

# ¿Cercanía y confianza?

## La experiencia de comunidades escolares con el Programa la Escuela es Nuestra

### Closeness and Trust?

#### The Experience of School Communities with the 'La Escuela es Nuestra' Program

Elisa Lavore Fanjul  
CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, A. C.,  
MÉXICO  
elisalavore@cee.edu.mx  
<https://orcid.org/0000-0002-1093-2552>

Annette Santos del Real  
CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, A. C.,  
MÉXICO  
asantos@cee.edu.mx  
<https://orcid.org/0000-0002-3363-5235>

#### RESUMEN

El estudio emplea un enfoque cualitativo para analizar la implementación de La Escuela es Nuestra (LEEN), un programa federal que descentraliza la toma de decisiones al nivel de las comunidades escolares, otorgándoles un subsidio para que resuelvan necesidades de infraestructura y equipamiento educativos. El diseño de LEEN apuesta a la cercanía (las comunidades conocen mejor las necesidades de sus escuelas) y a la confianza (harán un manejo fiable de los recursos). Mediante 78 entrevistas semiestructuradas realizadas en 21 escuelas, la investigación explora el cumplimiento tanto de estos supuestos como de las Reglas de Operación (RO), así como los beneficios percibidos por las comunidades. Los hallazgos indican que la implementación de LEEN generalmente se apega a las RO y mejora la contextualización de los proyectos de infraestructura. Los supuestos de cercanía y confianza se cumplen principalmente en comunidades con un tejido social fuerte. Se identifican debilidades en los mecanismos de vigilancia y transparencia, lo que podría aumentar el riesgo de un uso inadecuado de recursos en comunidades con débil tejido social.

Palabras clave: infraestructura educativa, participación comunitaria, descentralización

#### ABSTRACT

The study employs a qualitative approach to analyze the implementation of La Escuela es Nuestra (LEEN), a federal program that decentralizes decision-making to the level of school communities, granting them a subsidy to address educational infrastructure and equipment needs. LEEN's design relies on proximity (communities better understand their schools' needs) and trust (they will reliably manage resources). Through 78 semi-structured interviews conducted in 21 schools, the research explores the fulfillment of these assumptions as well as the Operating Rules (OR), and the benefits perceived by communities. The findings indicate that LEEN's implementation generally adheres to the OR and improves the contextualization of infrastructure projects. The assumptions of proximity and trust are primarily fulfilled in communities with a strong social fabric. Weaknesses are identified in surveillance and transparency mechanisms, which could increase the risk of inappropriate use of resources in communities with weak social fabric.

Keywords: educational infrastructure, community participation, decentralization



## INTRODUCCIÓN

Desde mediados de 2019, el Programa La Escuela es Nuestra (LEEN) está dirigido a mejorar la infraestructura, el equipamiento y los servicios de las escuelas, a través de subsidios que se entregan directamente a las comunidades escolares (DOF, 2023). A partir de entonces, LEEN constituye, en la práctica, la principal política de infraestructura educativa del gobierno federal a la que, año con año, se han asignado incrementos presupuestales considerables. Al cierre del último sexenio, más de 173 mil escuelas públicas de educación básica, de las 174 mil existentes en el país, habían recibido subsidio del programa, lo que representó una inversión de alrededor de 84 mil millones de pesos (Presidencia de la República, 2024).

Según el diagnóstico del Programa, la ausencia de una perspectiva intercultural y la escasa contextualización de las políticas de infraestructura educativa de administraciones anteriores, habían impedido la atención de las necesidades específicas de las escuelas rurales ubicadas en localidades de mayor marginación, donde se acentúan las carencias de infraestructura y equipamiento (SEP, 2023a y b). Para responder a estos retos, LEEN descentraliza la toma de decisiones al nivel de las comunidades escolares, sin intermediación de actores de los gobiernos estatales o municipales, otorgándoles los recursos directamente para que resuelvan las necesidades más urgentes de las escuelas.

En la literatura hay diversos argumentos en favor de la descentralización que la relacionan con más eficiencia, pertinencia, innovación y rendición de cuentas en la implementación de las políticas públicas. En el caso de LEEN, las Reglas de operación (RO, DOF, 2023) sugieren dos supuestos estrechamente vinculados con estos argumentos: la cercanía y la confianza en las comunidades. La primera remite a que es la comunidad escolar quien mejor conoce las necesidades de la escuela y, por tanto, puede decidir de manera pertinente en qué gastar los recursos y llevar a cabo una contraloría comunitaria al gasto. La confianza refiere a que, al ser la comunidad quien ejecuta el gasto, se evitan no sólo los costos de transacción, sino los posibles actos de corrupción que podrían ocurrir cuando quien ejerce el gasto es una instancia municipal, estatal o federal.

El estudio fue desarrollado por el Centro de Estudios Educativos (CEE) a solicitud y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Emplea una aproximación cualitativa para conocer la experiencia con la implementación del Programa en comunidades escolares ubicadas en distintos contextos sociodemográficos. Para la indagación y el análisis, consideró tres referentes: 1) los supuestos de cercanía y confianza; 2) las RO, que prescriben tanto las acciones como su ordenamiento (qué ha de hacerse, en qué momento, etcétera); y 3) los beneficios que se prevén para las comunidades y escuelas participantes. El estudio buscó responder cinco preguntas.

1. ¿Qué tanto y en cuáles aspectos se apega la implementación de LEEN que hacen los Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP) a los criterios y procedimientos establecidos por las RO?
2. ¿Cómo toman decisiones los CEAP y cuál es la racionalidad detrás de ellas?
3. ¿Cómo es que las Reglas de Operación favorecen (o no) un uso pertinente y fiable de los recursos por parte del CEAP?
4. ¿Cómo se asocia la puesta en marcha de LEEN con la participación de las familias y otros miembros de la comunidad en asuntos de la escuela?
5. ¿Cuál es la valoración que hacen el CEAP y el director escolar sobre los beneficios del programa para la comunidad y la escuela?

Por razones de espacio, este artículo se enfoca en responder las primeras cuatro preguntas. La siguiente sección presenta una descripción general del programa, incluyendo sus objetivos y estrategia operativa. El tercer apartado explica brevemente la metodología empleada por el estudio. Los resultados y conclusiones se presentan en la cuarta y quinta sección, respectivamente.

## DESCRIPCIÓN DE LEEN

LEEN marca un viraje importante respecto de la centralización que ha caracterizado a la política de infraestructura educativa en México. En 1992, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la

Educación Básica otorgó a los gobiernos estatales la responsabilidad de construir y mantener los planteles con recursos transferidos por la federación; sin embargo, el gobierno federal mantuvo el control sobre la política de infraestructura. En 2008, la Ley General de Infraestructura Física Educativa (LGIFE) dio lugar a la creación del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (Inifed) como el órgano encargado de la materia (Cámara de Diputados, 2008; Priego, 2024). Con excepción de algunos otros programas que integraron componentes de infraestructura, como Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)<sup>1</sup> e Inclusión y Equidad Educativa, hasta 2019, la infraestructura educativa dependió fundamentalmente del INIFED y de los organismos estatales en la materia (Priego, 2024).

En 2019, se derogó la LGIFE, se impulsó la desaparición de facto del Inifed y, en sustitución, se creó la Dirección General de La Escuela es Nuestra (DGLEEN), adscrita a la oficina de la persona titular de la SEP (Cámara de diputados, 2024, Priego, 2024). Ese mismo año, LEEN se integró al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y los recursos destinados al Inifed se redujeron significativamente, sobre todo para continuar con proyectos ligados a un programa del sexenio previo (Escuelas al CIEN) y limitándolo a desarrollar funciones normativas, de supervisión, capacitación y asistencia técnica.

Aunque originalmente el Programa sólo consideraba los componentes de infraestructura (entendida como la ampliación o rehabilitación de espacios físicos, que abarca, también, servicios básicos) y equipamiento (mobiliario, equipo de cómputo, material didáctico y deportivo, libros de texto, uniformes escolares y material de limpieza), a partir de 2021 sumó los de alimentación y extensión de la jornada escolar para cubrir, presumiblemente, algunos de los objetivos del extinto PETC. En la actualidad, LEEN se propone los siguientes objetivos:

---

<sup>1</sup> El PETC comenzó a operar en 2008 y se mantuvo vigente durante tres administraciones federales. Su objetivo era mejorar las oportunidades de aprendizaje incrementando el tiempo que los estudiantes pasan en la escuela. En algunos planteles, el programa incluía servicios de alimentación.

- Lograr un avance equitativo en la mejora de la infraestructura física educativa a nivel nacional.
- Cubrir de manera eficiente las necesidades de las comunidades escolares.
- Impulsar la organización comunitaria educativa en los planteles de educación básica (SEP, 2024).

La estrategia operativa del programa da prioridad a los planteles que se encuentran en las áreas geográficas de mayor marginación y rezago social, cuya selección es responsabilidad de la DGLEEN. De acuerdo con la información disponible (Priego, 2024), los primeros años de operación de LEEN estuvieron marcados por un claro enfoque de equidad: en 2019, 53.5% y 43.9% de las escuelas seleccionadas se encontraban, respectivamente, en localidades de muy alta y alta marginación; para 2020, estos porcentajes fueron de 16.4% y 77.7%, mientras que, en 2021, dicha distribución registró 22.1% y 67.6%.

No es raro que una misma escuela se vea beneficiada por el programa en más de una ocasión (por ejemplo, se estima que entre 2020 y 2021, la repitencia fue de 47.4%); sin embargo, las RO no precisan criterios sobre cómo priorizar los planteles que van a beneficiarse de una segunda, tercera o hasta cuarta asignación del subsidio.

Para recibir los subsidios del programa, cada comunidad debe conformar un CEAP<sup>2</sup> integrado, prioritariamente, por madres y padres de familia, y en los que la tesorería debe quedar a cargo de una mujer. Una vez seleccionados los planteles, la DGLEEN determina el monto que recibirá cada uno de ellos y realiza la dispersión del recurso con apoyo de la Tesorería de la Federación (Tesofe) y del Banco del Bienestar. Esto último ocurre después de que la DGLEEN ha validado que el CEAP se ha constituido, sus integrantes han firmado la Carta compromiso y realizado un diagnóstico de necesidades. Los montos asignados se diferencian de acuerdo con el tamaño de la matrícula escolar y son los siguientes:

<sup>2</sup>De acuerdo con el Artículo 34 de la Ley General de Educación (LGE, Cámara de Diputados, 2024), el CEAP es un actor formalmente reconocido en el Sistema Educativo Nacional (SEN).

- Rango I: 200 mil pesos para escuelas de 2 a 50 estudiantes.
- Rango II: 250 mil pesos para escuelas de 51 a 150 estudiantes.
- Rango III: 600 mil pesos para escuelas de 151 estudiantes y más (DOF, 2024).

La Secretaría de Bienestar, a través de los Facilitadores Autorizados (FA) o Servidores de la nación, brinda acompañamiento a los CEAP para que ejecuten los proyectos conforme a la normatividad aplicable y presenten los formatos y comprobaciones requeridos por el programa. Los FA no tienen funciones de fiscalización o auditoría sobre la forma en que se ejerce el recurso. El seguimiento a los trabajos que realiza el CEAP es responsabilidad de la comunidad escolar.

La DGLEEN ofrece, en línea, distintas guías para orientar al CEAP (SEP, 2024a, 25 de octubre) en el desarrollo de sus funciones. En su página, también puede accederse a los formatos requeridos por el programa (SEP, 2024b, 25 de octubre), desde el Acta de Asamblea de Integración del CEAP y la priorización del uso del recurso, hasta la rendición de cuentas final. El FA es responsable de llenar y cargar en la plataforma algunos de estos formatos; otros son integrados por el CEAP al Expediente de actividades, que se resguarda en físico en la escuela, y queda a disposición de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en caso de que lo requiera.

Si bien las RO consideran que la DGLEEN realice actividades de supervisión del programa, no especifica un mecanismo para llevarlas a cabo. A la fecha, sólo es posible acceder a datos de la encuesta “Supervisión a la operación del programa La Escuela es Nuestra”,<sup>3</sup> aplicada en línea por la DGLEEN a finales del ciclo escolar 2022-2023, a directivos de planteles públicos de educación básica. La encuesta se propuso “obtener información sobre la operación de LEEN en sus diferentes procesos, a fin de identificar fortalezas y áreas de mejora que permitan una intervención oportuna”.<sup>4</sup>

La Matriz de Indicadores para Resultados de LEEN (MIR-PLEEN) apunta a las acciones realizadas desde la DGLEEN y la Secretaría de

<sup>3</sup>El CEE accedió a la base de datos de la encuesta mediante una solicitud al INAI.

<sup>4</sup>La encuesta no utilizó muestreo. La DGLEEN solicitó la respondieran todas las escuelas de educación básica y no sólo las beneficiarias del programa. La base de datos contiene 1 058 registros.

Bienestar, tales como el registro de los CEAP, la apertura de cuentas bancarias y la activación de las tarjetas del Banco del Bienestar. Sin embargo, estos indicadores no generan información sobre los proyectos y actividades que los CEAP implementan en las escuelas.

## METODOLOGÍA

El estudio tuvo un enfoque cualitativo. Para el levantamiento de información en campo se aplicaron entrevistas semiestructuradas a actores directamente involucrados en la implementación del programa en las comunidades escolares. Previamente se revisaron las RO y sus modificaciones (DOF, 2023, 2024), a fin de identificar el procedimiento y la actuación que éstas prevén para el CEAP y otros actores. Con el fin de abarcar una diversidad de experiencias, la muestra atendió tres criterios básicos: 1) rango de subsidio según las RO del programa; 2) nivel educativo (preescolar, primaria y secundaria); y 3) tipo de servicio (general, indígena, comunitario, etcétera).

La selección de la muestra se hizo con base en el universo de las escuelas que fueron beneficiarias durante 2023, empleando el método aleatorio. Aunque la muestra original preveía 16 escuelas de dos entidades federativas, se juzgó pertinente incorporar al análisis de resultados las cinco donde se pilotearon las guías de entrevista, pues las variaciones entre las versiones de prueba y las definitivas fueron mínimas. La muestra final incluyó escuelas de todos los rangos de subsidio, niveles y tipos de servicio en Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Morelos y Puebla, como se describe en las tablas 1 y 2.

■ Tabla 1. Escuelas por rango de subsidio y estado

Rango	Estado					Total
	Hidalgo	Jalisco	Chihuahua	Morelos	Puebla	
I	3	2		1	1	7
II	2	4			1	7
III	3	2	2			7
Total	8	9	2	1	2	21

Fuente: elaboración propia.

■ Tabla 2. Escuelas por nivel y tipo de servicio

Nivel	Tipo de servicio					Total
	Indígena	Comunitario	General	Técnica	Telesecundaria	
Preescolar	2	2	2			6
Primaria	1	1	5			7
Secundaria		1	3	2	2	8
Total	3	4	10	2	2	21

Fuente: elaboración propia.

En cada escuela se planeó entrevistar a los responsables de la presidencia y tesorería del CEAP, a un integrante del Comité de Contraloría Social (CCS) y a la autoridad de la escuela. El piloteo de instrumentos se llevó a cabo durante abril de 2024 y el trabajo de campo, unas semanas después (17 y 18 de junio), una vez que habían pasado las elecciones presidenciales. En el levantamiento participaron ocho entrevistadores previamente capacitados. En total, se aplicaron 78 entrevistas: 20 a presidentas del CEAP, 20 a tesoreras, 17 a vocales del Comité de Contraloría Social y 21 a directores o directoras de escuela. Las entrevistas se transcribieron y fueron codificadas y analizadas empleando *Dedoose*, siguiendo un enfoque inductivo por el cual se generaron categorías y códigos a partir de los datos de manera emergente.

## RESULTADOS

De acuerdo con las RO, las siguientes actividades deben llevarse a cabo en las comunidades escolares:

1. El FA notifica a la dirección de la escuela que fue seleccionada como posible beneficiaria del programa.
2. La autoridad escolar convoca a la comunidad escolar a realizar una primera asamblea informativa con el FA para presentar el programa y elegir a los integrantes de los comités; esto se formaliza en el formato de Acta de Asamblea Escolar.
3. El CEAP determina en qué gastar el recurso atendiendo a los componentes del programa, valida la priorización en asamblea

- con la comunidad escolar y llena los formatos de prioridades y diagnóstico.
4. El FA entrega al CEAP la tarjeta del Banco del Bienestar y éste accede al recurso en una sucursal de dicha institución bancaria.
  5. El CEAP elabora un plan de trabajo y llena el formato correspondiente.
  6. El CEAP lleva a cabo la comprobación del uso del recurso mediante facturas o listas de raya.
  7. El CEAP integra un registro de ingresos y gastos; asimismo, elabora un periódico mural que muestra fotografías de la escuela antes y después del proyecto realizado.
  8. El CEAP elabora un informe de rendición de cuentas y resguarda el Expediente de Actividades con la documentación comprobatoria original.
  9. El CCS elabora un informe de contraloría social.

En términos generales, en las escuelas visitadas se cumplieron la gran mayoría de estas actividades. Aquellas que se realizaron en menor medida fueron las relacionadas con el informe de rendición de cuentas, el periódico mural y el informe de contraloría social. En algunos casos, esto derivó del hecho de que, al momento de realizar el trabajo de campo, algunas escuelas aún no habían concluido el proyecto y, por tanto, no estaban en posibilidad de producir esos documentos. Respecto de la terminación de los proyectos, un punto de fricción identificado en las entrevistas fue que, aunque las RO no establecen un plazo determinado para llevarlos a cabo, algunos CEAP refirieron que se les había indicado que debían realizarlos en el lapso de tres meses, tiempo que les resultó insuficiente y debieron ampliar.

Las entrevistas muestran una heterogeneidad importante en la implementación de las actividades previstas por las RO. Esto es consecuencia del amplio margen de decisión que el programa otorga a las comunidades, lo que da pie a que su ejecución esté fuertemente influida por las condiciones locales, por demás diversas.

*¿Cómo toman decisiones los CEAP y cuál es la racionalidad detrás de ellas?*

El estudio identifica que la toma de decisiones al interior de los CEAP estuvo profundamente guiada por la optimización de los recursos y la autoridad escolar. Asimismo, en algunos casos en los que el nivel de participación de la comunidad es alto, las decisiones se sometieron a consulta en asamblea, aun cuando esto no fuera requerido por las RO. En contraste, en escuelas donde hay poca participación de la comunidad escolar, la presidenta y la tesorera tomaron por sí solas las decisiones.

En la mayoría de las escuelas la definición de las actividades a desarrollar en el plan de trabajo consistió en un proceso iterativo de revisión de necesidades, cotización, y nueva revisión para replantear lo que presupuestalmente resultaba viable. Casi todos los CEAP solicitaron cotizaciones a más de un proveedor, comparando precios y calidad de materiales. En ocasiones, esto llevó a los comités a optar por proyectos y tomar decisiones de inversión que no se habían considerado inicialmente o que no se habían identificado de mayor prioridad. En parte, esto fue consecuencia del desconocimiento técnico inicial que tenían los integrantes del CEAP sobre las implicaciones del proyecto elegido. Al respecto, algunos entrevistados consideraron que sería útil para los comités contar con asesoría técnica de arquitectos o ingenieros desde el momento en que comienzan a definir los proyectos para asegurar la viabilidad del plan de trabajo.

Las entrevistas revelan capacidades diferentes en los CEAP para traducir el diagnóstico en un plan de trabajo costeable. Algunos contaron con el conocimiento técnico necesario para desarrollar el proyecto que visualizaron desde el inicio, debido a que en la comunidad escolar había personas con experiencia en la ejecución de obras (albañiles, jardineros, arquitectos, ingenieros, etcétera) que les brindaron asesoría tanto sobre costos y proveedores como respecto de las actividades implicadas en la ejecución del proyecto.

Sí, anduvimos preguntando. Por ejemplo, “el esposo de fulanita es albañil”, “el esposo es jardinero”; entonces, eso fue también lo que nos ayudó. Mi suegro también vino, “tal cemento”, y entonces, eso fue lo que nos ayudó, que teníamos quiénes nos dieran su punto de

vista, “en tanto anda esto”, “tanto te cobran por esto” (presidenta, Primaria General, Jalisco).

Muchos entrevistados expresaron dificultades porque los proveedores –tanto constructoras como tiendas de materiales o equipos– les cotizaron con sobreprecio, ya sea porque supieron que habían recibido recursos del programa o simplemente por ser éste del gobierno. Los comités también tuvieron dificultades para encontrar proveedores que emitieran facturas, ya que en las comunidades éstos no siempre están dados de alta en el Sistema de Administración Tributaria (SAT); además, el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) reduce considerablemente el monto del presupuesto que efectivamente se empleará en las obras o adquisiciones.

Asimismo, se encontró que la opinión de la autoridad escolar puede ser factor importante en las decisiones finales de los CEAP. Aun cuando en ninguna de las comunidades visitadas el director de la escuela formó parte del Comité, en la mayoría este actor participó, en mayor o menor medida, en la identificación de necesidades y en la definición de los planes de trabajo. El involucramiento de los directivos se mantuvo a lo largo del desarrollo de los proyectos definidos por los CEAP, ya sea para convocar a la comunidad escolar o para monitorear el correcto desarrollo de las obras.

En algunas escuelas, antes de iniciar con la ejecución del plan de trabajo, los directores promovieron que el CEAP lo presentara al Consejo de Participación Social (CPS) o a la Asociación de madres y padres de familia para asegurar que no hubiera duplicidades en los proyectos de unos y otros o para promover su complementariedad. Esta forma de proceder no está contemplada en las RO, que no precisan nada respecto de la consulta o coordinación con otras organizaciones de la comunidad escolar.

Dos anotaciones positivas más sobre el involucramiento de los directores: 1) cuando fue pertinente, promovieron que los planes de trabajo aprovecharan materiales que habían llegado a la escuela a través de otros programas, y 2) ayudaron a identificar necesidades de mejora relevantes para los procesos de enseñanza que difícilmente los CEAP podrían haber notado dado que, al no ser las madres y padres de familia actores típicamente involucrados en el quehacer

pedagógico de la escuela, su margen de visión suele limitarse a las áreas comunes y externas a las aulas.

*¿Cómo es que las Reglas de Operación favorecen (o no) un uso pertinente y fiable de los recursos por parte del CEAP?*

De manera general, la mayoría de los entrevistados consideró que la comunidad escolar es quien mejor sabe lo que se necesita porque está cerca de la escuela, así como con la opinión de que, comparado con el gobierno, el CEAP es más eficaz, efectivo y afín a la comunidad escolar. Para todos los integrantes del CEAP y la gran mayoría de las autoridades escolares, el proyecto que se ejecutó con los recursos de LEEN sí atendió las necesidades más apremiantes de la escuela. En palabras de una entrevistada:

Pienso que sí, porque era pintura, los salones están ahorita pintaditos; ahorita están en proceso algunos. El taller de conservación no tenía agua, le pusimos agua. Se quedó un sistema dentro de nuestra escuela que se va la luz y no hay agua; entonces, los baños no funcionan y se compró una planta de luz para que los baños estuvieran funcionando porque nos pasó una vez que tuvimos que mandar a los niños a sus casas porque no aguantaban y los baños estaban muy sucios (directora, Secundaria Técnica, Jalisco).

Al preguntar si es mejor que el gobierno atienda directamente las necesidades de la escuela, la apreciación dominante entre los entrevistados fue que la segunda las conoce mejor que el primero. Esto se relaciona con que, parafraseando la expresión de una presidenta, la escuela es como “su propia casa” y no hay manera de que un actor externo la conozca mejor que la propia comunidad:

Yo creo que la comunidad, está bien, así como lo manejaron en este año o en esta sección o periodo. Está bien porque realmente el gobierno no conoce las necesidades que tenemos, entonces es muy difícil ver las cosas física o superficialmente y decir, “yo quiero que se invierta en esto”. Es decir, me refiero a que el gobierno viniera y nos dijera, es cómo dijera, uno conoce su propia casa, su propio

lugar, entonces nosotros conocemos las necesidades que hay en la escuela. Está bien que el gobierno nos dé el apoyo, pero siempre y cuando decidieran si ellos tuvieran detalladamente todas las necesidades que hay en las escuelas, tal vez en ese sentido sí, pero como sabemos que no, yo creo que es mejor que lo maneje el Comité (presidenta, Secundaria General, Hidalgo).

Asimismo, hubo consideraciones respecto a que los tiempos de respuesta del gobierno son muy tardados, lo que implica que las necesidades pueden cambiar antes de que se lleve a cabo un proyecto, razón por la cual también es preferible que la comunidad tome decisiones sobre el uso de los recursos.

Algunos entrevistados precisaron que son las madres y los padres de familia que participan regularmente en las reuniones escolares quienes pueden tomar decisiones más informadas, pues hay otros que rara vez asisten y desconocen qué es lo que hace falta. Hubo quienes reconocieron que no fue sino hasta que se involucraron en LEEN que tuvieron una idea realmente clara de lo que la escuela requiere. En una línea similar, admitieron que la experiencia de participar en el programa los acercó aún más a la escuela y refrendó su compromiso de mantenerla en buen estado.

la comunidad sabe las necesidades del lugar donde vive, donde van a criar a sus hijos y eso tenemos que verlo a largo plazo. Al fin y al cabo, la gente va y viene, pero esto se queda. A mí se me hizo una buena prueba piloto que la gente se hiciera responsable, te involucras más incluso, chiqueas más tu secundaria que te costó, valoras ese poquito tiempo que anduviste aquí, yo considero que es bueno (tesorera, Secundaria General, Jalisco).

Es interesante notar que las respuestas de los CEAP sobre el conocimiento de las necesidades de la escuela estuvieron fuertemente asociadas con la participación del director, especialmente entre las del rango I. En la mayoría de las comunidades, la elaboración de los diagnósticos de LEEN implicó el involucramiento de los directivos en la identificación de prioridades. No obstante, más de un entrevistado consideró que los actores más pertinentes para hacerse

cargo de necesidades como las que atiende el programa son los padres de familia, pues disponen de más tiempo y tienen un mayor compromiso que los directivos y docentes. En general, perciben que éstos pueden rotar de un momento a otro y que tienen otras responsabilidades que les impiden dedicarse a desarrollar proyectos como los que promueve LEEN.

Por su parte, casi todos los directores señalaron que el programa debe incorporarlos tanto a ellos como al personal docente en la toma de decisiones, precisamente por el compromiso que tienen con la escuela y el conocimiento de sus problemas, que es más amplio que el de las familias. Esta apreciación fue indistinta del número de años que los directores han laborado en la escuela.

Desde la perspectiva de la gran mayoría de los entrevistados, los recursos se usaron fiablemente y, en consecuencia, fueron proclives a la idea de delegar en la comunidad el manejo de los recursos. Aun cuando reconocieron que puede haber corrupción por parte de los integrantes de la comunidad y, en algunos casos, aludieron a experiencias en otras escuelas en las que hubo mal manejo de los recursos, en general percibieron que la corrupción es menor de la que puede llegar a ocurrir cuando el dinero es ejercido por el gobierno. Esto último se relacionó con la percepción de que, cuando el gobierno hace las obras, hay más intermediarios que se llevan una parte del recurso y el monto que llega a la comunidad es menor, aunque ello no implicó negar que puede haber corrupción en la comunidad.

D: Podría decir, cuando lo maneja el gobierno, hay mediadores, siento que cuando hay mediadores que dicen, “a ver, se lo vamos a bajar a la federación y luego de la federación lo pasa por SEP y la SEP se lo pasa a la escuela”. O sea, cuando hay mediadores ahí siento que se desvía el recurso totalmente, pero cuando no es del gobierno, así como lo hicieron, del gobierno directamente al Comité, a la escuela, no hay ningún problema.

E: Y en cuanto a la corrupción en las comunidades, ¿le parece que es mínima?

D: Híjole, si les toca un comité como el nuestro, sí, pero si no, sí hay corrupción. Sí, los padres en el momento que ven dinero, sí, sí se vuelven... se desconocen, se podría decir... (directora, Preescolar General, Jalisco).

Otra explicación dada por varios integrantes del CEAP para sostener que la corrupción es menor cuando los recursos son ejercidos por la comunidad escolar, es que el dinero del programa es para beneficiar a sus hijos y robarlo sería como despojarlos a ellos.

Mire, corrupción hay en todos lados, por medio del gobierno y por medio de los padres de familia, pero la diferencia, al menos desde mi punto de vista, la diferencia es que nosotros, como padres de familia, no podemos ser corruptos porque el beneficio es para nuestros hijos. Entonces, yo creo que ésa sería la diferencia; en el gobierno son personas ajenas a la escuela, no les importa si nos quitan dinero o nos roban dinero. Al menos yo, como madre de familia, yo no pudiera decir, “vamos a robar dinero”, porque sé que mi hijo lo está necesitando aquí en la escuela y no nada más él, todos los demás. Entonces ésa será la diferencia (presidenta, Secundaria General, Hidalgo).

Una razón más, sobre todo expresada en comunidades escolares con un fuerte tejido social, es que sus integrantes se conocen y el riesgo de perder la reputación es mayor. Algunos entrevistados mencionaron que la comunidad está bastante integrada y existe confianza entre sus miembros, lo que genera mejores condiciones para asegurar un buen uso del recurso.

Las entrevistas tendieron a mostrar que los integrantes de los CEAP se esforzaron por reducir costos y aprovechar los recursos lo mejor posible, incluso pidiendo recursos adicionales a las propias comunidades o a las presidencias municipales. De igual manera, las entrevistas refieren a los esfuerzos de los CEAP por supervisar el trabajo de los proveedores, en buena medida, motivados por la cohesión social de la comunidad.

Al último, mi esposo anduvo aquí, allá, acullá, y nadie quería trabajar, yo no sé por qué no querían trabajar y al último, él encontró a este albañil, que fue el que hizo el trabajo, pero él estuvo todo el tiempo al pendiente porque sí, le decían, “uy, no, es que ése no”, “es que dicen esto de esto”. Y dijo mi esposo, “es que ya no hallamos y los niños ya van a entrar, yo voy a estar al pendiente”. Le digo que él estaba aquí a las diez, once de la noche con ellos tam-

bién por el material que les decía, “yo sé lo que tengo de material, los estoy checando”, y mi esposo sí los tenía bien checaditos. Y fue por lo que se decidió, porque ya no hallábamos y yo creo que el señor sí tenía necesidad de trabajar, pero lo hizo bien, lo hizo muy bien” (tesorera, Preescolar General, Jalisco).

En casi la totalidad de las comunidades visitadas hubo referencias a un buen manejo de los recursos. La excepción fue una escuela comunitaria en la que la actuación del CEAP no fue adecuada a los ojos de la Educadora Comunitaria, como puede leerse enseguida:

EC: Sí, siento y estoy consciente y lo sostengo, porque ya he hecho averiguaciones. Yo no conozco mucho de material, ni nada, pero ya chequé presupuestos, ya hice cotizaciones, ya chequé con diferentes albañiles, que son los que hacen la construcción y el Comité lo mismo, que fue muy caro lo que cobraron la mano de obra.

E: Oiga, con este recurso, lo que usted sabe que se hizo, ¿sólo fue la barda? ¿No hicieron nada más?

EC: Un piso, pero igual lo coticé y no sale lo mismo, o sea, doscientos mil, bueno, si es que estoy bien, si estoy mal, de todas formas, aunque esté yo mal, que sean menos de doscientos mil pesos, de todas formas, ahí sobra. Sí, solamente el piso. Nada más el piso y lo que es esto, pero si se da cuenta, bueno, no sé si se dio cuenta, pero están los tubos, le pusieron tubo, adentro le colaron con material, pero ahí lo que me comentó el albañil que los tubos eran innecesarios, que hay unos de cartón, nada más es como el molde para que adentro quedaran, dice que hay unos de cartón que están súper económicos y que esos tubos PVC están súper elevadísimos de costo, dice. Y ahorita lo que van a hacer, pues, no van a servir para nada porque los tienen que cortar para quitarlos. Y ahorita lo que ellos pretenden es dejarlos para que haya sido dinero mal invertido, pero entonces no tiene chiste, si los iban a dejar, nada más los hubieran dejado, los hubieran pintado y no le hubieran puesto material adentro (Educadora Comunitaria, Secundaria Comunitaria, Hidalgo).

Otra entrevistada valoró que el CEAP no tuvo ningún contrapeso y que el FA no estuvo suficientemente involucrado. La expe-

riencia negativa de una directora en una escuela en la que trabajó previamente, la llevó a asegurar que, en esta ocasión, el CEAP tuviera contrapesos y fuera vigilado por una de las maestras.

Yo he procurado que sea una madre de familia (que es) maestra, porque ella no se me va a ir con el dinero y va a estar aquí y también está involucrada en las necesidades de la escuela, como es ahorita este caso. Entonces, cuando estuve en la otra escuela, pues casi prácticamente me tuve que pelear con ellos porque, haga de cuenta que llegaron y, “¿dónde están los padres?”, y pues, ¿dónde estaban si estábamos en pandemia? Entonces, yo les explicaba que cuando hay madres del exterior, les dije, “si quieren, los invito a que vayamos aquí a tres cuadas, que está una que fue madre de familia de la sociedad de padres y vean la casa que tiene porque se agarró la lana”. Entonces, estuve así dándoles muchos ejemplos de por qué yo quería que fuera una maestra mamá, al fin y al cabo, se cumplía con el requisito. Entonces dijo, “yo no sé, usted ahí arregle su comité”, y fue el modo en que se rescató, porque luego la mamá maestra, cuando fue a que les dieran las tarjetas... hubo una señora que le decía, “aquí tiene la tarjeta porque yo ya me voy de la ciudad”, “no, no, usted ya se nombró y ya no se puede cambiar”. Entonces yo decía, “ay, ¿y se fue con todo el dinero o cómo le hicieron?”. Ahora yo hablé con el que está encargado de Bienestar Social y le dije con tiempo lo que me había sucedido allá y lo que yo había sabido; dijo, “no, no hay ningún problema, que entre la madre de familia”, que es la maestra que está ahorita aquí afuera. Entonces, se ve perfectamente el proyecto que se hizo (directora, Secundaria General, Chihuahua).

Esta directora no fue la única que consideró necesario reforzar la vigilancia dentro del programa, lo que guarda relación con la debilidad identificada por el estudio respecto del funcionamiento del mecanismo de contraloría social. Más aún, otros actores opinaron que es necesario que en LEEN exista un acompañamiento a la comunidad para que haya un buen manejo de los recursos, máxime si en ésta hay un tejido social débil o carece de suficiente cohesión social para asegurar que sea la propia comunidad quien vigile el desempeño de los CEAP.

*¿Cómo se asocia la puesta en marcha de LEEN con la participación de las familias y otros miembros de la comunidad en asuntos de la escuela?*

Las experiencias de implementación del programa están altamente influidas por el nivel de participación de las comunidades escolares. Se observa que, las que tienen un tejido social fuerte, movilizaron recursos de la misma comunidad para dar un mayor alcance a los proyectos, sea que se tratara de conseguir materiales, hacer gestiones ante distintas instancias o bien de aprovechar las capacidades y conocimientos técnicos de sus propios miembros. En estas comunidades, también parece haber mejores condiciones para vigilar el ejercicio del recurso y la calidad de los trabajos realizados. En contraste, en comunidades con bajos niveles de participación y poca cohesión social, los proyectos tienden a depender del liderazgo de quienes integran el CEAP.

Las entrevistas dan cuenta de motivaciones diferentes para participar en los comités. En muchos casos, quienes formaron parte de los CEAP y CCS contaban con experiencias previas de participación, ya en la misma escuela o en otras, ya en las Asociaciones de padres y madres de familia, los CPS, comités especiales de la escuela o asumiendo algún cargo comunitario. En ocasiones, las motivaciones de estas personas para participar guardaron relación con su sentido de pertenencia a la comunidad. Así, hubo quienes explicaron que participan por la satisfacción personal de dejar un legado a sus comunidades, mientras que otros sienten un compromiso personal con la escuela porque ellos mismos estudiaron ahí o porque quieren que sus hijos tengan mejores condiciones para aprender.

E: ¿Y qué la motivó a usted a formar parte del comité?

V: Pues, primero el amor que tengo por esta escuela; yo soy egresada de aquí y ahora estoy como docente, entonces, quiero mucho a esta escuela y aparte porque ya sabía del programa de tiempo atrás, o sea, que estaban ayudando a escuelas. Cuando llega el recurso aquí a nuestra escuela, pues me dio mucho gusto; entonces, por eso es que decidí participar, para ver cómo era en realidad, cómo se trabajaba el programa” (vocal CCS, Secundaria General, Chihuahua).

Algunos entrevistados no tuvieron una motivación personal para participar en los comités, sino que la comunidad les pidió que asumieran el encargo. Tal fue el caso de un docente que dijo haberse involucrado por la presión de la comunidad escolar que lo consideraba una persona de confianza, gracias a los muchos años de servicio en el plantel.

Pues, ya no podía decir que no. En esta institución hay como que reglas no escritas, pero si yo hubiera declinado y les hubiera dicho que no, hubiera sido una ofensa para todos, así me lo hubieran tomado, es algo que no me hubieran perdonado nunca. Entonces, debo de asumir esa responsabilidad que me dieron, que es pesada, sí, la verdad sí, porque depositan su confianza en mí y saben que soy diferente, que a veces no me callo, que a veces protesto, que siempre he tratado de darle lo mejor que he tenido a esta escuela y siempre he buscado lo mejor para la institución. Entonces, sí hubiera sido complicado; ahí sí me la aplicaron (vocal CCS, Secundaria General, Hidalgo).

En una comunidad, dado que no había personas que quisieran participar en los comités, se acordó que éstos se integrarían por sorteo. En otras, las entrevistas permitieron identificar que las personas no desean participar porque hacerlo les implica no sólo dedicar tiempo valioso sino, con frecuencia, poner dinero. Respecto de estas razones, conviene tener presente que el programa no compensa de manera alguna el tiempo que invierten los comités ni reembolsa los gastos en los que incurren para, por ejemplo, trasladarse a las sucursales bancarias o a comprar materiales.

En mi caso, que soy tesorera, poder realizar compras, ir a hacer compras y tener la disposición sin esperar nada porque luego mucha gente dice, “ah, yo voy a comprar, pero me tienen que pagar viáticos”. Y la verdad somos una escuela muy pequeña, el programa no te da para viáticos, entonces, ahora sí que es como por buena voluntad de la gente que quiera ir y aquí el problema que nosotros tenemos es que, cuando nosotros necesitamos o requerimos algún

tipo de material más importante, pues, tenemos que ir hasta Guadalajara, entonces, sí es un gasto respetable que se paga con dinero de nuestra bolsa. Sí nos explican todo eso, por eso es el compromiso, por eso a veces mucha gente no quiere participar. Sí cuesta un poquito de trabajo que la gente se anime a formar parte de este comité (tesorera, Secundaria General, Jalisco).

El manejo de recursos puede representar un riesgo para quienes participan, especialmente cuando se trata de las tesoreras. Una de ellas relató que fue víctima de extorsión por parte de otro integrante del CEAP, mientras que la siguiente narra el miedo que le daba ir a sacar dinero.

Sí me daba miedito a la vez, pero pues, sí era tomar precauciones, y sí iba y solamente lo que iba a pagar lo sacaba y lo demás lo dejaba, y así cada vez que iba a hacer un pago o algo, iba, retiraba y luego luego a pagar para yo no tener ese dinero en mis manos y así lo estuve manejando (tesorera, Preescolar Comunitario, Morelos).

De manera general, los entrevistados tuvieron una valoración positiva sobre la experiencia de participar. En el caso de las presidentas y tesoreras, esto estuvo fuertemente relacionado con la satisfacción con el proyecto que llevaron a cabo y que perciben como un beneficio para la comunidad. Si bien muchos entrevistados afirmaron que volverían a participar en los comités, hubo quienes lo pusieron en duda por lo que implica a nivel personal.

Algunos señalaron que participar en LEEN fue una buena experiencia porque aprendieron cosas nuevas y a trabajar en equipo; además, parece haber generado un sentimiento de pertenencia. En una comunidad relataron que el FA facilitó la construcción de redes de apoyo, creando grupos de *WhatsApp* con los comités de las escuelas de su zona para que intercambiaran información sobre proveedores locales y buenas prácticas, lo que fue altamente estimado.

En planteles con más de un turno, los entrevistados valoraron que el programa promoviera la interacción con las familias del otro turno para trabajar en conjunto. Algunos relacionaron esta apreciación positiva con que no les representó demasiado trabajo, reconociendo que hay otros cargos que exigen más, como el de la tesorería.

Un hallazgo de las entrevistas es que las experiencias positivas con el programa parecen propiciar una mayor participación general en la comunidad escolar. Dicho de otro modo, las buenas experiencias de participación favorecen que haya más.

P: No, pues, en esta ocasión sí, gracias al programa logramos integrarlos porque, anteriormente ya no manejaban aquí tanto lo que eran las faenas, pero tuvieron esa disposición de venir, participar, y creo que es algo bonito.

E: Y quedó ya eso.

P: Que se integren, sí, que exista la voluntad, y más bonito cuando se acercaban y decían, “a mí dígame qué, la apoyo y yo vengo”. Y no sólo se venía una persona, a veces se traían a toda su familia y yo dije, “no, pues, gracias”. Finalmente, no es para el beneficio de una sola persona, sino de todos nuestros niños. Sí, bastante la disposición y muy satisfactoria mi experiencia (presidenta, Primaria Indígena, Hidalgo).

se tiene mucha participación, lo que me sorprende aquí es que no es nada más la participación de la comunidad educativa, sino que hay participación de la comunidad en general. Por ejemplo, hicimos un festival de la primavera, que vamos a hacer el recorrido por la calle, con los niños vestidos, entonces, ya, “ah, el señor de la tienda de acá tiene el remolque y nos lo va a prestar”, aunque no tiene niños aquí, nos presta el remolque; “ah, que el vecino de acá tuvo una fiesta y ya no va a ocupar el arco con globos, que se lo presta”; “que el casino de acá ya remodeló, ya desechó un juego, que si lo quiere”, que es, por ejemplo, un carrusel que anda por allá. Entonces es como que se integra la comunidad en general, no nada más la comunidad educativa (director, Preescolar General, Jalisco).

## CONCLUSIONES

El análisis de las entrevistas indica que el diseño del programa La Escuela es Nuestra facilita una mejor contextualización de la política de infraestructura educativa, y permite la puesta en marcha de proyectos que abordan las necesidades específicas de cada comunidad escolar. Este enfoque también favorece el aprovechamiento de los

recursos locales existentes, que van desde materiales disponibles en las escuelas hasta profesionistas y trabajadores de las propias comunidades. La información recabada sugiere que hay condiciones favorables para un manejo eficiente y transparente de los recursos por parte del CEAP en comunidades escolares con una fuerte cohesión social, en las que todos sus miembros están dispuestos a participar en la implementación del programa y dan seguimiento a las decisiones del Comité. Así, la estrategia de transferir a las comunidades escolares el poder de decisión sobre cómo utilizar los recursos, bajo un marco general, parece ser adecuada para atender las carencias que atraviesan a los planteles de las zonas más marginadas del país. La apuesta de LEEN en la confianza en las comunidades escolares y su cercanía con las escuelas, parece atinada para comunidades con un tejido social fuerte.

Sin embargo, el análisis también permite identificar áreas dónde el programa debe fortalecerse a fin de minimizar, tanto la significativa transferencia de costos a los CEAP como el mal manejo de recursos, especialmente en aquellos lugares donde la comunidad escolar no está lo suficientemente involucrada como para realizar labores de vigilancia o apoyo. También se reconocen áreas de oportunidad para asegurar que los proyectos atiendan necesidades que tienden a ser conocidas sólo por quienes están a cargo del proceso educativo, así como para brindar acompañamiento técnico en el desarrollo de los proyectos y garantizar que los presupuestos se mantengan dentro de márgenes razonables para las áreas en que se ubican las escuelas.

Por último, cabe notar que, históricamente, han existido retos significativos para conocer cuáles son las condiciones de la infraestructura educativa a nivel nacional. Por un lado, los datos que se relevan periódicamente a través del Formato 911 son insuficientes para dar cuenta de todas las carencias que viven los planteles de los distintos subsistemas. Por el otro lado, la realización de levantamientos especiales sobre el estado de la infraestructura y servicios en los planteles (como el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, que aplicó el INEGI en 2013), aunque deseable, suele ser altamente onerosa. En este sentido, el aprovechamiento de la información que se está generando a través de LEEN puede ser clave para contar con un diagnóstico actualizado de la situación de los planteles y mejorar la focalización del programa con base en sus necesidades específicas.

## REFERENCIAS

- Cámara de Diputados (2008, 1 de febrero). Ley General de Infraestructura Física Educativa. *Diario Oficial de la Federación*. Gobierno de México. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgife/LGI-FE\\_orig\\_01feb08.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgife/LGI-FE_orig_01feb08.pdf)
- Cámara de Diputados (2024). Ley General de Educación. Gobierno de México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2023). Acuerdo Número 17/12/23 por el que se emiten Reglas de Operación del Programa La Escuela es Nuestra para el Ejercicio Fiscal 2024. Gobierno de México. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/normatividad>
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2024). Acuerdo Número 13/06/24 por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa La Escuela es Nuestra para el Ejercicio Fiscal 2024, emitidas mediante diverso número 17/12/23, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2023. Gobierno de México. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/normatividad>
- Presidencia de la República (2024, septiembre). Sexto Informe de Gobierno. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/presidencia>
- Priego, L. B. (2024). *¿Primero los pobres? Un análisis del programa La Escuela es Nuestra*. El Colegio de México y la Universidad de Monterrey.
- SEP (2023a). *Diagnóstico del Programa La Escuela es Nuestra*. SEP. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/mirpleen>
- SEP (2023b). *MIR-PLEEN tercer y segundo trimestre 2023*. SEP. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/mirpleen>
- SEP (2024a, 25 de octubre). *Guías LEEN*. SEP. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/guiasLEEN>
- SEP (2024b, 25 de octubre). *Formatos*. SEP. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/formatos>
- SEP (2024, 25 de marzo). *¿Qué es LEEN? Principios de La Escuela es Nuestra*. SEP. <https://laescuelaesnuestra.sep.gob.mx/leen>