

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/349989724>

# Hevia, Felipe (2020) DINÁMICAS QUE FRAGMENTAN, PROBLEMÁTICAS QUE ARTICULAN. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN en: Cadena-Roa y Alejo (eds.) P....

Chapter · November 2020

CITATIONS

0

READS

146

1 author:



Felipe Hevia

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

123 PUBLICATIONS 667 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



To implement citizen-led assessments and gather evidence to improve education in Mexico [View project](#)



Social Accountability in Social Protection Programs [View project](#)

# DINÁMICAS QUE FRAGMENTAN, PROBLEMÁTICAS QUE ARTICULAN. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN<sup>1</sup>

*Felipe Hevia*

La educación es un campo de política pública en permanente debate. Su importancia estratégica para la sostenibilidad y el desarrollo se incrementa en la denominada sociedad de la información, de ahí que se hayan implementado reformas en diversas partes del mundo. Durante el siglo xx, en México, se llevaron a cabo importantes políticas para incrementar la cobertura de educación básica (Solana, Cardiel y Bolaños, 1981; Arnaut, 1996). La implementación de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio movilizaron recursos para asegurar la cobertura universal de educación básica en todo el mundo (Naciones Unidas, 2016). Para fines del siglo pasado, a la demanda por acceso se sumó la necesidad de que la educación que los niños recibían en las aulas fuera de calidad, discusión que se incrementó en los últimos 25 años, tanto en México como en el mundo (UNESCO, 2005), y se mantiene hasta nuestros días.

En términos generales, la calidad de la educación define el grado en que los estudiantes logran aprender, es decir, adquirir una serie de conocimientos, competencias, destrezas, valores y actitudes (Alonso, 2006), y se relaciona con dos grandes ideas: por un lado, el objetivo central de los sistemas educativos es el desarrollo

---

<sup>1</sup> Una versión resumida se presentó en el Primer Encuentro Regional de Historia de la Educación organizado por la Universidad Pedagógica Veracruzana en diciembre de 2015, en Xalapa, Veracruz. Se agradecen las recomendaciones y puntos de vista de los participantes en dicho encuentro para mejorar este documento.

cognitivo de los educandos y, por otro, implica la promoción de actitudes y valores asociados con una buena conducta cívica, así como el desarrollo afectivo y creativo del educando (UNESCO, 2005: 6). Estas demandas por cobertura se suman a las demandas por la equidad, donde los sistemas educativos requieren romper, y no reproducir, las estructuras de desigualdad de las sociedades (Solana, 2005; Casassus, 2003).

En el siglo XXI los problemas de equidad y calidad de la educación básica, así como los de cobertura para la educación preescolar y media superior, se mantuvieron e incluso incrementaron. Bibliografía diversa coincide en que en estos años se incrementó la influencia desproporcionada de la cúpula del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), bajo el férreo liderazgo de Elba Esther Gordillo, en la política educativa, con consecuencias negativas para los aprendizajes de los educandos mexicanos (Andere, 2006; Hevia, 2014; Ornelas, 2008b; Ornelas, 2008a; Santibáñez, 2008; Muñoz, 2008). La firma de la Alianza por la Calidad de la Educación, entre la SEP y el SNTE, y el nombramiento del yerno de Gordillo como subsecretario de educación básica, fueron ejemplos claros de la influencia que poseía el SNTE al interior de las autoridades educativas, punto criticado incluso por el relator del Alto Comisionado de Naciones Unidas para la Educación en su visita a México (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010).

Este contexto fue el que propició la emergencia de importantes organizaciones civiles orientadas específicamente a la política educativa, como Mexicanos Primero, en 2005, y la Coalición Ciudadana por la Educación, en 2008. Estas organizaciones y muchas más reunidas en el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación lograron posicionar en la agenda pública la crisis de la educación en México, por medio de acciones como la producción del documental *De panzazo* y la organización de debates con los candidatos presidenciales que contendieron en la elección de 2012 gracias a las acciones del colectivo “10 por la Educación”, que une a organizaciones civiles como Empresarios por la Educación Básica, Suma por la Educación y la Unión Nacional de Padres de Familia (10 por la Educación, 2016).

Así, con la llegada de la nueva administración federal, en 2012, se inició la denominada reforma educativa. En 2013 se llevó a cabo una reforma constitucional que añadió la necesidad de que la educación que imparta el Estado mexicano sea de calidad, “con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (Estados Unidos Mexicanos, 2013). Para ello se crearon nuevas instituciones, como el Servicio Profesional Docente, y se reformaron instituciones como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2014).

Uno de los elementos que más llamó la atención en el proceso de discusión de esta reforma y sus nuevas instituciones, marcando el inicio de un ciclo de reformas estructurales en el Estado mexicano, fue la importancia que adquirió en su discusión la irrupción y presencia de nuevos actores en la discusión: las llamadas organizaciones de la sociedad civil (osc), así como el reacomodo que se tuvo que dar entre la cúpula del SNTE y las nuevas autoridades políticas y educativas. Tal como veremos en los apartados que siguen, organizaciones como Mexicanos Primero, el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, la Coalición Ciudadana “Muévete” por la Educación, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, emergieron como un contrapeso al poder del acuerdo entre SEP-SNTE que había marcado la política educativa desde mediados del siglo xx y que había adquirido aún más poder al inicio del año 2000, con la alternancia (Ornelas, 2007; Street, 1992). Esta irrupción, y la creciente voz que adquirieron en el espacio público estas organizaciones, sin embargo, no vino acompañada de análisis sub-estatales que permitieran confirmar o refutar la hipótesis que la sociedad civil ha logrado empoderarse en el campo de la educación mexicana y constituirse así un nuevo actor necesario para la gobernanza democrática (Aguilar, 2011).

Frente a esta ausencia, el objetivo de este artículo es analizar una serie de factores internos y externos al campo de la educación que permitan comprender las dinámicas de articulación y fragmentación que son visibles en el campo de la educación. Así, la tesis es que al interior del campo educativo existen al menos cuatro factores que fomentan la fragmentación entre las osc: el régimen de federalización del sistema educativo mexicano, la limitación de los sujetos de la comunidad educativa para participar en las decisiones relacionadas con la educación, la diversidad territorial existente, y la polisemia y dificultad para traducir en demandas simples un constructo complejo como “calidad educativa”. Dentro de los factores externos al campo educativo se identifican: la dificultad y los pocos incentivos para la articulación; el miedo al corporativismo y la lucha por la autonomía; el utilitarismo político y gubernamental, y la baja densidad asociativa.

Para poder desarrollar estos argumentos, en primer lugar, se explica de manera sucinta la metodología empleada; en segundo, se hace una caracterización general de organizaciones en Veracruz; en tercer lugar, se revisan algunos elementos que dificultan la articulación, y en cuarto lugar, se propone una alternativa posible para poder articular a la sociedad civil veracruzana en torno a la educación y fortalecer así su voz.

## METODOLOGÍA

En este trabajo, de corte cualitativo, se optó por el análisis de estudio de caso (Martínez, 2006), método que sirve para comprender las dinámicas presentes en contextos singulares (Eisenhardt, 1989), siendo la unidad de análisis el estado de Veracruz, debido tanto a su importancia demográfica relativa —es el tercer estado con mayor población en México— como por el conocimiento previo del campo (Hevia, 2014).

En primer lugar se recolectaron datos de diversas fuentes para identificar el número y tipo de osc relacionadas con el tema educativo. Algunos directorios revisados fueron los del Instituto Veracruzano de Filantropía (Invefi), Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), datos del programa Construye-T para el estado de Veracruz, así como información recolectada por medio del proyecto “Medición Independiente de Aprendizajes” entre 2014 y 2016.

En segundo lugar, se realizaron dos entrevistas a asociaciones en Veracruz, así como revisión de material biblio y hemerográfico. Por último, la información se sistematizó y analizó bajo la pregunta analítica que guía esta investigación: ¿qué factores internos y externos influyen en la articulación o fragmentación de las osc relacionadas con la educación a nivel estatal?

## CARACTERIZACIÓN GENERAL DE ORGANIZACIONES Y COALICIONES EN VERACRUZ

En general, las organizaciones y coaliciones relacionadas con temas educativos en Veracruz se pueden caracterizar como fragmentadas. Considerando el tamaño demográfico del estado, existen pocas organizaciones recodidas en general, y menos aún que trabajen en temáticas educativas. En el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, dependiente de la Comisión de Fomento de las Actividades de las osc, en enero de 2016 había 888 organizaciones civiles en Veracruz que tenían dentro de sus actividades el fomento a la educación. De ellas, 446 presentaron su informe de actividades en 2014 —el último disponible—, lo que hace suponer que estaban relativamente activas, mientras que las otras, en la práctica, no estaban reuniéndose o realizando actividades. Menos de 10% de estas organizaciones activas (N=38) reportó ser parte de una red. Así, por ejemplo, cinco organizaciones afirmaron ser parte del Consejo de Organizaciones Civiles del

Estado de Veracruz, tres de la Red para el Desarrollo de Asociaciones Civiles de México, y dos reportaron ser parte de Facebook. Así, en dicho directorio no se encuentra ninguna red enfocada a la educación y solo tres organizaciones refieren pertenecer a redes de protección de la infancia (Indesol, 2016).

De igual forma, Cemefi no reporta en su sitio de Internet sobre redes ni organizaciones que trabajen en temáticas educativas en Veracruz. Invefi tampoco tiene registrada una red más específica de organizaciones que trabajen en temas educativos, a pesar de que existen, al menos con registro, una importante cantidad de organizaciones.

La ausencia de OSC en redes educativas a nivel nacional también es notoria: ni el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, ni la Coalición Ciudadana por la Educación, ni la Red Incidencia Civil en Educación identifican contrapartes veracruzanas, con la única excepción del Colectivo Insurgencia Magisterial, los que participan en la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

Las agrupaciones más reconocidas están formadas por maestros: la Academia Mexicana de la Educación, el Observatorio Veracruzano por la Educación —de funcionamiento intermitente— y el Colectivo Insurgencia Magisterial, entre otras. Además, existe una agrupación estatal de asociaciones de padres de familia. Sin embargo, sus funciones y atribuciones la vinculan de manera muy estrecha con la Secretaría de Educación de Veracruz, y conviene pensarla mejor como una organización para-gubernamental (Hevia, 2014).

En síntesis, el panorama sobre las OSC interesadas en temas educativos en Veracruz muestra, por un lado, poca capacidad de articulación y, por otro, debilidad y falta de acción colectiva. Antes de pasar a la siguiente sección, donde se describe la dinámica de relación como de gobernanza fragmentada, conviene no perder de vista que estos problemas son comunes a otras temáticas, tanto en Veracruz como en el país, mostrando una debilidad importante en los patrones asociativos en México (Hevia, 2012; Hevia y Olvera, 2013).

Una de las consecuencias de esta fragmentación tiene que ver con la generación de una gobernanza frágil. En ciencias políticas, el concepto de gobernanza nace con la intención de incorporar a diversos actores no solo en la formulación de las “demandas sociales” sino también en la capacidad de “respuesta gubernamental” (Aguilar, 2011; Delamaza, 2005). Sin embargo, para el tema educativo, el concepto de gobernanza escolar presenta algunas particularidades. Según UNESCO, este concepto se refiere a:

...los procesos, las políticas y el entramado institucional que conectan entre sí a los diferentes actores de la educación. Define las responsabilidades de los gobiernos nacionales y de los organismos subnacionales en ámbitos como las finanzas, la gestión y la reglamentación. Las reglas de la gobernanza estipulan las responsabilidades de cada uno en la toma de decisiones, desde el Ministerio de Economía o de Educación hasta el aula y la comunidad. Las buenas prácticas de la gobernanza pueden contribuir a promover el desarrollo de sistemas educativos más inclusivos y con capacidad de reacción, que puedan responder a las necesidades reales de las personas en situación de marginalidad. Las malas prácticas de gobernanza tienen, en cambio, el efecto contrario (UNESCO, 2009: 6).

Es decir, la gobernanza educativa “alude a los procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales realizan sus intercambios, coordinan acciones y resuelven el control y participación en la toma de decisiones” (Martinic y Elacqua, 2010: 12).

Como se mostró a grandes rasgos en la introducción, la presencia de actores civiles relevantes, como las organizaciones Mexicanos Primero, 10 por la Educación, o la Coalición Ciudadana por la Educación, participaron de manera significativa en la elaboración de las reformas educativas, en un marco que podríamos llamar de gobernanza: como actores sociales interesados buscaron influir en la toma de decisiones, convenciendo y persuadiendo a los poderes ejecutivo y legislativo de cambiar las reglas del juego en el sistema educativo. En muchas discusiones y en la misma elaboración de las leyes y sus adecuaciones participaron diversos activistas de estas organizaciones.<sup>2</sup>

Al ser reformas constitucionales, las leyes y reformas implicaron que las entidades federativas adecuaran y armonizaran su legislación. En este proceso, a diferencia del ámbito federal, para el caso de Veracruz al menos, no hubo participación de la sociedad civil en este proceso. Inclusive la participación de los propios maestros y sus órganos de representación fue muy reducida y escamoteada (Hevia y Antonio, 2016). A la tradicional resistencia de la sociedad política a incorporar la participación social en la toma de decisiones, se suma, como vimos, la falta de organizaciones y redes que puedan servir como una voz (Cameron y Hershberg y Sharpe, 2012) que puedan dar nuevos puntos de vista sobre algo tan fundamental como la política educativa.

---

<sup>2</sup> Lamentablemente, hasta fines de 2015 no contamos con una buena descripción de los procesos de reforma educativa de 2013. Algunas referencias se pueden encontrar en Bensusán y Tapia (2013), pero es parte de la agenda pendiente de investigación.

Así, tal como lo plantea la UNESCO, las malas prácticas de gobernanza, donde no hay participación de la sociedad en las demandas y la construcción de respuestas, generan sistemas excluyentes y de baja calidad educativa, de ahí la importancia de contar con organizaciones y redes fuertes. Pero, ¿por qué cuesta tanto la articulación? Un abordaje útil para analizar las dificultades de articulación puede ser distinguir aquellos elementos propios del campo educativo de dinámicas que comparte el campo de la educación con otras políticas sectoriales y territoriales.

## **ELEMENTOS INTERNOS AL CAMPO EDUCATIVO QUE AFECTAN LA ARTICULACIÓN**

Son cuatro los elementos internos al propio campo educativo que afectan la fragmentación de las OSC, a saber: el régimen de federalización del sistema educativo mexicano; la diversidad territorial y complejidad administrativa existente; la limitación de los sujetos de la comunidad educativa para participar en las decisiones relacionadas con la educación, y la polisemia y dificultad para traducir en demandas simples un constructo complejo como “calidad educativa”.

### *FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA*

El régimen de federalización/centralización del sistema educativo ha sido tratado en múltiples oportunidades, explicando los límites y defectos que ha producido para la propia organización del sistema educativo mexicano, para la toma de decisiones y para la coordinación interinstitucional (Arnaut, 1998 y 2010; Ornelas, 2008a). Fue en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (Poder Ejecutivo Federal, 1992) donde se sentaron las bases del modelo que se construyó, más para sanear la relación sindicato-gobierno que para mejorar los aprendizajes por medio de un fomento de la autonomía escolar y pedagógica. Esta federalización consistió “en la transferencia del personal, escuelas, y los recursos de esos servicios educativos, del gobierno federal a los gobiernos de los estados, al mismo tiempo que el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema nacional” (Arnaut, 1998: 17). Este modelo tiene como característica central la enorme desigualdad entre el centro y la periferia para la toma de decisiones sustantivas, que a partir de 2013 se profundizó con la decisión de re-centralizar el pago de nómina magisterial. Es en la Ciudad de México (CdMx) donde se toman las decisiones importantes que luego se “bajan” a



los estados, a quienes a su vez les toca implementarlas en miles de escuelas. En ese sentido, si las decisiones se toman “en México” para aquellas organizaciones y grupos que pretenden influir en política educativa, lo lógico es hacer cabildeo y ejercer presión a las autoridades educativas federales. El centralismo es tal que muchas veces la propia autoridad educativa estatal tiene poca voz en las decisiones que se toman en el centro sobre política educativa (Ornelas, 2008a). En el caso de las organizaciones civiles, junto con su vocación de trabajo en el aula más que en la política educativa (Verduzco y Tapia, 2012), la centralización hace que las pocas organizaciones llamadas “nacionales” busquen contrapartes en los estados, con muchas dificultades. Así, por ejemplo, Mexicanos Primero ha optado por tener “capítulos estatales” en Sinaloa, Oaxaca y Jalisco. Según algunos de sus integrantes, la Coalición Ciudadana por la Educación tuvo problemas importantes de articulación con redes locales y estatales, en parte por la fragilidad mostrada arriba —no se encontraban socios locales fuertes o articulados—, pero también porque, al final, si se quería influir, había que hacerlo en la CdMx.

#### *DIVERSIDAD TERRITORIAL-COMPLEJIDAD ADMINISTRATIVA*

El segundo elemento que explica la fragilidad de articulación de las escasas OSC dedicadas a temáticas educativas tiene que ver con la diversidad territorial y la dificultad administrativa de la SEP, que impacta en la dificultad de las organizaciones para agruparse de manera vertical en el seguimiento de la política (Fox, 2007).

Producto del proceso de federalismo educativo, la ya de por sí compleja administración del sistema educativo nacional se complejizó más gracias a la creación de organismos de administración educativa de responsabilidad estatal, que respondieron además a modelos muy diversos. Así, por ejemplo, mientras que en Oaxaca se creó el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), en Veracruz se creó la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), pero en su interior se reprodujo un régimen dual donde a la fecha existen dos grandes subsistemas: el federalizado y el estatal. A estos subsistemas, cada uno con sus direcciones, supervisiones, cadenas de mando e incluso secciones sindicales, se suma la complejidad propia de cada subtipo y modalidad escolar.

Así, por ejemplo, en educación básica existen cuatro formas de sostenimiento en educación básica: estatal, federalizado, federal y particular; y en media superior tres: estatal, federal y particular. Además de los diversos sostenimientos, está la modalidad. Solo en educación básica la situación es la siguiente: en el caso de prees-

colar, hay modalidades general e indígena, en el sostenimiento estatal; general, promotores técnicos, asistencial, indígena e inicial, en el federalizado; Conafe, Marina e inicial en el federal y general e inicial, en el particular. Para el caso de las primarias, en el caso de establecimientos de sostenimiento estatal, solo existe la modalidad general, pero en los establecimientos federalizados existen las modalidades generales, niños migrantes e indígenas, además de Conafe —de sostenimiento federal— y las primarias generales particulares. En secundarias estatales y federalizadas hay cuatro modalidades: general, para trabajadores, telesecundaria y técnica; las federales tienen telesecundaria y modalidad indígena, y las particulares tienen modalidades generales, telesecundarias y técnicas. Para el caso de educación media superior hay 18 modalidades. Ahora bien, cada modalidad tiene sus propias formas de organización territorial para definir zonas y supervisiones escolares, no correspondiendo necesariamente las de educación básica, ni siquiera las de tipo de sostenimiento. Esto hace, en la práctica, que sea sumamente difícil identificar los eslabones intermedios entre la Secretaría de Educación y la escuela específica.

En efecto, con la excepción de “coordinaciones regionales” de la SEV, cada territorio se organiza de múltiples maneras y eso dificulta que las organizaciones puedan tener una contraparte clara y única en el territorio donde trabajan las mismas. De hecho, las mismas escuelas tienen muy poca comunicación entre ellas, a pesar de estar en una misma localidad o municipio, incluso las que comparten edificio pero pertenecen a turnos diferentes. Esta situación dificulta identificar a los responsables o contrapartes gubernamentales y, por tanto, afecta la posibilidad de dialogar en espacios mayores que la escuela específica, tanto para las organizaciones civiles como para los órganos de representación de los padres y madres de familia.

Así, la fragmentación no es solo civil, la administración del sistema educativo se fragmenta en tal cantidad de subsistemas que, paradójicamente, fortalece el centralismo como única posibilidad fáctica de generar gobernanza en un sistema con tantos actores e instituciones cohabitando en un mismo territorio.

### *LIMITACIONES DE LOS SUJETOS EDUCATIVOS PARA LA TOMA DE DECISIONES*

El tercer elemento tiene que ver con los procesos de construcción social de los sujetos en el campo educativo, en el sentido de constituirse en actores conscientes de su destino y de sus capacidades. Respecto a esto, en el campo educativo mexicano se advierte una sistemática exclusión de dos actores fundamentales en la toma de

decisiones, incluyendo sus ámbitos de participación y consulta: los propios estudiantes y los maestros, más allá de sus legítimas demandas gestionados por sus sindicatos.

Según Touraine, el sujeto puede definirse como:

...el deseo de ser un individuo, de crear una historia personal, de otorgar sentido al conjunto de las experiencias personales. (...) Vivir su vida, encontrarle un referente que pueda dotarla de sentido, más que pertenecer a una categoría social o una comunidad de creyentes (Touraine, 1995: 29, en Gutiérrez, 2003: 51).

En palabras de Lomelí:

...las premisas de un Sujeto social son las siguientes: conciencia de sí mismo y de su entorno; su inserción en las relaciones sociales como constructor de la vida social y de sus cambios; ser responsable frente a sí y frente a la sociedad; su carácter contestatario frente a una sociedad que se le presenta como un sistema autorregulado; ser portador de valores culturales alternos a los predominantes y buscar la libertad en su lucha contra las determinaciones sociales. El Sujeto social se construye en el dinamismo de la participación social. Entre los movimientos actuales portadores de subjetividad y de valores culturales propios sobresalen los siguientes: el movimiento feminista, el movimiento obrero, el movimiento ecologista. Hoy día puede añadirse el movimiento por una alternativa de globalización y, en México, el movimiento indigenista. El horizonte de estos movimientos tiende a rebasar las fronteras nacionales y en su diversidad entretejen redes sociales que contribuyen a elevar la conciencia y a fortalecer su poder social (Lomelí, s/f).

Definidos así los sujetos sociales, por el momento podemos ver que, en el caso de los estudiantes, su presencia y su conciencia de sí mismos no está presente en el debate público sobre la educación. A diferencia de sus pares en Chile, donde fueron estudiantes de Educación Media Superior los que iniciaron la famosa “revolución de los pingüinos” (De la Cuadra, 2007), en México, los estudiantes no se organizan, ni son tomados en cuenta en los órganos de representación y voz en las escuelas (Santizo, 2011; Zurita, 2011). De igual forma, los maestros se han visto históricamente constreñidos en su representación por el SNTE, el que claramente es un sujeto social, pero escindido en cierta forma de los maestros. Por décadas, al ser autoridad de facto, donde desde los aspectos más cotidianos como la solicitud de cambio de plaza hasta las posibilidades de entrar al sistema dependieron de la disciplina sindical, en lo relacionado a las demandas sobre educación —no sobre

condiciones de trabajo—, ni los maestros ni el SNTE tienen una voz clara y que se escuche, posiblemente con la excepción de la sección 22 de la CNTE que ha tenido que desarrollar propuestas pedagógicas alternativas para posicionar su postura. Así, los maestros “de a pie” no participan ni son consultados siquiera en ninguna de las políticas relacionadas con la educación, puesto que ni su sindicato ni la autoridad educativa les consulta. Esto impacta tanto en la debilidad de los mecanismos de “participación reglamentada” (Hevia, 2014), como en la dificultad para que organizaciones o agrupaciones de maestros y/o de estudiantes se hagan escuchar en sus demandas y reclamos, pero también en sus propuestas y alternativas.

Asimismo, esta dificultad de reconocerse como sujetos, con historicidad y capacidad de agencia, dificulta que estudiantes y maestros busquen otras formas de acción colectiva más allá de las peticiones a la autoridad y las protestas, y que sus demandas se orienten más bien a resolver problemas específicos y puntuales que a promover bienes públicos (Hevia, 2014). En el caso de los maestros, inclusive frente a la reacción histórica de descontento frente a la reforma de 2013, donde según su percepción se lesionaba gravemente su estabilidad laboral y existía la amenaza de privatizar la educación, los maestros no lograron sostener en el tiempo un movimiento social de protesta.

### *POLISEMIA DE LA “CALIDAD EDUCATIVA”*

El cuarto elemento tiene que ver con la dificultad de articular demandas frente a algo tan difícil de definir y de aprehender como es la “calidad de la educación”. A diferencia de demandas más tangibles y visibles, como la construcción o el mejoramiento de espacios educativos, o la entrega de mobiliario escolar o incluso de datos más fáciles de cuantificar —como la cobertura, la repetición o la deserción escolar—, la calidad de la educación es poco clara y no se puede traducir en una demanda específica. Los indicadores para “medir” esta calidad también son cuestionables: tanto los tradicionales que miden deserción, repetición y cobertura, como aquellas pruebas estandarizadas de logro educativo que miden la calidad por medio de puntajes, como es el caso del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) (de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) o las pruebas para el ingreso a educación superior (Bray y Kobakhidze, 2014; Aboites 2012). Todos estamos de acuerdo en demandar una mejor calidad de la educación, pero el consenso se rompe cuando pensamos en las acciones necesarias para llegar a esa “calidad”: ¿mejorar la formación docente?, ¿evaluar a

los maestros?, ¿crear cuasi-mercados educativos?, ¿mejorar los nutrientes básicos de los educandos?, ¿mejorar la dinámica escolar? Las respuestas a estas preguntas permiten confirmar que la heterogeneidad es una de las características de las OSC, incluyendo las que participan en el campo de la educación.

En efecto, a pesar que todos afirman luchar por una educación de calidad, no existe a la fecha un proyecto-país o, de manera más técnica, un perfil o estándares compartidos del tipo de educación que necesitamos y queremos en México. Esto dificulta sin duda la construcción de redes que soporten una misma idea, a pesar de sus diferencias ideológicas. Demandar una “educación de calidad” cuando no tenemos claro qué significa esto, dificulta sin duda la acción colectiva. La diversidad de significados y variables que cruzan el concepto “educación de calidad” interviene en esta dificultad de articulación, tanto entre organizaciones sobre educación en diversos territorios —articulación vertical—, como entre organizaciones de diversas temáticas en un mismo territorio —articulación horizontal— (Hevia, 2011).

Adelantándonos a las conclusiones, una posible salida a este problema sería cambiar la demanda de la “calidad” hacia los “aprendizajes”, es decir, demandar que la sociedad en su conjunto, incluyendo al sistema educativo, se articule en torno a que los niños/as, jóvenes y adultos aprendan a lo largo de toda la vida, tal como está plasmado desde hace más de 20 años en la Declaración de la UNESCO sobre Educación para Todos (UNESCO, 1990 y 2000).

Antes de pasar al segundo tipo de factores que fomentan la fragmentación, conviene recordar el carácter interrelacionado de estas causas. Aun existiendo una robusta sociedad civil con amplia representatividad y capacidad de influencia en diversos temas-país, es claro que con el tipo de federalismo y la complejidad administrativa con la que se ha construido el sistema educativo nacional, es difícil —y hasta cierto punto inútil— generar coaliciones estatales preocupadas por la educación: las decisiones importantes se toman por pocas personas en la CdMx y su implementación se pierde en una maraña administrativa compleja. Si a esto sumamos la dificultad para traducir en demandas comprensibles y sentidas para la población el concepto más bien abstracto de “calidad educativa”, y si además se le añade la débil capacidad de maestros y estudiantes para ser ellos los actores y sujetos sociales encargados de subir a la arena pública estas demandas colectivas, el resultado no puede ser muy diferente al que encontramos: una fragmentación y ausencia en los niveles estatales y locales de organizaciones y alianzas por la educación, así como la presencia de pocas organizaciones en la capital que se abrogan la representación de la sociedad civil, aunque en la práctica solo representen a una

parte de la sociedad, generalmente la mejor representada, como los empresarios o las clases medias.

## **FACTORES EXTERNOS AL CAMPO EDUCATIVO**

Además de las características propias del campo educativo, la dificultad de articulación se relaciona con fenómenos generales que trascienden el tema de la educación y son comunes a otros campos de política sectorial y territorial. Aquí se pueden identificar al menos cuatro dimensiones que permiten comprender la baja articulación asociativa.

### *INSEGURIDAD CIUDADANA, PÉRDIDA DE CONFIANZA Y CRISIS SOCIAL*

La primera dimensión tiene mucho que ver con la coyuntura reciente del clima de inseguridad ciudadana y crisis económica que se vive en todo el país: el crecimiento sostenido de la pobreza, el aumento de la violencia, la impunidad y la percepción de inseguridad; la desconfianza en las instituciones políticas y un desgaste generalizado en los procesos de cohesión y construcción social han afectado desproporcionadamente a la sociedad veracruzana, en buena parte por las débiles capacidades estatales de su gobierno (Alafita, 2011; Olvera, Zavaleta y Andrade, 2012; Zavaleta, 2010). Esta situación estructural tiene efectos en la posibilidad de generación de cohesión social y capacidades de construcción de lo público (Hevia y Olvera, 2013). Los ataques sistemáticos a la prensa han hecho de Veracruz uno de los lugares más peligrosos para el periodismo (Artículo 19, 2015). En este sentido, si en condiciones “normales” de seguridad y crecimiento económico es difícil la articulación de la ciudadanía, en situaciones de crisis se requiere un esfuerzo más importante para romper las dinámicas de desconfianza generalizada.

Uno de los efectos más evidentes de estas crisis acumuladas de seguridad, economía, impunidad y descomposición institucional está en la pérdida acelerada de la confianza, tanto personal como institucional (INE, 2014). La confianza interpersonal es un elemento fundamental para la construcción de capital social y para asociarnos con desconocidos en torno a causas comunes (Putnam, 1994; Durston, 1999). Por ello, la pérdida de confianza, que ya de por sí era muy baja en relación con otras regiones del mundo, producto de la inseguridad y la impunidad, dificultan con claridad la posibilidad de articulación social en torno a problemas comunes.

### *BAJA DENSIDAD ASOCIATIVA*

La segunda dimensión es la baja densidad asociativa, tanto de México, en general, como de Veracruz, en particular. Tal como la literatura viene discutiendo desde hace décadas, México cuenta con muy baja densidad asociativa en comparación con otros países del mundo (Cadena-Roa, 2004; García *et al.*, 2010; Olvera, 1999 y 2003). Como vimos arriba, en Veracruz, donde residen más de siete millones de personas (Inegi, 2011), hay menos de 450 organizaciones aparentemente activas que se relacionan con temáticas de fomento educativo —incluyendo las de deporte y cultura—, es decir, una organización por cada 15 550 habitantes. Pero no es solo un problema del campo educativo: en general son muy pocas las organizaciones reconocidas en el estado. Con datos de 2011, Hevia y Olvera identificaron solo 148 organizaciones de empresarios en municipios metropolitanos, 69 asociaciones profesionales y solo 44 asociaciones deportivas (Hevia y Olvera, 2013); con pocas y desperdigadas organizaciones civiles en el territorio es más difícil articularse.

En este sentido, existe cierta evidencia sobre los efectos positivos de la participación para generar más participación (Klesner, 2007), de ahí que una baja densidad asociativa generalizada dificulte al mismo tiempo su articulación.

### *MIEDO AL CORPORATIVISMO*

El tercer elemento es más bien de orden cultural y tiene que ver con la disputa por la autonomía y el miedo al corporativismo que se traduce en resistencias activas para generar espacios de representación tipo gremial al interior de las OSC mexicanas (Hevia, 2012). Una de las características más fuertes del régimen posrevolucionario fue el peso e importancia de las corporaciones (Adler-Lomnitz, 2001; Alonso, Aziz, y Tamayo, 1994). Por ello, también la lucha por la autonomía hacia el gobierno y el Estado llegó a ser la marca distintiva de las organizaciones de la sociedad civil como sujeto histórico (Fox, 1994). El miedo fundado a la cooptación y la representación corporativa ha hecho que muchas de las posibilidades para articularse como colectivo sean siempre acompañadas de suspicacias y desconfianza, imposibilitándose en la práctica formar coaliciones como la Asociación Brasileña de ONG (ABONG) o la Acción de OSC de Chile (Acción) (Hevia, 2012). Si a esto se suma la capacidad de adaptación del corporativismo a la narrativa de la transición y apertura democrática posterior a la alternancia política (Moreno, 2012), la posi-

bilidad de construir redes y articulación no corporativa ha sido la dinámica más generalizada de movimientos importantes como #Yosoy132 (Alonso, 2013). Sin embargo, estos formatos organizativos no terminan de resultar para casos más estables de asociaciones y agrupaciones a nivel local, regional o estatal.

### *UTILITARISMO PARTIDARIO Y GUBERNAMENTAL*

Por último, el cuarto elemento, muy ligado con lo anterior, es la creación de “organizaciones fachada”, por parte de aspirantes a puestos de elección popular o incluso autoridades electas, que son usadas para entregar apoyos con fines de proselitismo electoral y para burlar tiempos de veda electoral (Hernández, 2013). En el caso veracruzano, la fundación “Fidelidad”, del exgobernador de Veracruz, Fidel Herrera, o la fundación “Ayudarte”, del exgobernador Javier Duarte de Ochoa, son los ejemplos más burdos, pero no los únicos. En el contexto de resistencia a la intromisión gubernamental y la simulación que hacen este tipo de organizaciones, no sorprende que las asociaciones civiles para-políticas dificulten la capacidad de articulación horizontal de la sociedad civil.

### **ELEMENTOS DE ARTICULACIÓN: CENTRARSE EN LOS APRENDIZAJES, EL CASO DE MIA**

A pesar de este contexto adverso, existen experiencias de articulación de organizaciones civiles de carácter regional o local, en torno a la educación. Las más reconocidas tienen que ver con la experiencia de educación popular que tuvo una importancia fundamental en los procesos políticos de las décadas de 1970 y 1980 (Martin, 2010). Están los proyectos alternativos de la CNTE en Oaxaca, Michoacán y Chiapas; las escuelas zapatistas en 500 comunidades de Chiapas, y ejemplos de organizaciones civiles en Puebla, Querétaro, Zacatecas y la CdMx (Alaníz Hernández, 2013: 175-178). Así como proyectos colectivos en educación intercultural y bilingüe sumamente valiosos (Dietz, 2012). Todos estos proyectos rescatan la importancia de la autonomía y se centran, más que en el desempeño o la “calidad de la educación”, en la búsqueda de otros aprendizajes y otras dinámicas educativas. Otra experiencia colectiva de articulación se viene desarrollando en Veracruz y algunos estados del sureste desde 2014, como un proyecto de investigación colaborativa implementado por el CIESAS y la Universidad Veracruzana: el proyecto Medición Independiente de Aprendizajes (MIA), la primera evaluación



ciudadana de logro educativo en México (Hevia y Vergara-Lope, 2015; Vergara-Lope y Hevia, 2016). Esta experiencia colaborativa de investigación-acción consiste en que los ciudadanos puedan participar en la evaluación de la educación, no solo como observadores, sino como actores en todo el proceso de generación y uso de los datos. El proyecto se desarrolla desde 2014 y consiste en una encuesta realizada en hogares, no en escuelas, donde ciudadanos voluntarios aplican una serie de instrumentos muy simples a todos los niños entre 5 y 16 años en sus viviendas, para medir sus niveles de lectura y matemáticas básicas.

Esta experiencia se concibe como un proyecto piloto de implementación de una evaluación ciudadana de aprendizajes y pretende convertirse en un modelo de participación ciudadana innovador en la educación, que al mismo tiempo pueda generar información útil y confiable para la toma de decisiones. En este sentido, el proyecto MIA tiene cuatro objetivos: generar información válida, confiable e independiente sobre los aprendizajes básicos que poseen niños y jóvenes en Veracruz y en México; ampliar la discusión pública sobre educación hacia los aprendizajes de los niños y los factores extra-escolares relacionados; denunciar los efectos de las desigualdades sociales, económicas, culturales, políticas y geográficas en los resultados de aprendizajes de los niños y jóvenes; y desencadenar procesos comunitarios y ciudadanos en educación (MIA, 2014).

MIA es parte de un movimiento internacional de más de 15 países, de Asia y África, que comparten la metodología de evaluaciones ciudadanas de aprendizajes (*Citizen Led Assessment*) (Banerji, Bhattacharjea y Wadhwa, 2013; Save the Children, 2013). Son cinco los elementos que permiten pensar en usar este modelo, no solo para generar una evaluación independiente de aprendizajes en México, sino también para incrementar la participación social en educación: 1) la simpleza de sus objetivos, puesto que se pretende saber si los niños saben leer y hacer operaciones matemáticas básicas; 2) la simpleza del instrumento hace que pueda aplicarlo cualquier ciudadano que sepa leer y reciba la capacitación correspondiente, además de que permite comunicar los resultados con mayor facilidad; 3) sus resultados permiten pensar en acciones de intervención por parte de padres, escuelas y comunidad, enfocando acciones específicas para cada localidad o escuela; 4) en su aplicación y difusión de los resultados se trabaja con voluntarios locales: son miles de voluntarios en Asia y África que cada año se involucran en evaluaciones ciudadanas a los aprendizajes; y 5) su aplicación en hogares, no en escuelas, permite ampliar la mirada de la educación más allá de los contextos escolares y, con ello, focalizar esfuerzos en el involucramiento parental.

En este sentido, MIA representa la posibilidad de generar evaluaciones ciudadanas y participativas innovadoras, de carácter formativo más que sumativo (Martínez, 2009), que además de generar legitimidad a sus resultados por ser independiente de las autoridades y no estar ligada a programas de incentivos o castigos hacia los docentes, puede también añadir efectividad a los procesos de toma de decisiones de los sujetos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la educación, al entregar sólida información basada en evidencia y en procedimientos estándares.

En 2014 se aplicó una primera medición en Veracruz con la participación de 480 voluntarios que entrevistaron a más de 3 100 niños en 2 400 hogares. En 2015, aumentó el número de voluntarios a 690 que entrevistaron a 4 800 niños en 2 760 hogares de Puebla, Yucatán y Quintana Roo y, en 2016, se planificó llegar a los estados de Tabasco y Campeche, además de implementar una segunda aplicación en Veracruz con la participación de decenas de organizaciones sociales e instituciones de educación superior.

Tal como se discute en las conclusiones, uno de los factores que permite explicar este caso de “éxito”, en términos de articulación, tiene que ver con la importancia de los aprendizajes básicos que tiene el proyecto MIA, mediante los cuales es posible ubicar la importancia de contar con demandas articuladoras legítimas e inspiradoras.

## CONCLUSIONES

Como se vio a lo largo del presente capítulo, la emergencia de asociaciones civiles y organizaciones de la sociedad civil en el campo educativo posee dinámicas propias que es necesario analizar con detalle y que varían según la escala analítica con que se trabaje. Así, el objetivo fue analizar la emergencia y articulación de diversos actores extra-escolares en el campo de la educación, tomando como caso el estado de Veracruz. Como se pudo apreciar, existen situaciones fuera y dentro del campo de la educación que se relacionan de manera directa con la fragmentación de las organizaciones civiles a nivel estatal y local, abonando así a una débil gobernanza en el sistema educativo veracruzano y nacional.

En efecto, se buscó mostrar que existe una importante diferencia en el tipo y capacidad de actores sociales en los ámbitos federal-estatal y local, presentándose una situación de gobernanza frágil donde es significativa la ausencia de la voz de

las organizaciones civiles, tanto en política educativa, como en el desarrollo general de la vida democrática veracruzana.

Bajo este argumento, se revisaron algunas causas internas y externas al campo educativo que permiten comprender las dinámicas de fragmentación y articulación, sobresaliendo la importancia del contexto político y social de Veracruz, que obstaculizan la generación de cohesión social, así como la baja densidad asociativa y la tendencia al corporativismo como factores externos que inciden en la dificultad de articulación. Del mismo modo, se revisaron algunos factores internos al campo educativo, como la polisemia del concepto de “calidad” educativa, la difícil construcción de sujetos sociales y el tipo de descentralización-centralización que modela al sistema educativo nacional.

Por último, sobre el análisis rápido de una experiencia positiva de articulación entre sociedad civil, se puede concluir que una demanda que puede ayudar a la articulación es centrarse en los aprendizajes como un proceso complejo, pero concreto, que es más fácil de comprender, comunicar y compartir que el de “calidad de la educación”, para poder articular las demandas sociales y los esfuerzos en torno a la educación.

En efecto, a pesar del entorno complejo, existe la posibilidad de articulación de las organizaciones cuando existe un objetivo común y compartido. Hay algunos ejemplos respecto a la importancia de tener causas colectivas para propiciar procesos de articulación social: en la última década del siglo xx, el campo electoral propició una articulación nacional gracias a la movilización social centrada en las demandas de elecciones limpias y confiables (Olvera, 2003; Isunza, 2001); la crisis de derechos humanos producto de la fallida “guerra contra el narcotráfico” de Calderón también generó articulaciones en torno a movimientos como el encabezado por Javier Sicilia (Garza, 2016).

En el caso educativo, los abusos sistemáticos de la simbiosis atípica entre SNTE y SEP, que llegaron a ser reconocidos por el propio presidente de la República (Terra, 2011), lograron articular organizaciones civiles focalizadas en incidencia de política educativa, lo que desembocó a su vez en el soporte político para implementar los cambios constitucionales de 2013 en materia educativa. Sin embargo, como vimos, esta demanda, si bien sentida por diversos tipos de organizaciones, no logró generar una articulación a nivel local, ni tampoco sostener alianzas o coaliciones pro-educación más allá de cambios importantes en las políticas docentes, marcadamente las de evaluación a los maestros.

Tal como se mostró con el ejemplo del proyecto MIA, desarrollado en el sureste mexicano, se considera que los aprendizajes son el eslabón perdido para articular diversos sujetos y energías sociales relacionadas con la educación. Miembros de la comunidad escolar, organizaciones de la sociedad civil, maestros, padres y alumnos coincidimos en una demanda muy simple pero muy potente: queremos que los niños vayan a la escuela y que aprendan lo necesario para desarrollarse de manera armónica como ciudadanos, tal como lo establece el artículo tercero de nuestra Constitución. Si logramos pasar el corazón de la discusión educativa desde la “evaluación docente” hacia los “aprendizajes” podremos articular los esfuerzos y dar un salto cualitativo en la educación, que no solo fortalezca y articule las demandas de la sociedad civil, sino también que revierta la crisis educativa en la que nos encontramos hoy como país.

## REFERENCIAS

- 10 por la Educación (2016). “10 por la Educación”. *10 por la Educación*, en <<http://www.10porlaeducacion.org/>>. [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2018.]
- Aboites, Hugo (2012). *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México: historia de poder, resistencia y alternativa (1982-2012)*, México, UAM/Clasco/Itaca.
- Adler-Lomnitz, Larissa (2001). *Redes sociales, cultura, y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, 2ª ed., México, Flacso-Sede México/M.A. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2011). *Gobernanza y gestión pública*, 4ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica.
- Alafita, Leopoldo (ed.) (2011). *Estudio de percepción ciudadana. La cultura política y los valores cívicos en Veracruz: la imagen de las instituciones, la confianza, la tolerancia y la convivencia*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Alaníz Hernández, Claudia (2013). “Modalidades de participación social en educación básica”, *Argumentos*, vol. 26, núm. 72, pp. 167-189.
- Alonso, Antonio (2006). “Calidad en educación: significado y medición”, en *Educación: visiones y revisiones*, Fernando Solana (ed.), México, Siglo XXI/FMED, pp. 181-191.
- Alonso, Jorge (2013). “Cómo escapar de la cárcel de lo electoral: el Movimiento #YoSoy132”, en *Desacatos*, núm. 42, agosto, pp. 17-40.
- Alonso, Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (eds.) (1994). *El nuevo Estado mexicano*, 4 vols., Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Nueva Imagen/CIESAS.

- Andere, Eduardo (2006). *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, México, Planeta.
- Arnaut, Alberto (1996). *Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, 2ª ed., México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- \_\_\_\_\_. (1998). *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994)*, México, Colegio de México/CIDE.
- \_\_\_\_\_. (2010). “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010”, en *Educación. Los grandes problemas de México*, Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (eds.), vol. 7, México, El Colegio de México, pp. 233-267.
- Artículo 19 (2015). “Muerte en Veracruz: periodistas bajo ataque en México”, *Artículo 19*, en <<http://www.articulo19.org/muerte-en-veracruz-periodistas-bajo-ataque-en-mexico/>>. [Fecha de consulta: 5 de julio de 2018.]
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2010). *Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, Sr. Vernor Muñoz. Misión a México, A/HRC/14/25/Add.4*, Nueva York, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Banerji, Rukmini, Suman Bhattacharjea y Wilima Wadhwa (2013). “The Annual Status of Education Report (ASER)”, *Research in Comparative and International Education*, vol. 8, núm. 3, p. 387, en <<https://doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.387>>.
- Bensusán, Graciela y Arturo Tapia (2013). “El SNTE y la calidad educativa: una agenda de investigación”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 75, núm. 4, pp. 557-587.
- Bray, Mark y Magda Nutsa Kobakhidze (2014). “Measurement Issues in Research on Shadow Education: Challenges and Pitfalls Encountered in TIMSS and PISA”, *Comparative Education Review*, vol. 58, núm. 4, pp. 590-620, en <<https://doi.org/10.1086/677907>>.
- Cadena-Roa, Jorge (ed.) (2004). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Cameron A. Maxwell, Eric Hershberg y E. Kenneth Sharpe (eds.) (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, Flacso.
- Casassus, Juan (2003). *La escuela y la (des)igualdad*, Santiago, Lom.

- De la Cuadra, Fernando (2007). “Conflicto social, hipergobernabilidad y participación ciudadana. Un análisis de la ‘revolución de los pingüinos’”, *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 16, en <<http://polis.revues.org/4699>>.
- Delamaza, Gonzalo (2005). *Tan lejos, tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*, 1ª ed., Santiago, Lom.
- Dietz, Gunther (2012). *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación: una aproximación antropológica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Durston, John (1999). “Construyendo capital social comunitario”, *Revista CEPAL*, núm. 69, pp. 103-118.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). “Building Theories from Case Study Research”, *The Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 4, pp. 532-550, en <<http://dx.doi.org/10.2307/258557>>.
- Estados Unidos Mexicanos (2013). Decreto por el que se reforman los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero.
- Fox, Jonathan (1994). “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, *World Politics*, vol. 46, núm. 2, pp. 151-184.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Nueva York, Oxford University Press.
- García, Sergio, Felipe J. Hevia, Michael D. Layton, María Isabel Verduzco, Martha Santos y Ana Paulina Rosas (2010). *Leyes estatales de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Análisis y recomendaciones*, México, Incide Social/ITAM/Alternativas y Capacidades A.C.
- Garza, Jaqueline (2016). “Sociedad civil organizada en la vigilancia y defensa de los derechos humanos ante la violencia en México (2006-2012)”, tesis de doctorado en antropología, México, CIESAS-DF.
- Gutiérrez, Daniel (2003). “El reverso del sujeto sociológico”, *Revista Universidad EAFIT*, vol. 39, núm. 131, pp. 41-59.
- Hernández, Elizabeth (2013). “La cultura política en la región maderera de Perote y Las Vigas. Análisis comparativo de los procesos y estrategias para la selección de candidatos a puestos de cabildo en el trienio 2008-2010”, tesis de maestría en antropología social, Xalapa, CIESAS-Golfo.
- Hevia, Felipe J. (2011). “Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 39, pp. 95-108.

- \_\_\_\_\_ (2012). “Más allá de organizaciones civiles. Algunos problemas para caracterizar el fenómeno asociativo en México”, en *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Víctor Espinoza y Alejandro Monsiváis (eds.), Tijuana, Colef, pp. 369-396.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Peticiones, protestas y participación. Patrones de relación sociedad-gobierno en la educación básica en Veracruz a inicios del siglo XXI*, México, CIESAS.
- Hevia, Felipe J. y Oswaldo Antonio (2016). “Ni voto de castigo ni acarreo masivo. Fragmentación e incertidumbre en el voto magisterial en Veracruz en las elecciones de 2015”, en *Proyecto Paradojas*, México, en dictaminación.
- Hevia, Felipe J. y Alberto Olvera (2013). “Capital social en el estado de Veracruz”, en *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*, Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.), Xalapa, Universidad Veracruzana, pp. 165-216.
- Hevia, Felipe J. y Samana Vergara-Lope (2015). *Medición independiente de aprendizajes. Informe de investigación*, Xalapa, CIESAS.
- Indesol (2016). “Sistema de Información del Registro Federal de las OSC”, en <<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>>.
- INE (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE, en <[http://www.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informe Pais/](http://www.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePais/)>.
- INEE (2014). “Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, en <<http://www.inee.edu.mx/>>.
- Inegi (2011). “Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2010”, México, Inegi.
- Isunza Vera, Ernesto (2001). *Las tramas del alba: una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo, (1968-1993)*, 1ª ed., México, CIESAS/ M.A. Porrúa.
- Klesner, Joseph L. (2007). “Social Capital and Political Participation in Latin America”, *Capital social y participación política en América Latina: evidencia de Argentina, Chile, México y Perú*, vol. 42, núm. 2, pp. 1-32.
- Martin, Christopher J. (2010). “Las innovaciones de la educación popular en el mundo jerárquico de las políticas públicas”, en *Innovación social en educación: una base para la elaboración de políticas públicas*, Bonifacio Barba y Margarita Zorrilla (eds.), 1ª ed., Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes/ Siglo XXI, pp. 46-73.

- Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006). “El método de estudio de caso, estrategia metodológica de la investigación científica”, *Revista Científica Pensamiento y Gestión*, núm. 20, pp. 165-193.
- Martínez Rizo, Felipe (2009). “Evaluación formativa en aula y evaluación a gran escala: hacia un sistema más equilibrado”, *REDIE*, vol. 11, núm. 2, en <<http://redie.uabc.mx/vol11no2/contenido-mtzrizo2.html>>.
- Martinic, Sergio y Gregory Elacqua (eds.) (2010). ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo, Santiago, UNESCO/PUC.
- MIA (2014). “Medición Independientes de Aprendizajes”, en <<http://medicionmia.org.mx/>>.
- Moreno, Saúl Horacio (2012). “Más allá de Schmitter (en el mundo sindical)”, en *Los retos de la democratización, el desarrollo sustentable y la construcción de ciudadanía en Veracruz*, Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.), Xalapa, Covect-uv, pp. 65-79.
- Muñoz, Aldo (2008). “Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, pp. 377-417.
- Olvera, Alberto (ed.) (1999). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_ (ed.) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana.
- \_\_\_\_ (2013). *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.) (2012). *Los retos del desarrollo, la democracia, la sociedad civil y el medio ambiente en Veracruz*, Xalapa, Covect-uv.
- Organización de Naciones Unidas (2016). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, Organización de Naciones Unidas.
- Ornelas, Carlos (ed.) (2007). *Democracia y educación cívica*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- \_\_\_\_ (2008a). *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*, 1ª ed., México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_ (2008b). “El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, pp. 445-469.
- Poder Ejecutivo Federal (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, Presidencia de la República.



- Putnam, R.D. (1994). *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Santibáñez, Lucrecia. 2008. “Reforma educativa: el papel del SNTE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, pp. 419-443.
- Santizo, Claudia (2011). “Gobernanza y participación social en la escuela pública”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50, pp. 751-773.
- Save the Children (ed.) (2013). *The Right to Learn. Community Participation in Improving Learning*, Westport, Save the Children.
- Solana, Fernando (ed.) (2005). *Educación y desigualdad*, México, Siglo XXI.
- Solana, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (1981). *Historia de la educación pública en México*, México, Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica.
- Street, Susan (1992). “El SNTE y la política educativa, 1970-1990”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 2, pp. 45-72, en <doi:10.2307/3540980>.
- Terra (2011). “Reconoce Calderón pacto con Elba Esther Gordillo”, *Terra*, 6 de julio, en <<http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/1152234/Reconoce+Calderon+pacto+con+Elba+Esther+Gordillo.htm>>.
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, Jomtien, UNESCO.
- \_\_\_\_ (2000). *The Dakar Framework Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments*, Dakar, UNESCO.
- \_\_\_\_ (2005). *Educación para todos. El imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Resumen*, París, UNESCO.
- \_\_\_\_ (2009). *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*, París, UNESCO.
- Verduzco, María Isabel y Mónica Tapia (2012). *Organizaciones de la sociedad civil: presentes en las escuelas, ausentes en las políticas educativas*, México, Alternativas y Capacidades A.C.
- Vergara-Lope Tristán, Samana y Felipe J. Hevia de la Jara (2016). “Evaluaciones educativas realizadas por ciudadanos en México: validación de la Medición Independiente de Aprendizajes”, *Innovación educativa (Ciudad de México)*, vol. 16, núm. 70, pp. 85-108, en <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-26732016000100085&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-26732016000100085&lng=es&tlng=es)>. [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2018.]

- Zavaleta, Alfredo (2010). “Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006)”, en *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de la política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Alberto J. Olvera (coord.), México, CIESAS/UV, pp. 407-446.
- Zurita, Úrsula (2011). “Los desafíos del derecho a la educación en México a propósito de la participación social y la violencia escolar”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 48, pp. 131-158.

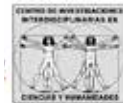
Colección Alternativas

# Participación social e incidencia pública en México

Jorge Cadena-Roa  
Antonio Alejo Jaime  
coordinadores

# PARTICIPACIÓN SOCIAL E INCIDENCIA PÚBLICA EN MÉXICO

**Jorge Cadena-Roa**  
**Antonio Alejo Jaime**  
(Coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México

---

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades  
Ciudad de México, 2020

Cadena-Roa, Jorge, editor | Alejo Jaime, Antonio, editor.

Participación social e incidencia pública en México / Jorge Cadena-Roa, Antonio Alejo Jaime (coordinadores).

Primera edición. | México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2020. | Serie: Colección Alternativas.

LIBRUNAM 2082617 | ISBN 978-607-30-0946-1 (colección) | ISBN 978-607-30-3664-1 (volumen).

Temas: Participación política—México | Sociedad civil—México | México—Política social.

LCC JL1281.P3585 2020 | DDC 320.972—dc23

El coloquio, el seminario y los resultados de la investigación que se presentan aquí fueron posibles gracias al apoyo del Proyecto de Investigación Científica Básica del Conacyt “Desempeño organizacional: organizaciones de la sociedad civil (osc), organizaciones de los movimientos sociales (oms), y acción colectiva” (CB-2012-01, 178941), y del Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM 2012-II con el proyecto “Globalizaciones y activismos transnacionales del Sur”.

Primera edición electrónica, 2020

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias  
en Ciencias y Humanidades  
Torre II de Humanidades, 4º piso  
Circuito Interior, Ciudad Universitaria,  
Coyoacán, 04510, CDMX  
[www.ceiich.unam.mx](http://www.ceiich.unam.mx)

Diseño de portada: Amanali Cornejo Vázquez

ISBN de la colección: 978-607-30-0946-1

ISBN: del volumen: 978-607-30-3664-1

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

# CONTENIDO

<i>Introducción</i>	
<i>Jorge Cadena-Roa y Antonio Alejo Jaime</i>	9
<b>I. Perspectivas de análisis de la incidencia</b>	25
La participación y sus entornos: tendencias en una década de desencanto	
<i>Alejandro Monsiváis-Carrillo</i>	27
¿Cómo implementar una incidencia pública efectiva? De una configuración ciudadana representativa a una participativa	
<i>Laura Beatriz Montes de Oca Barrera</i>	55
<b>II. Experiencias de incidencia</b>	79
Dinámicas que fragmentan, problemáticas que articulan. Organizaciones de la sociedad civil en el campo de la educación	
<i>Felipe Hevia</i>	81
La sana desconfianza: nuevos medios de comunicación e incidencia	
<i>Alejandro Natal</i>	107
¿Es la incidencia una opción para cambiar a México? Reflexiones sobre posibilidades y retos	
<i>Laura Freyermuth Joffre</i>	131
Incidencia pública en México: perspectivas locales	
<i>Miguel de la Vega</i>	147
La sociedad civil mexicana y la práctica de la diplomacia ciudadana en un contexto de gobernanza global	
<i>Brisa Ceccon Rocha</i>	171

Viejas y nuevas agendas de la sociedad civil <i>Flor María Ramírez Mejía</i>	193
Gobernanza multiescalar y organizaciones no gubernamentales en México: la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo <i>Antonio Alejo Jaime</i>	217
Las relaciones México-Unión Europea y el Mecanismo de Diálogo gobierno-sociedad <i>Laura Becerra Pozos</i>	239
<b>III. Las organizaciones y sus entornos: tensiones, retos, propuestas</b>	251
Retos institucionales en la relación gobierno-organizaciones de la sociedad civil en México <i>Humberto Muñoz Grandé</i>	253
Una propuesta para el diálogo social: el Consejo Económico y Social de México <i>Fernando Montoya</i>	279
No todo lo que brilla es oro: dilemas en torno a un eventual aumento del financiamiento público a las OSC en México <i>Rosa García Chediak</i>	301
Una nueva legitimación para el sector <i>Miguel de la Vega</i>	333
De anacronismos y vaguedades: el “fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil” en tiempos de gobernanza <i>Laura Beatriz Montes de Oca Barrera y Yolanda Aguirre García</i>	355
<i>Colaboradores</i>	375