección como integrantes del CEAP. La maestra María Guzmán toma la palabra y describe con claridad:

“En la formación del primer comité, después de que en el portón se puso la convocatoria, acudieron los padres de familia. Lo que yo recuerdo es que fue por votación, y quienes tuvimos el mayor número de votos pues ocupamos el cargo. En este caso, el presidente fue un señor y las demás integrantes éramos menos, y fuimos mujeres. A pesar de ser la responsable de la dirección, también podía apoyar al comité como secretaria, el único cargo que se le permitía en el

²¹³ La señora Verónica Guzmán se refiere a la escuela primaria Benjamina Chávez Viuda de Espinosa, de la cuál cuento con el expediente.

²¹⁴ La referencia puede encontrarse en la entrevista realizada al FA responsable del seguimiento de los CEAP en el municipio de Chila.

*inicio a un maestro. Nuestra asamblea fue concurrida y antes nos leyeron todo lo de la operación, los lineamientos, todo lo que conformaba en ese entonces la asamblea y lo que estaba vigente en ese entonces ¿no? Ya de ahí fue la votación, nos dieron nuestra credencial y nos comprometimos al manejo de recursos, que fuera transparente. Ahí también salió lo prioritario, lo que necesitaba primero la escuela; eso también fue en ese momento”.*²¹⁵

La respuesta refleja que hubo procesos de votación para la selección de las y los integrantes del CEAP. Así mismo, expone con sencillez, que el proceso para la integración del comité, siguió todos los pasos establecidos por el LEEN, desde la convocatoria hasta la entrega de la credencial que les identificó como miembros de del comité.

Soy insistente sobre el tema de la votación, refuerzo mi planteamiento ¿se votó cargo por cargo? Las integrantes se ríen un poco, nuevamente María Guzmán toma la palabra: “se votó cargo por cargo”. Por su lado, Verónica Guzmán comenta que en su caso, tanto la presidenta como ella (tesorera) fueron elegidas por voto, pero la integración de las demás miembros del CEAP, pudieron elegir las ellas con aprobación de la asamblea.

El escenario que planteó la tesorera Verónica, obliga a reflexionar sobre la forma en que puede llegar a operar el programa para su correcto funcionamiento, pues el hecho de que en el caso del CEAP al que ella pertenece, no se hayan votado todos los cargos, más que presidente(a) y tesorera(a), habla de que hubo poco interés por parte de otros miembros para participar en la elección de cargos y por otro lado, que tanto ella como el presidente, tuvieron en sus manos mucho poder delegado y conferido por la asamblea escolar.

²¹⁵ Revisar anexo: entrevista al Comité Escolar de Administración Participativa.

Esta respuesta se complementa con una más de la misma persona (Verónica Guzmán), pues narra cómo fue elegida: *“Sí, ahí fue una maestra la que dijo “Doña Vero nos apoya como tesorera”, y dije “ay pues, bueno sí”*²¹⁶.

Posiblemente el papel de la señora Verónica, durante la estancia de su hija en la primaria Benjamina Chávez, fue la de ser miembro activo del CEAP, aunque no logré confirmarlo, empero, muestra también que para el caso de la secundaria general Ignacio Zaragoza, la maestra tiene una gran influencia sobre la comunidad escolar.

Para el caso de la votación de la tesorera del jardín de niños Fray Bartolomé de las Casas, la señora Madai Garzón (quien ejerce ese cargo), comenta que si tuvo competencia, pero que finalmente fue ella quien ganó la elección.

Avanzo con más seguridad, pero aún hay integrantes del CEAP que no participan. Llego a la siguiente pregunta. Planteo si hubo una votación en la asamblea escolar para elegir las acciones del plan de trabajo. La tesorera del jardín de niños responde tajante: para el caso de nuestra escuela se hizo una techumbre. Omite explicar si hubo o no votación, pero afirma que había unanimidad en la decisión. Madai Guzmán agrega: *“El primer comité empezó con el techumbre y ya el segundo terminamos el otro pedacito y el piso”*²¹⁷.

Su respuesta prueba que hubo seguimiento de acciones entre un ciclo escolar y otro, así mismo, sigue afirmando que había acuerdo entre la comunidad escolar para llevar a cabo esas acciones.

Para el caso de la secundaria, sorprende la respuesta de la señora Verónica Guzmán, en lo referente al plan de trabajo, textualmente afirma: *“Este, ahí el director fue el que nos dijo que hacían falta butacas para los alumnos, y computadoras.*

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.

*Entonces, pues el comité dijimos “¿cuál es la prioridad? que sea [eso]”. Pues sí, porque vemos que los niños no tienen su butaca, meten mesas y son muchos, entonces están muy amontonados. Pues decidimos, el comité, comprar butacas.”*²¹⁸

Pareciera que en la secundaria, tanto el CEAP como la asamblea escolar no sesionaron para revisar el plan de trabajo. Así mismo, es un reflejo claro de la representatividad e influencia que tiene todavía la figura del director en algunas escuelas, como bien lo menciono el director regional Óscar Platón²¹⁹.

El hecho de que el CEAP no consultara a la asamblea escolar, en palabras de la tesorera Verónica Guzmán, rompe por completo el esquema de participación y praxis democrática del LEEN, empero, sería muy pronto establecer una condición o limitante, para decir que en ese comité no hubo ejercicio de la democracia.

No me detengo más sobre ese aspecto, me interesa conocer cómo asumieron tanto la señora Madai, como la señora Verónica el papel de tesoreras, cómo se sintieron, cómo desempeñaron el cargo. Verónica es la primera en responder:

*“Pues hasta ahorita llevamos poco tiempo, porque el recurso todavía no nos lo terminamos de gastar; pero sí, para cualquier duda que tengo, al menos yo, le pregunto a don Carlos, porque yo digo que es nuestro jefe inmediato, para que él nos saque de cualquier duda”.*²²⁰

La respuesta pone en el centro de mi observación el papel del Facilitador Autorizado, pues la tesorera de la secundaria General Ignacio Zaragoza, lo refiere como orientador y tutor del programa, en este caso del esquema de comprobación. Me interno a tratar de averiguar cómo es el proceso de comprobación con más especificidad, me sorprenden las respuestas de Verónica Guzmán, pues conoce y diferencia con claridad los esquemas de comprobación: simple y factura. El primero utilizado con recibos sencillos, notas y listas de raya, cada documento o formato con

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Revisar anexo: entrevista a Óscar Platón Salas Castillo

²²⁰ Revisar anexo: entrevista al Comité Escolar de Administración Participativa.

sus debidas especificaciones; el segundo cuando hay que asegurar algún tipo de equipamiento. Sin embargo, el uso de una “libreta o cuaderno guía”, donde la tesorera apunta todo con fecha y monto, sigue siendo central para no perderse en el esquema de comprobación.

Por su lado, la señora Madai es más simple en su respuesta. Narra al respecto: “Sí, nosotros para comprobar lo de mi apoyo, sí llevaba yo mi cuaderno con fecha y el día que se compró todo, y las notas a parte”²²¹.

En ambos casos, el uso del cuaderno sigue siendo la gran “guía”, pues aunque es una herramienta antigua, en cuanto a su utilidad y uso, ha permitido que ambas tesoreras lleven un control más exacto y ordenado del uso de los dineros. El cuaderno no sustituye los formatos del programa y mucho menos las notas, listas de raya o facturas que respaldan el uso del recurso, sin embargo, representa un mecanismo efectivo para llevar un control sistematizado del gasto.

Prosigo nuevamente con la entrevista. Trato de ir concluyendo porque veo cierta prisa en las entrevistadas, derivado de la hora en la que se convoca la reunión, situación que no estuvo en mis manos. Formulo una pregunta clave, cómo rindieron cuentas, cómo transparentaron el recuerdo.

La primera en tomar la palabra es la señora Maribel Cariño, presidenta del comité de contraloría. Con claridad cuenta su experiencia:

“En cuanto a la comprobación del recurso, pues nosotros acompañábamos a las compañeras y, de nuestra parte, siento que se les facilita. No es tan... los requisitos, tan específicos, o sea que, a fuerza factura para la comprobación, sino que les da otras formas para que se pueda ejercer el recurso. Entonces, pienso que aquí junto con las compañeras, pues el comité trabajó muy bien y se transparentaron los recursos, no hubo ningún inconveniente, y sobre todo, nos apoyábamos de aquí del señor Carlos para que nos sacara de alguna duda,

²²¹ Ibid.

*por ejemplo, si esta nota entraba, si esta no, pero apoyándonos también del manual, de cierta manera, por los requisitos que nos pedían.*²²²

La expresión de la presidenta del comité de controlaría social, permiten conocer que las integrantes del CEAP conocen bien los esquemas de comprobación y distinguen entre comprobación simple y comprobación mayor o adquisición de equipamiento que requiere garantías. Maribel Cariño concluye su participación argumentando que el manual es fácil de comprender y hace una retrospectiva: *“práctico, no es tan difícil, porque anteriormente, con los otros programas que también se manejaban en las escuelas, pues eran mucho más requisitos y cualquier factura nos la regresaban y nos las regresaban”*²²³.

Al hablar de un antes y un después, la presidente del comité de contraloría muestra que ella ya contaba con experiencia previa en la gestión y comprobación del gasto de recursos asignados para intervenir las escuelas.

Nos desplazamos sobre la misma línea, buscamos saber más sobre la comprobación y preguntamos sobre el periódico mural: la respuesta es casi unánime y en grupo, “se pega una vez concluida la gestión del CEAP y se especifica un antes, durante y después de la aplicación del programa”.

María Guzmán, maestra del jardín de niños, expone con mucho conocimiento y certeza: *“Nosotros en la escuela tenemos el primero, el segundo y ya (tercer) periódico mural, y se va manejando un archivo individual para que quede. En mi caso, que me toca lo administrativo, ahorita que ya terminemos con el tercer recurso, porque nuestra escuela ya está ejerciendo el tercer recurso, vamos a volver a colocar los tres; posteriormente, todas esas fotografías, tengo una carpeta donde voy [poniendo] las fotografías y copias de los documentos, y se va a quedar*

²²² Ibid.

²²³ Ibid.

en nuestro archivo, para cualquier situación, ahí ya queda guardado y le voy a poner todo lo del periódico, archivarlo”²²⁴.

La exsecretaria del CEAP del jardín de niños, es la responsable de seguir entregando un expediente de evidencias e información sobre el gasto, su trabajo le permite entender y estructurar la aplicación del programa. Lleva un orden cronológico de las acciones de intervención y de las veces que han recibido recurso. El expediente que logra construir la maestra María Guzmán, es la prueba del alto grado de involucramiento de la comunidad escolar en el seguimiento a las actividades desempeñadas por el CEAP. La memoria que logra al juntar fotografías, notas, documentos y periódicos murales, es una manera de contar la historia de la escuela, de la construcción del espacio escolar.

Se procede a la parte final de la entrevista. Se lanza la última pregunta, esta vez relacionada a su perspectiva e interpretación sobre si el programa LEEN fomenta la participación democrática de los miembros de la comunidad, agregando, que si ellas consideran que el programa ha modificado la vida e imagen de sus escuelas. Surge una nueva participante, la señora Magdalena López, quien es vocal del comité de contraloría, sólo confirma lo expuesto por sus compañeras en las preguntas anteriores, que el programa si ha beneficiado a la escuela.

Verónica Guzmán vuelve a tomar la palabra, esta vez es más concreta, comenta que el programa si logra juntar a toda la comunidad escolar y genera una mayor participación de las madres de familias y los padres de familia.

María Guzmán pone el acento en el antes y después con mucha precisión: *“Miren, he tenido las experiencias, he tenido varios programas en la escuela, ¿no? En CAPCEE era más el recurso y era menos lo que se hacía... Ahora me doy cuenta que con menos dinero se hizo un techumbre y con piso. Ahí fueron cuatrocientos*

²²⁴ Ibid.

cincuenta mil pesos; es lo que se invirtió en eso. Cuando antes los proyectos de techumbres eran de más del millón, me imagino, ¿no? eran muy elevados, por eso no lo podíamos hacer nosotros con padres de familia o escuela, ¿no? Y en el otro, pues se quedaba un porcentaje a la constructora, porque venían constructores y esas eran las que ejercían ese recurso²²⁵.

En la visión de la aún maestra, el programa también dejó en evidencia la disfuncionalidad y corrupción que había en el esquema de operación previo a la aplicación del LEEN. María Guzmán profundiza en un aspecto que modifica completamente las relaciones del espacio escolar con su entorno, pues asegura que gracias al programa una parte del recurso se destina a emplear a las personas de la localidad.

Aunque la mayoría de las integrantes de los CEAP, confirman como favorable el cambio en el esquema de ejercicio y gestión de los recursos, así como, su respectiva rendición de cuentas, no dejan de lado, que el mayor impacto lo ha tenido el alumnado, y esa gran modificación de las relaciones sociales, de la convivencia e interacción de quienes ocupan por más tiempo la escuela, ha sido posible por la intervención de LEEN.

El tiempo se agota, no es posible profundizar más en las preguntas y en mis planteamientos. Concluye la entrevista y agradecemos a las miembros de los comités.

²²⁵ Ibid.

CONCLUSIONES

Se ha elaborado un caso de estudio con el fin de mostrar, comprender y explicar, si la aplicación del LEEN ha permitido la construcción democrática del espacio escolar.

Para ello, se segmentaron las unidades de análisis, los actores en sus diferentes niveles de participación. Sumado a esta acción, presente inicialmente el funcionamiento del programa bajo la guía y análisis del expediente escolar.

Considero que no había mejor forma de presentar el programa más que analizando su puesta en marcha, pues de haberme enfocado únicamente en los criterios normativos, posiblemente ya hubiera podido responder la pregunta central de investigación y confirmar mi hipótesis. Porque debemos ser muy agudos en la siguiente cuestión: ¿el programa La escuela es nuestra refleja de manera concreta mecanismos de democracia y participación para que las comunidades escolares puedan intervenir sus espacios educativos?

Bajo un criterio técnico, por decirlo simple, la respuesta sería afirmativa, pues los *Lineamientos de Operación* explican con claridad las herramientas e instrumentos que la comunidad escolar puede utilizar para llevar a cabo las acciones de mejora de sus escuelas. Muchos de esos mecanismo son intrínsecamente democráticos, llámese asamblea escolar, llámese integración del CEAP, llámese rendición de cuentas, llámese transparencia, llámese autoregulación, llámese rotación de cargos, llámese elección, etc. Es decir, si me quedara en el plano jurídico-administrativo de lo que implica la comprensión de LEEN, no tendría sentido haberme planteado la hipótesis que da sustento a esta investigación.

Contrastar la norma con la práctica, es un ejercicio que me ha permitido profundizar en varios aspectos del programa y sus efectos en los espacios escolares. La norma es importante porque es la luz que guía la investigación. Sería imposible observar, comprender y explicar la construcción democrática del espacio escolar, sin la ayuda

de un componente que mostrara la forma en la que se articulan y estructuran los actores a través de diferentes relaciones sociales.

Por ello, el expediente fue el primer gran paso del entendimiento del programa, porque es un reflejo concreto, una evidencia, un dato empírico que ya se encuentra procesado y que lo único que había que comprender, era la significación y efecto que produjo dentro y fuera del espacio escolar, para el interés propio de la investigación, los efectos y significados en las relaciones políticas de los miembros de la comunidad escolar.

El expediente muestra el acta de asamblea escolar de forma desagregada, es decir, conociendo los datos relevantes como el número de asistentes, los miembros electos para ser parte del CEAP, cuántos de los participantes eran docentes, alumnos o madres y padres de familia. Así mismo, nos mostró la forma en la que se construyó el diagnóstico, quiénes intervinieron en su elaboración. Podríamos confirmar lo mismo respecto al plan de trabajo y sobre todo, la transparencia y rendición de cuentas.

En síntesis, el expediente permite entender LEEN en su funcionamiento, en la toma de decisiones que realiza la comunidad escolar, ya fuera en asamblea escolar o mediante el CEAP.

Ahora bien, casi al inicio del presente apartado, argumente que para poder entender las perspectivas e interpretaciones del programa, segmentamos las unidades de análisis, en este caso, los actores en sus diferentes niveles de responsabilidad e intervención del programa.

La decisión de iniciar la explicación con la figura de los directores regionales, fue por tres cuestiones fundamentales: la primera, referente a la relevancia que tienen en la coordinación y operación del programa a nivel regional, sólo por rescatar un dato relevante de la entrevista realizada al director regional de la región de Acatlán

de Osorio, Óscar Platón Salas, quien es responsable de garantizar la funcionalidad del programa en 1680 escuelas; la segunda, referente a que el director regional tiene una responsabilidad muy grande en garantizar el funcionamiento del LEEN y a pesar de ello, no se encuentra en el organigrama y esquema de organización de los lineamientos de operación; la tercera y más importante, por su conocimiento y experiencia en el seguimiento del programa, la amplitud de sus tareas hacen que realice permanentemente un despliegue territorial que le permite conocer en diferentes contextos y ambientes a las comunidades escolares y los CEAP.

En segundo lugar colocamos al Facilitador Autorizado. A diferencia del director regional, el FA si aparece en el organigrama de los lineamientos de operación. Incluso en la última actualización del lineamiento de operación, cuenta con una guía que especifica sus tareas. El facilitador es relevante -en nuestra perspectiva- porque es el primer agente gubernamental, la primera extensión del Estado, que tiene contacto con las comunidades escolares y así mismo, es el responsable de ejecutar la primera parte del programa, la cual tiene que ver con notificar a las escuelas beneficiadas dentro de su área de responsabilidad, convocar a la asamblea escolar, celebrar la asamblea escolar para presentar el programa y conformar el CEAP, integrar el diagnóstico y registrar dichas acciones en la plataforma de LEEN, para su validación y emisión del medio de pago para la entrega de recursos.

En esa tónica, el FA tiene una experiencia distinta a la del director regional no en alcance y amplitud, sino en especificidad y profundidad. Al estar en contacto permanente con el CEAP, conoce las formas, las actitudes, las costumbres, los esquemas en los que se organizan las comunidades escolares, sumando, que tiene una radiografía completa de los conflictos, problemas, resistencias, necesidades y carencias de cada escuela que le es asignada, por lo que se convierte en una guía y un auxilio fundamental dentro del programa para lograr sus objetivos.

En último lugar colocamos al CEAP, pues al ser el encargado de ejecutar el programa en términos de uso y comprobación del recurso asignado, su papel es

central en el cumplimiento de objetivos del mismo. El CEAP resulta relevante no sólo porque la comunidad escolar mediante la asamblea, le ha delegado la autoridad para ejecutar las acciones de intervención de las escuelas, comprobación del gasto, rendición de cuentas y transparentar dichas acciones.

El CEAP, es la unidad dentro del programa que puede marcar un antes y un después de los espacios escolares y al ser el órgano dentro del programa La escuela es nuestra, que determinará la reconfiguración del espacio físico, inminentemente será el responsable de reconfigurar las dinámicas y formas de interacción de los miembros de la comunidad escolar en las escuelas. En última instancia, la actuación de los integrantes del CEAP puede definir en gran medida el carácter democrático o no de la construcción del espacio escolar.

Dentro del propio caso de estudio, se decidió realizar una comparación entre la visión y experiencia de dos directores regionales sobre el seguimiento y coordinación del programa La escuela es nuestra. Uno, ubicado en la región de San Martín Texmelucan, otro en la región de Acatlán de Osorio. No sólo las geografías son completamente distintas, sino el contexto, la cultura, la económica y los modos de organización social y política.

Lo más relevante del comparativo, es que ambos utilizan el mismo lineamiento de operación para aplicar el programa en sus respectivas demarcaciones y por lo tanto, pude observar y comprender la interpretación y caracterización que hizo cada uno sobre el programa.

Las dinámicas sociales y políticas variaron. Por ejemplo, en cuanto a las resistencias y conflictos, mientras que en la región San Martín Texmelucan el mayor conflicto fue por cuestiones de desplazamiento de las APF por parte del CEAP, en la región de Acatlán de Osorio se encontró una resistencia a la dinámica del programa por parte de los funcionarios de la SEP.

Cada apartado expresa con claridad los hallazgos más relevantes de las entrevistas realizadas, pero lo más importante, es que la perspectiva comparada permite ir hilando los puntos de encuentro y las diferencias sobre un mismo riel, es decir, sobre la interpretación del lineamiento de operación y es en esta coyuntura, donde se puede afirmar que ambos actores confirmaron que LEEN fomenta la construcción del espacio escolar, mediante la puesta en marcha de mecanismos y praxis de la democracia.

La confirmación de que LEEN incentiva la práctica democrática fue compartida por el Facilitador Autorizado, quizás con una visión más reducida en cuanto a los espacios y dinámicas observadas, empero, con una descripción más específica del funcionamiento del programa dentro de las escuelas. Este hecho condujo al FA a exponer que lo más importante fue incentivar la participación no sólo ya en la escuelas, sino en otros espacios, por parte de los miembros de la comunidad.

Respecto a la entrevista grupal con los CEAP, lo más relevante es que sus integrantes lograron comprender la dinámica del programa y aplicarla en sus escuelas para mejorar sus espacios educativos. La distinción entre un antes y un después respecto a los programas de gobierno o la propia política educativa del Estado, es de vital relevancia porque permite establecer que LEEN transformó los esquemas de participación y toma de decisiones.

Las integrantes de los CEAP, en un inicio no creían que ellas fueran el centro del proceso de organización política y toma de decisiones para intervenir las escuelas a partir del programa, pero una vez que asumieron su rol y aceptaron la responsabilidad, lograron consolidar su participación, convirtiéndose en engranes que permitieron consolidar los objetivos del programa.

Si bien a partir del análisis y comprensión del funcionamiento de dos CEAP no podría determinar si la construcción democrática del espacio escolar es posible a partir de la aplicación del LEEN, si puedo confirmar que en las entrevistas fue visible

la puesta en práctica de mecanismos democráticos para la toma de decisiones y así mismo, hubo contradicciones que rompieron ese esquema de democracia como lo mostró una de las entrevistadas.

Finalmente apuntar que la presente investigación no pretende alcanzar generalizaciones que puedan ser aplicables al estudio de la construcción democrática de los espacios escolares a partir de la aplicación del programa la escuela es nuestra, sino más bien mostrar que el estudio del programa LEEN desde las aristas de la democracia y la construcción del espacio escolar, permiten observar, comprender y explicar las dinámicas bajo las cuáles funcionan las comunidades escolares.

En ese tenor resulta indispensable resaltar que bajo la estructura metodológica de la presente investigación es posible observar el comportamiento y funcionamiento de más comités escolares de administración participativa en la aplicación del LEEN, con el objetivo de comprender y explicar, en los casos que así sea posible, la construcción democrática del espacio escolar.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS CONSULTADAS

- Altman David. *Ciudadanía en expansión*. México: Siglo XXI editores-INE, 2022.
- Arteaga Martínez, Paola Cenobio Popoca Ochoa y Diego Juárez Bolaños, “Panorama de la educación rural en México”, en *La educación rural en México. Propuestas para una política educativa integral*, coordinado por Paola Arteaga Martínez, Cenobio Popoca Ochoa y Diego Juárez Bolaños México: Universidad Iberoamericana, 2020.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Bobbio, Norberto. *Teoría General de la Política*. 3ra. ed. Madrid: Editorial Trota, 2009.
- Cameron, Maxuell A., Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe. “Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina”, en *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxuell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe, México: FLACSO, 2012.
- Hernández García, Jaime. “Participación, poder y conflicto: anotaciones desde la producción de espacio público en barrios populares de Bogotá”, en *Arquitectura y Participación. Experiencias y posturas críticas desde tres continentes*, compilado por Mendoza Kalpan, Laura Polimnia Zacarías Capistrán y María de Lourdes García Vázquez Xalapa: Universidad Veracruzana, 2020.
- Juárez Bolaños, Diego y Lucila Galván Mora. “Políticas de consolidación y cierre de escuelas rurales”, en *La educación rural en México. Propuestas para una política educativa integral*, coordinado por Paola Arteaga Martínez, Cenobio Popoca Ochoa y Diego Juárez Bolaños. México: Universidad Iberoamericana, 2020.
- Lefebvre, Henri. *La producción del espacio*. España: Capitán Swing, 2013.
- Manin, Bernard. *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Moral García, Álvaro. *La crisis de la democracia. La aniquilación de la ciudad: las transformaciones del espacio y la política (476-2008)*. México: Ediciones Akal, 2023.
- Rousseau, Jean-Jaques. *Del Contrato Social*. 3ra. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2012.
- Safranski, Rüdiger. *El mal o el drama de la libertad*. Ciudad de México: Tusquets editores, 2010.
- Soja, Edwar W. *Posmetrópolis-Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2008.
- Sousa Santos, Boaventura de. *Democracia y Transformación Social*. España: Siglo XXI editores, 2017.
- Sousa Santos, Boaventura de, coord. *Democratizar la Democracia. Los Caminos de la Democracia Participativa*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Sousa Santos, Boaventura de y Leonardo Avritzer, “Introducción: para ampliar el canon democrático, en *Democratizar la Democracia*, coordinado por Boaventura de Sousa Santos, México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 2004.

- Tenti Fanfani, Emilio. *La escuela bajo sospecha*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2021.

ARTÍCULOS

- Castro, Alejandra María y Florencia Serra María. "Espacio escolar y utopía universalizadora: Definiciones, tensiones y preguntas en torno a lo espacial y la ampliación del derecho a la escolaridad". *Perfiles educativos* 43, no.171 (diciembre 2020): 178-195. DOI: <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2021.171.59383>
- Escolano Benito, Agustín. "La escuela como construcción cultural. El giro etnográfico en la historiografía de la escuela". *Revista de Educación: Espacios en Blanco* 18 (junio 2008): 131-146.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384539800006>
- Espejel, Alba. "Vinculan a proceso a funcionarios del CAPCEE por ejercicio indebido de funciones". *El Sol de Puebla* (4 agosto 2021).
<https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/vinculan-a-proceso-a-funcionarios-del-capcee-por-ejercicio-indebido-de-funciones-7046785.html>
- Flores-Crespo, Pedro. "La participación social en la escuela en México: ¿un problema de democracia y cultura política?". *Passo Fundo* 26, no. 3 (noviembre 2019): 642-656. DOI:10.5335/rep.v26i3.9446
<https://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/view/RCED9494220093A>
- Osorio Sierra, José Manuel y Ana Castro Zubizarreta. "Educación y Democracia: la escuela como espacio de participación". *Revista Ibero-americana de Educación* 5, no. 2 (2017): 91.
- Rodríguez Gómez, Hilda Mar. "Pedagogía y Arquitectura". *Revista Educación y Pedagogía* 21, no. 54 (verano 2009): 5-8.
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/9777/8986>
- Ruiz Ruiz, José María. "El espacio escolar". *Revista Complutense de Educación* 5, no. 2 (1994): 93-104.
- Tronco, José Del y Abby Madrigal Ramírez. "La democracia participativa en México: ¿compensa o profundiza la desigualdad política?". *Andamios* 18, no. 46 (2021): 171-203. DOI: <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v18i46.842>
- Delbury Perrine y Cárcamo Héctor. (2020). Participación en el aula y formación ciudadana para la democracia: un análisis de caso. *Educación*, 29(57), 43-66. <https://dx.doi.org/10.18800/educacion.202002.003>

TESIS

- Castro, Alejandra María. "Espacio escolar y sujetos. Políticas y experiencias. Un estudio de casos de la ciudad de Córdoba". Tesis doctoral. Universidad Nacional de Córdoba., 2015.
- Vallejos Roa, Álvaro. "La educación en el modelo de participación democrática de Carole Pateman". Tesis de licenciatura. Universidad de Chile. 2007.
https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110465/vallejos_a.pdf?sequence=3&isAllowed=y

INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL REVISADA

- Diario Oficial de la Federación: 18/07/2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación 03/10/2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574403&fecha=03/10/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación: 28/02/2022. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643991&fecha=28/02/2022#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación: 27/12/2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712643&fecha=27/12/2023#gsc.tab=0
- Expediente de la Escuela Primaria Benjamina Chávez viuda de Epinosa.
- Gobierno de México. *Formatos de seguimiento y formatos CEAP*. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/formatos>
- Gobierno de México. “Inaugura SEP primer Centro Integral de Aprendizaje Comunitario en zona indígena del país”. *Blog, Secretaría de Educación Pública Boletín*, no. 46 (abril 2019). <https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-no-46-inaugura-sep-primer-centro-integral-de-aprendizaje-comunitario-en-zona-indigena-del-pais>
- Gobierno de México. *Segundo Informe de Gobierno 2019-2020*. Ciudad de México (2020). <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Segundo-Informe-2019-2020.pdf>
- Gobierno de México. *Secuencia de publicación y modificación de lineamientos de operación del programa LEEN*. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/normatividad>
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. <https://presidente.gob.mx/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>
- Programas para el Bienestar. “Encabezan Educación y Bienestar Congreso Nacional 2023 del programa La Escuela es Nuestra”. Ciudad de México (2023). <https://programasparaelbienestar.gob.mx/encabezan-educacion-y-bienestar-congreso-nacional-2023-del-programa-la-escuela-es-nuestra/>
- Programas para el Bienestar, *La escuela es nuestra*. <https://programasparaelbienestar.gob.mx/la-escuela-es-nuestra/#:~:text=La%20Escuela%20es%20Nuestra%20es,las%20ni%C3%B1as%2C%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes>.
- Secretaría de Bienestar. *Estructura Orgánica Básica*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/737585/ORGANIGRAMA_SEBIE_N.pdf
- Secretaría de Bienestar. *Unidad de Coordinación de Delegaciones*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/863064/112_ORG_16_06_2023.pdf
- Secretaría de Educación Pública. “Plataforma de transparencia del Instituto Nacional de Acceso a la Información” (junio 2023).

- Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Bienestar y Dirección General de La escuela es nuestra. *Guía 2024 Facilitador Autorizado*.
- https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/storage/recursos/material_consulta/GUIAS_2024/KaZmRfrUBK-2024_02_11_Guia_Facilitador.pdf
- Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Bienestar y Dirección General de La escuela es nuestra. *Manual LEEN del CEAP 2022*.
- https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/storage/recursos/2022/03/lolkaska01c-19_Manual%20LEEN%202022.pdf

FUENTES PROPIAS

- Entrevista José Manuel Vera Salgado, Exdirector Regional, región San Martín Texmelucan.
- Entrevista Óscar Platón Salas Castillo, Director Regional, región Acatlán de Osorio.
- Entrevista a Carlos Alberto León González, Facilitador Autorizado, región Acatlán de Osorio.
- Entrevista al Comité Escolar de Administración Participativa, jardín de niños Fray Bartolomé de las Casas y entrevista a tesorera del Comité Escolar de Administración Participativa de la secundaria General Ignacio Zaragoza.

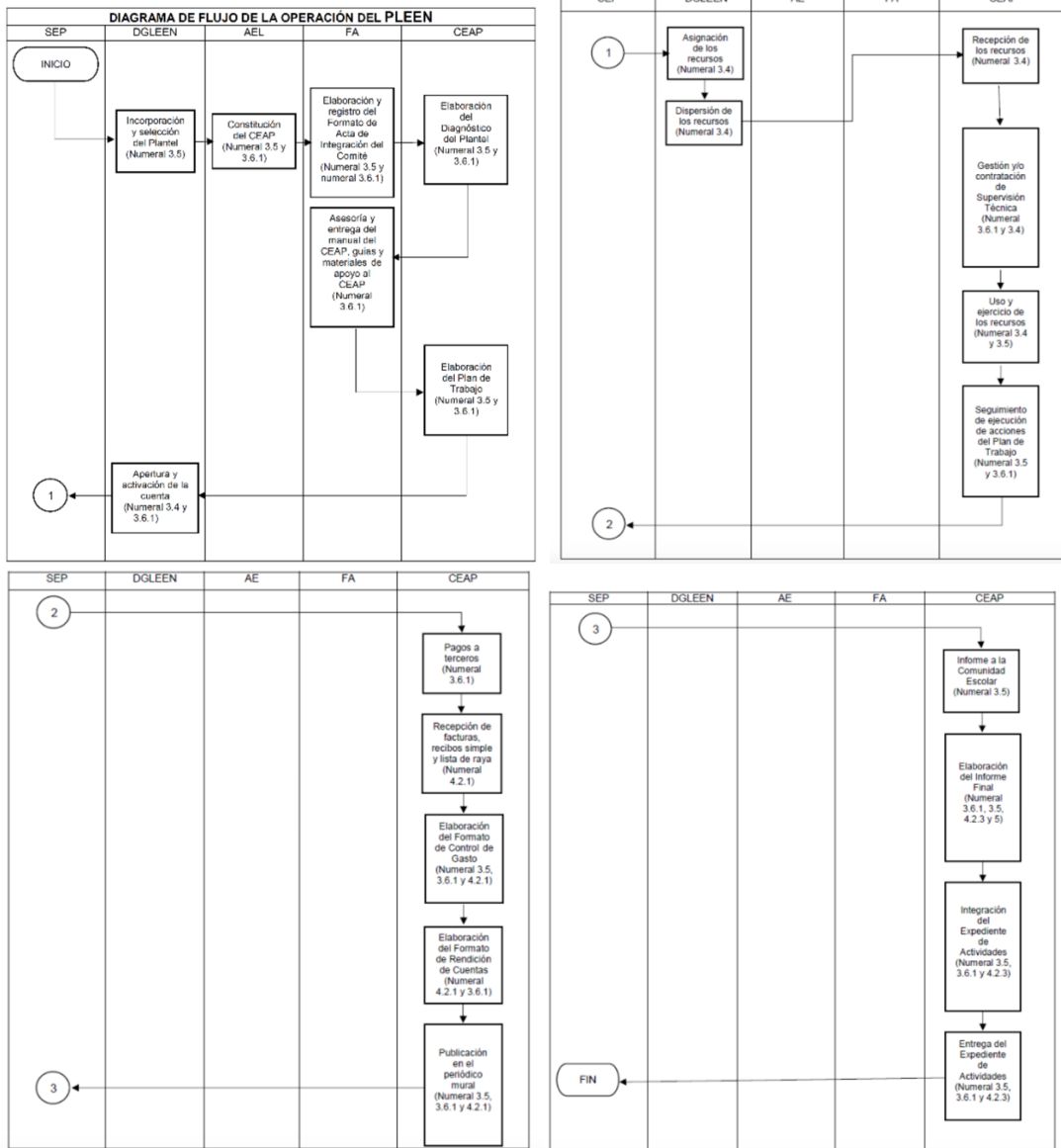


IMAGEN 5: DIAGRAMA DE FLUJO DE LA OPERACIÓN DEL PLEEN, consultado en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643991&fecha=28/02/2022#gsc.tab=0

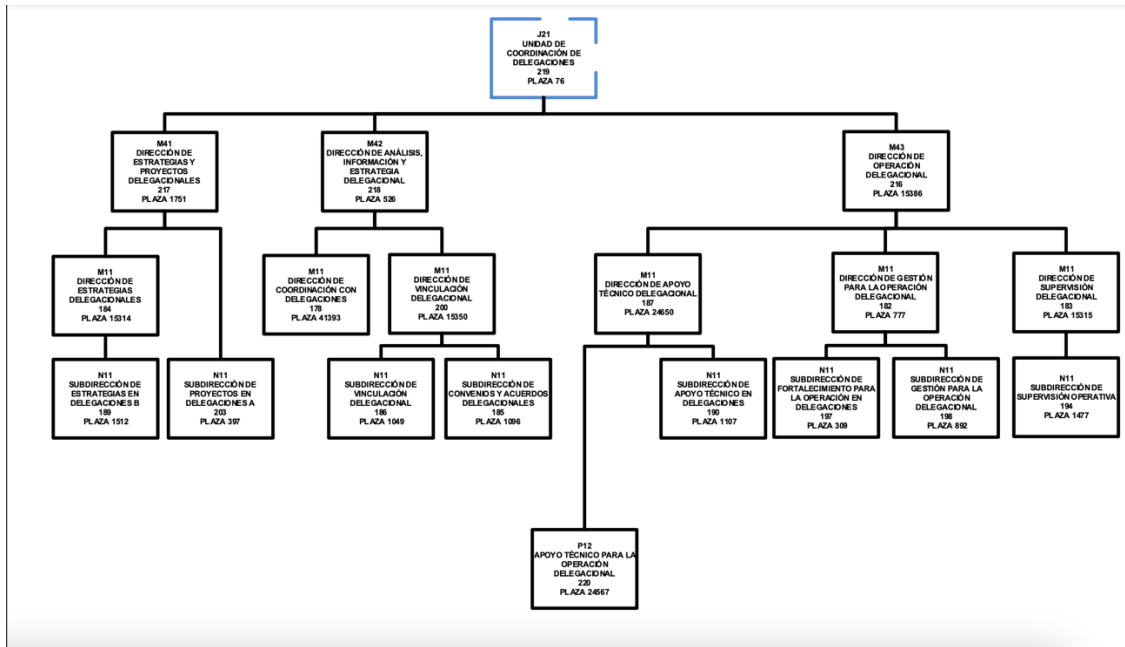


IMAGEN 6: ORGANIGRAMA UNIDAD DE COORDINACIÓN DE DELEGACIONES, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/863064/112_ORG_16_06_2023.pdf

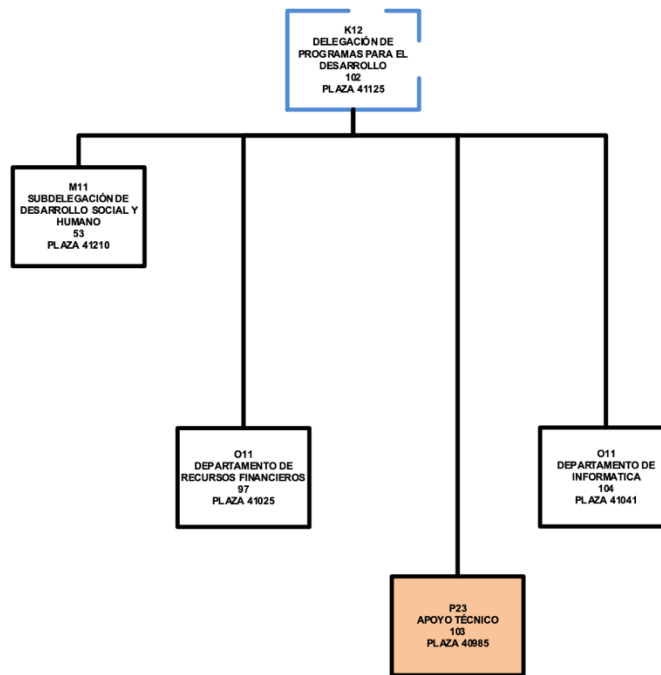


IMAGEN 7: ORGANIGRAMA DELEGACIÓN DE PROGRAMA PARA EL DESARROLLO, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/914433/141_ORG_01-01-2024.pdf

ANEXO CONTIGUO (2): ENTREVISTAS Y DOCUMENTOS

<https://drive.google.com/drive/folders/1wl1rieZzczRsguNXJQFzHFAIPxc4QGKs?usp=sharing>