



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
ÁREA ACADÉMICA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

Maestría en Ciencias de la Educación

AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN
SOCIAL EN ESCUELAS PRIMARIAS EN EL ESTADO MÉXICO. UNA
APROXIMACIÓN DESDE EL ANÁLISIS DEL DISCURSO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

PRESENTA:

Rocío Gabriela Méndez Díaz

DIRECTOR:

Mtro. Christian Israel Ponce Crespo



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Dirección

Maestría en Ciencias de la Educación

OF. NÚM. UAEH/ICSHU/AACE/48/16

**MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E.**

Estimado Maestro:

Con fundamento en lo establecido en el Capítulo VIII, Artículo 73, Fracción V del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; los que suscriben: integrantes de la Comisión Revisora, nos permitimos informarle que examinado el proyecto de investigación titulado "AUTONOMIA DE GESTIÓN Y CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN ESCUELAS PRIMARIAS EN EL ESTADO MÉXICO. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL ANALISIS DEL DISCURSO" que para optar al grado de maestría en Ciencias de la Educación, presentó la **C. Lic. Roció Gabriela Méndez Díaz** con número de cuenta, 309079 matriculada en el programa de Maestría en Ciencias de la Educación Novena Generación 2014-2015, reúne las características de un trabajo de tesis; por lo que en nuestra calidad de sinodales designados como Jurado, manifestamos la aprobación de dicho documento.

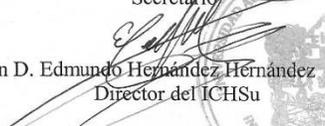
Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que la candidata antes referida; se le otorga autorización para la impresión de la tesis y continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen de grado.

ATENTAMENTE
"AMOR, ORDEN Y PROGRESO"
Pachuca de Soto, Hgo., a 20 de septiembre de 2016


Dra. Amelia Molina García
Presidenta


Mtro. Christian Israel Ponce Crespo
Vocal


Dr. Guillermo Eduardo Nezama Carrasco
Secretario


Dr. en D. Edmundo Hernández Hernández
Director del ICHSu



C.e.p.- Archivo
EHH/arp.

Carr. Pachuca-Actopan, km. 4, Col. San Cayetano, C.P. 42084,
Tel. (01-771) 717-20-00, ext. 5200
edmundoh@uaeh.edu.mx



AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico proporcionado, sin el cual no me habría sido posible cursar este posgrado.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo por haberme brindado la oportunidad de ingresar a la Maestría en Ciencias de la Educación, programa que incrementó mi acervo de conocimientos sobre el fenómeno educativo, dio respuesta a preguntas que permanecían sin ella y logró que me planteara nuevas interrogantes.

Al Mtro. Christian Israel Ponce Crespo, mi director de tesis, por ser una persona que supo escuchar con paciencia mis inquietudes e ideas, a la vez que aportó reflexiones que enriquecieron este trabajo. Gracias por su constante acompañamiento y por sus enseñanzas sobre la investigación.

Mi gratitud también a los otros integrantes de mi Comisión Revisora. A la Dra. Lourdes Teresa Cuevas Ramírez por sus observaciones durante los coloquios, pese a que tuvo que abandonar su función y fue sustituida por el Dr. Guillermo Lizama Carrasco, a quien agradezco sinceramente el tiempo que invirtió en la revisión de mi tesis. Asimismo, gracias a la Dra. Amelia Molina García, cuyos comentarios y sugerencias terminaron de darle forma a este documento.

A Eloísa Díaz Barrientos y Joel Méndez Gómez, mis padres, por su cariño incondicional y, sobre todo, por su comprensión, misma que se manifestó todas aquellas veces en las que el exceso de trabajo me mantuvo alejada de ustedes.

A mi novio José Luis Rodríguez Mena por escucharme hablar acerca de los momentos más alegres e interesantes que experimenté durante la elaboración de la tesis y por motivarme en los más difíciles. De igual modo, por proporcionarme parte de la bibliografía que sirvió para la construcción de los planteamientos que aquí se presentan. Y en general por el amor que siempre me demuestra.

A Susana Hidalgo, Coral Rubalcaba, Estela Vázquez, Felipe Alvarado y Jorge Rodríguez, compañeros de estudio y amigos, porque nuestras conversaciones hicieron mucho más

divertida mi estancia en la Maestría. Mención aparte merece Rubén Farías, al que considero mi mejor amigo, su buen humor siempre fue capaz de mejorar hasta los días más malos.

A los directivos, maestros y madres de familia de las escuelas primarias en donde realice el trabajo de campo, lamentablemente sus nombres permanecerán en el anonimato pero sus conocimientos sobre la Autonomía de gestión y los Consejos Escolares fueron pieza fundamental en esta investigación.

En memoria de mi abuela

Urbana Gómez Delgado

RESUMEN

Los Consejos Escolares de Participación Social se han convertido en una de las principales formas para participar en la escuela, más aún, en la actualidad se ha visto su potencial para contribuir a la autonomía de gestión escolar. Los Consejos han sido usualmente estudiados desde teorías relacionadas con la gestión, también es común que muchos trabajos al respecto carezcan de referentes empíricos y se queden en el plano de la opinión o de la discusión teórica. En esta investigación se optó por tomar distancia de esas tendencias y emplear un enfoque sociológico para mirar a la gestión, con la intención de conocer cómo operan los Consejos Escolares con relación a la autonomía de gestión en dos escuelas primarias en Tecámac, Estado de México. Para llegar a este conocimiento, se empleó una metodología cualitativa basada en la perspectiva de Análisis Político del Discurso Educativo y se contemplaron dos niveles analíticos: la macropolítica y la micropolítica.

Para la macropolítica se revisaron los discursos de política y legislación educativa de los sexenios de Salinas, Zedillo, Fox, Calderón y Peña, así como de la gubernatura de Eruviel Ávila. Mientras que para la micropolítica se examinaron los discursos de directores, maestros y madres que integran los Consejos. Estos últimos discursos fueron obtenidos mediante entrevistas en profundidad.

Con base en lo anterior, se identificaron las condiciones de producción en las que surgieron los discursos sobre los Consejos Escolares en los diferentes sexenios, se exploró la ideología que contienen, se detectaron las formas de significar tanto a la gestión como a los Consejos y se establecieron tres etapas en su conformación institucional. Al mismo tiempo, se analizaron la toma de decisiones, los intereses y conflictos que tuvieron lugar en los Consejos que fueron nuestros casos de estudio. Adicionalmente, encontramos una relación entre el discurso macropolítico y micropolítico, en donde es clara la influencia del primero en las acciones de los sujetos entrevistados.

Palabras clave: Autonomía de gestión, Consejos Escolares de Participación Social, discurso, poder, macropolítica, micropolítica, sujeto.

ABSTRACT

The Social Participation School Councils have become one of the main ways to participate in school, even more, today has seen its potential to contribute to the autonomy of school management. This kind of Councils have usually been studied from theories related to management, it is also common that many works doesn't have empirical referents and remain in the plane of the opinion or theoretical discussion. In this research we chose to take away from these trends and use a sociological approach to observe management, with the intention of learn how the School Councils operate in relation to autonomy in management inside of two elementary schools in Tecamac, State of Mexico.

To reach this knowledge, a qualitative methodology based on the perspective of Political Discourse Analysis Education was used and two analytical levels were contemplated: the macropolicy and micropolicy.

For macropolicy, speeches about education policy and legislation of the presidential administrations of Salinas, Zedillo, Fox, Calderon and Peña, as well as the governorship of Eruviel Avila, were reviewed. While for micropolicy, speeches from principals, teachers and mothers who make up the Councils, were reviewed. This last speeches were obtained through in-depth interviews.

Based on the above, the production conditions in which the discourses about School Councils emerged in the different presidential administrations were identified, the ideology that they contain was explored, the ways to mean both, the management and the Councils, were detected and three stages in its institutional conformation were established. At the same time, were analyzed the decisions, the interests and the conflicts that took place into the Councils that made our case studies. Additionally, we found a relationship between the macropolicy and micropolicy discourse, where it is clear the influence of the first in the actions of the subjects interviewed

Keywords: Autonomy in management, Social Participation School Councils, discourse, power, macropolicy, micropolicy, subject.

SIGLAS USADAS

COMIE-	Consejo Mexicano de Investigación Educativa
REDALYC-	Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
UNESCO-	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OEI -	Organización de Estados Iberoamericanos
ANMEB-	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
CETIS-	Centro de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios
SNTE-	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
FLACSO-	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
PRI-	Partido Revolucionario Institucional
PAN-	Partido Acción Nacional
SEP-	Secretaría de Educación Pública
SEIEM-	Servicios Educativos Integrados al Estado de México
DGB-	Dirección General de Educación Básica
PEC-FIDE-	Programa Escuelas de Calidad-Fortalecimiento e Inversión Directa a Escuelas
REPUCE-	Registro Público de Consejos Escolares
SICEPS -	Sistema Integral de Consejos Escolares
COPACI -	Consejo de Participación Ciudadana

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO 1	
LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA. ESTADO DEL CONOCIMIENTO.....	13
1.1 El debate en torno al concepto de participación social	14
1.2 Los niveles educativos predilectos	17
1.3 Alternativas para el estudio de la participación.....	18
1.4 Los Consejos de Participación como objeto de estudio	19
1.5 La participación social y su relación con otras variables en la educación	20
1.6 Las referencias teóricas en común	22
1.7 Posturas epistemológicas.....	23
1.8 La cuestión metodológica.....	25
1.9 Breve historia de la investigación sobre la participación social en educación	27
1.10 La participación social en la educación en perspectiva geográfica.....	36
1.11 Las líneas a seguir	44
CAPÍTULO 2	
OBJETO DE ESTUDIO	47
CAPÍTULO 3	
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	57
3.1 La revisión documental	59
3.2 Las entrevistas	60
3.3 Consideraciones para el análisis de la información.....	66
CAPÍTULO 4	
ANDAMIAJE CONCEPTUAL	69
4.1 Nota sobre los Consejos Escolares y la autonomía de gestión	70
4.2 La autonomía en las escuelas educación básica: en busca de su significado	71
4.3 La autonomía en las escuelas de educación básica: una expresión de lo cotidiano	72
4.4 El paradigma de la Nueva Gestión Pública	74
4.5 La gestión escolar.....	78
4.6 La participación en la escuela	79
4.7 La autonomía de gestión escolar	80
4.8 La necesidad de recurrir a un enfoque sociológico para analizar la gestión	81
4.9 La dimensión política de la escuela.....	83
4.9. 1 La macropolítica y los Consejos Escolares	86
4.9.2 La micropolítica y los Consejos Escolares	91
4.9.3 La toma de decisiones y el poder	96
4. 10 El desarrollo del poder en Foucault.....	97
4.10.1 El concepto de poder	98
4.10.2 El biopoder: relación Estado-escuela-Consejo Escolar	99
4.10.3 Biopolítica, educación y participación	101
4.10.4 El poder disciplinario en la participación.....	103
4.10.5 Las resistencias como medio para identificar el poder.....	107
4.11 Interés en las categorías y niveles de análisis.....	108

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS DEL DISCURSO MACROPOLÍTICO: LA CONFORMACIÓN DE LOS CONSEJOS ESCOLARES EN LA LEGISLACION Y LA POLÍTICA EDUCATIVA 111

5.1 Condiciones de producción del discurso.....	113
5.1.1 La díada liberalismo-federalismo.....	113
5.1.2 El federalismo y la gestión.....	115
5.1.3 El federalismo y la normalización.....	117
5.1.4 La democracia y la globalización.....	118
5.1.5 La recuperación de la rectoría del sistema educativo.....	119
5.1.6 La exclusión del centralismo y la burocracia en el discurso.....	120
5.2 La ideología y los Consejos Escolares.....	121
5.2.1 Los valores.....	122
5.2.2 Las finalidades.....	130
5.3 Las formas de significar la gestión y los Consejos Escolares.....	133
5.3.1 La idea de gestión a través de los sexenios.....	134
5.3.2 Perspectivas sobre los Consejos Escolares: un recorrido histórico.....	141
5.4 Etapas de conformación institucional de los Consejos Escolares.....	153

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS DEL DISCURSO MICROPOLÍTICO: TOMA DE DECISIONES, INTERESES Y CONFLICTO EN DOS CONSEJOS ESCOLARES..... 155

6.1 Los intereses de los integrantes: conocimientos en torno al Consejo Escolar, los motivos para participar y las satisfacciones que deja la participación.....	157
6.2 La toma de decisiones como actividad política.....	183
6.3 El conflicto.....	189
6.4 Macropolítica, micropolítica, sujetos y Consejos Escolares.....	197
6.4.1 Relación entre las categorías del análisis macropolítico del discurso: condiciones de producción, ideología y formas de significar.....	198
6.4.2 Relación entre las categorías del análisis micropolítico del discurso: intereses, decisiones y conflicto.....	199
6.4.3 Relación entre el discurso macropolítico y micropolítico.....	201

CONCLUSIONES..... 205

REFERENCIAS..... 210

ANEXO 1..... 218

ANEXO 2..... 219

ANEXO 3..... 220

INTRODUCCIÓN

En México, los Consejos Escolares de Participación Social, a los que de aquí en adelante nos referiremos simplemente como Consejos Escolares, han existido desde 1992 en las escuelas de educación básica. En nuestros tiempos se consideran importantes para promover la autonomía de gestión en dichas instituciones. En consecuencia, el objetivo de la investigación es conocer cómo operan los Consejos Escolares con relación a la autonomía de gestión en escuelas primarias en el Estado de México, lo que supone caracterizar sus etapas de conformación institucional y analizar su toma de decisiones, los intereses de sus integrantes y la manera en que negocian el conflicto.

En este sentido, las principales interrogantes son ¿cómo han cambiado los Consejos Escolares en el discurso de la legislación y la política educativa?, ¿qué decisiones toman los Consejos Escolares y bajo qué procedimientos? y ¿qué tipo de intereses ponen en juego los directores, maestros y padres de familia que los integran? y ¿qué conflictos existen en los Consejos Escolares y como los resuelven?

Se pretende demostrar que: 1) los Consejos Escolares han cambiado como resultado de rupturas y continuidades en la legislación y en la política educativa de los sexenios que van de Carlos Salinas de Gortari a Enrique Peña Nieto, 2) los Consejos Escolares de escuelas primarias en el Estado de México toman decisiones en las que intervienen múltiples intereses, lo que provoca conflictos que sus miembros buscan resolver, a través de diversas estrategias y 3) que en las decisiones, los intereses y el conflicto de los Consejos Escolares influye la macropolítica, representada por el discurso político y legal del gobierno federal y estatal.

Las perspectivas teóricas que orientan este trabajo son la Nueva Gestión Pública, la Gestión Escolar, la Gestión Centrada en la Escuela, el pensamiento de Foucault en torno al poder y la micropolítica de la escuela. Por su parte, la metodología es cualitativa y consiste en un análisis del discurso basado en la perspectiva denominada Análisis Político del Discurso Educativo.

La decisión de centrarnos en estos aspectos fue impulsada por un vacío de trabajos que den cuenta de cómo se ha dado la conformación histórica de los Consejos Escolares en el discurso institucional, la ausencia de referentes empíricos en muchos trabajos previos, la

escases de estudios en el nivel primaria y en el Estado de México que empleen metodologías cualitativas como el análisis del discurso o teorías que vayan más allá de la gobernabilidad y la gobernanza.

El contenido de este documento se ha estructurado en siete capítulos. El primero está dedicado al estado del conocimiento, en donde se identifican las tendencias que se han seguido en la investigación sobre la participación social en la educación, específicamente, en cuanto a las posturas epistemológicas, las perspectivas teóricas, los conceptos, las estrategias metodológicas, los niveles educativos, así como el tipo de participación y de Consejo en el que se enfocan. Se destaca cómo esas tendencias se han modificado a través de la historia y se hace un contraste entre las tendencias que han surgido en México y el extranjero.

En el segundo se explica el objeto de estudio, que abarca los objetivos de la investigación, las hipótesis, el planteamiento del problema y la justificación. En el tercero se desarrolla la propuesta metodológica. En el cuarto se plantea el andamiaje conceptual, se discuten y se definen conceptos como autonomía, gestión y participación y se intenta explicar a los Consejos Escolares desde perspectivas teóricas como la Nueva Gestión Pública, la Gestión Escolar, la Gestión Centrada en la Escuela, el Análisis Político del Discurso Educativo y la micropolítica de la escuela. A las que se suman las ideas de Michel Foucault y Stephen Ball (2001). El primero en torno al biopoder, la biopolítica, la disciplina, el sujeto y las resistencias y el segundo que ve en la gestión un discurso, una tecnología moral y un poder disciplinario.

En el quinto capítulo se analizan los resultados, mediante la exposición de los hallazgos que surgieron a raíz de la descripción e interpretación de los documentos de política y legislación educativa. En el sexto se incluyen los resultados obtenidos a partir de la revisión de las entrevistas aplicadas. Finalmente, en el séptimo se identifica la influencia que tiene el discurso institucional en las narrativas de los directores, maestros y padres de familia que integran el Consejo Escolar. Para cerrar, se presentan las conclusiones en donde se resaltan los hallazgos obtenidos y las limitaciones encontradas durante la investigación.

CAPÍTULO 1

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA. ESTADO DEL CONOCIMIENTO

La participación social en la educación ha sido un objeto de estudio abordado por múltiples autores, por lo que no es de extrañarse que la producción científica en este campo haya adquirido matices muy variados, no obstante, es posible encontrar ciertas tendencias. A continuación se exponen aquellas que fue posible identificar.

Para hacerlo se establecieron diez ejes de análisis: 1) qué concepto de participación social exhiben las investigaciones, 2) qué niveles educativos han privilegiado, 3) qué tipo de participación han estudiado, 4) qué tipo de Consejos de Participación han sido examinados, 5) con qué variables educativas se ha relacionado a la participación social, 6) en qué referentes teóricos se basan los investigadores, 7) qué posturas epistemológicas han asumido, 8) a qué metodologías han recurrido, 9) en qué periodos históricos ha habido un mayor número de investigaciones y características adquirieron en cada uno, y 10) en qué zonas geográficas se hicieron para comparar las mexicanas con las extranjeras.

Se recuperaron veinticuatro investigaciones, mismas que fueron hechas en diferentes espacios y temporalidades, de las cuales: diez son artículos de revistas especializadas, siete son libros, dos son ponencias y una es tesis doctoral. La búsqueda de estos materiales se realizó a través de bibliotecas, librerías, en la Revista Mexicana de Investigación Educativa, en la Revista Perfiles Educativos, las memorias electrónicas del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), así como en buscadores académicos y bancos de datos en internet, como la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc).

El criterio conforme al que se llevó a cabo el rastreo fue simplemente ubicar aquellas obras que versaran sobre la participación social en la educación, sin centrarnos únicamente en las que enfocan en los Consejos de Participación, que inicialmente se tenía en mente investigar.

Para la exposición de los elementos que fueron encontrados a raíz de la revisión documental, se ha optado por establecer once apartados: el debate en torno al concepto de

participación social, los niveles educativos predilectos, alternativas para el estudio de la participación, los Consejos de Participación como objeto de estudio, la participación social y su relación con otras variables en la educación, las referencias teóricas en común, posturas epistemológicas, la cuestión metodológica, breve historia acerca de la investigación sobre la participación social en educación, la participación social en la educación en perspectiva geográfica y algunas lecciones que nos deja la investigación sobre la participación social.

1.1 El debate en torno al concepto de participación social

Definir el significado de la participación social es una ardua tarea, incluso para nuestros autores quienes, de una manera u otra, reconocen esta dificultad. Para Croso (2010), lo que debe entenderse por este término aún sigue en disputa. Esta idea coincide con la afirmación de Zurita (2008) en cuanto a la polisemia del concepto. En adición, Latapí (2005) anota que, pese a las ambigüedades que exhibe, lo único claro en la acepción es que implica “tomar parte.” De hecho, Lorea *et al.* (2012), Palomares y Collado (2012), Olivo *et al.* (2011), Escobedo *et al.* (2011), Jiménez (2011), Muñoz (2011), Gorostiaga (2011), Cerecedo (2005), Anderson (2001), Bardisa (1997) y Ezpeleta (1997) no se ocupan de definirla conceptualmente.

En consecuencia, no hay consenso en cuanto a que es la participación social. Pero la ausencia de éste no ha sido impedimento para hallar ciertas concordancias entre las definiciones que asumen los autores revisados, aunque no nos es ajeno que al contraponer sus conceptos también se vislumbra un debate. Para hacer patentes estos elementos, hay que tener en mente que uno de los principales puntos de discordia es la fuente de donde se extrae la noción. Hay quien recurre a la documentación institucional, mientras que otros se fundamentan en la teoría o en la historia.

Desde el punto de vista institucional, podemos identificar al planteamiento de Croso (2010) porque se circunscribe en el documento *Metas educativas 2021*, auspiciado por la UNESCO y la OEI. Para ella la participación social son:

...los espacios y los mecanismos institucionalizados que les permitan a los sujetos de la comunidad educativa, estudiantes maestros, profesores, padres, madres y responsables, y a otros sujetos de la sociedad civil, tomar parte en el debate y en la

toma de decisiones sobre leyes, normas y políticas educativas, sin jamás asumir las tareas de implementación... (Croso, 2010, pág. 32).

En México, la concepción institucional la ofrece el Consejo Nacional de Participación Social (2014), misma que no es muy distinta de la de Croso (2010); pues denota que “el empoderamiento de los padres de familia puede mejorar la gestión escolar al darle voz a las comunidades...” (Consejo Nacional de Participación Social, 2014, pág. 4). Los aportes de Santizo (2011) y Santizo (2012) se adscriben a esta lógica, al entender a la participación social como la incorporación de los padres de familia para la toma de decisiones compartidas entre ellos y otros actores sociales, con el objeto de mejorar el logro educativo y la calidad.

Es notable que las tres concepciones apuntan a que la participación social ha de entenderse como: el involucramiento de los padres de familia y otros sujetos sociales en la toma de decisiones, ya sea en el ámbito del centro escolar (Consejo Nacional de Participación Social, 2014) o en cuestión de política educativa (Croso, 2010). Esto es concordante con la definición que produce Zurita (2008), con arreglo al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y la Ley General de Educación.

Para Zurita (2008) hay dos formas que adopta la participación. La primera forma, guarda una estrecha vinculación con la intervención de la comunidad en la formulación, diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas educativas. Como puede deducirse, en lo que atañe a la implementación, Zurita (2008) difiere con Croso (2010), para quien sería un error que la sociedad civil implementara las políticas. La segunda forma, tiene que ver con la participación que acontece en el funcionamiento cotidiano de las escuelas, y coincidiendo con Santizo (2011), concluye que ésta mejora la calidad educativa.

En contraposición, Estrada (2013), Alaníz (2013), Bustos y Saenger (2013), Loyo (2010), así como Veloz (2003), recurren a la teoría para comprender a la participación social. Estrada (2013) retoma a Tenti (2004) con lo que distingue tres tipos ideales de participación. La estructural, que consiste en la relación que existe comúnmente entre los actores del proceso educativo. La contributiva, que implica la aportación de dinero o recursos a la escuela, y la política, que presupone influir en las decisiones que se toman.

Alaníz (2013), trae a discusión la propuesta de Bazdresch, que ve en la participación la acción de tomar parte de los grupos sociales y/o ciudadanos, organizados o no, en los asuntos que tradicionalmente han correspondido al Estado. Esta postura es similar a la que sostiene Loyo (2010), cuando ve en la participación el involucramiento de múltiples actores sociales en la conformación de las *policies* (planes y programas).

Por su parte, Bustos y Saenger (2013) no brindan una acepción de participación pero sí de agencia, a la cual conciben como: la capacidad de los ciudadanos activos de organizarse autónoma y libremente para enfrentar la indignación que les causa el presente y transformar su entorno social... (Bustos y Saenger, 2013, pág. 98). Como puede verse ambos conceptos poseen similitudes, puesto que demandan un ciudadano que decide sobre su propia vida y actúa para que sus necesidades sean consideradas y satisfechas.

De hecho, a pesar de que los conceptos que se han expuesto hasta ahora tienen un fundamento teórico, puede inferirse que no aluden a algo radicalmente distinto a los institucionales, continúan estableciendo que la sociedad debe ser partícipe de las decisiones políticas. Si quisiera hacerse un distingo podría argüirse que la agencia es disímil porque la transformación puede exigir estar con las políticas pero también en contra cuando es indispensable para el cambio. Sin embargo, es en el argumento de Veloz (2003) donde descubrimos una óptica distinta a las esgrimidas con antelación.

De acuerdo con Veloz (2003) la participación puede ser, en una de sus dimensiones, un medio para que la gente tenga voz y control sobre sus vidas pero, en otra, también un mecanismo de control social, ya que los programas participativos están estructurados piramidalmente, con lo que las decisiones se siguen tomando en lo alto de la pirámide. Salta a la vista que los Consejos tienen esta estructura piramidal, pues van desde la escuela hasta el ámbito nacional. Por ello, cabe preguntarse: ¿los Consejos dan voz y poder decisional a los padres y demás actores involucrados, o son un instrumento de control?

En otro orden de ideas, la teoría no es el único insumo para elaborar una definición de participación social, la historia provee otras aportaciones. Canales (2006) observa como el significado de ésta ha cambiado con el tiempo. En los años sesenta estuvo asociada con la satisfacción de necesidades básicas. En los setenta con la optimización de recursos para hacer más eficientes los programas. En los ochenta con la vigilancia que los ciudadanos hacen de la administración gubernamental. Finalmente, en los noventa, se relaciona con la

governabilidad, esto es, con la visión de que el Estado debe tomar en consideración a la sociedad civil para decidir los cursos de acción que habrán de seguirse.

De igual modo, este cambio histórico se hace presente en Zurita (2008). La autora distingue entre la participación tradicional y la actual. Aduce que antaño la participación se atribuía a hechos como, la asistencia a clases, la aportación de cuotas y el cuidado de la infraestructura pero hoy en día se identifica más con la expresión de opiniones de los actores. Esta última idea, converge con la de Canales (2004), porque la gobernabilidad supone precisamente que el gobierno rescate estas opiniones para tomar las decisiones.

De la revisión en torno al debate del concepto de participación social, se rescatará para esta investigación el punto de coincidencia de todos los conceptos, esto es, que la participación social significa tomar parte en las decisiones. Esta idea se desarrollará más ampliamente en el capítulo dedicado al andamiaje conceptual.

1.2 Los niveles educativos predilectos

La participación social que se da en educación básica parece ser la favorita para investigar, pues veinte autores reflexionan en torno a este tópico, a saber, Bardisa (1997), Ezpeleta (1997), Anderson (2001), Veloz (2003), Canales (2006), Zurita (2008) y (2011), Loyo (2010), Croso (2010), Santizo (2011) y (2012), Olivo, *et al.* (2011), Escobedo *et al.* (2011), Jiménez (2011), Muñoz (2011), Gorostiaga (2011), Palomares y Collado (2012), Lorea, *et al.* (2012), Bustos y Saenger (2013) Alaníz (2013) y Consejo Nacional de Participación Social (2014).

Empero cabe aclarar que con la salvedad de Bustos y Saenger (2013), Escobedo *et al.* (2011) y Jiménez (2011), que hacen explícito en su redacción que se han dedicado exclusivamente al estudio de la educación primaria, los demás no señalan que se hayan orientado a un nivel específico de la educación básica.

En contraste con aquellos que le anteceden, Estrada (2013) centra su atención en una escuela de educación media superior, al igual que Cerecedo (2005). Por su parte, Latapí (2005) convierte en el objetivo de su disertación al Observatorio Ciudadano de la Educación, en tanto asociación civil que busca incidir en la política educacional sin hacer mención de algún nivel educativo.

Considerando los niveles educativos en los que ha sido estudiado la participación, se decidió que el estudio habría de enfocarse en la educación primaria. Esta decisión obedece a que no hay demasiados estudios que estén dedicados exclusivamente a este nivel educativo pese a su importancia.

1.3 Alternativas para el estudio de la participación

En el país los Consejos han obtenido una posición relevante en la política educativa a partir de la firma del ANMEB en 1992 pero no son la única forma para participar, como aclaran Zurita (2008) y Alaniz (2013). Quizá es por eso que no todas las investigaciones hacen alusiones a ellos, aunque si dieciocho de las que se han sometido a escrutinio, éstas pertenecen a: Ezpeleta (1997), Anderson (2001), Veloz (2003), Canales (2006), Zurita (2008), Croso (2010), Santizo (2011), Zurita (2011), Olivo, *et al.* (2011) Escobedo *et al.* (2011), Jiménez (2011), Muñoz (2011), Gorostiaga (2011), Santizo (2012), Lorea et al (2012), Palomares y Collado (2012), Alaníz (2013), Estrada (2013), Consejo Nacional de Participación Social (2014).

En este listado cabe hacer una acotación, ya que por los alcances internacionales que tiene el texto de Croso (2010) no se hace mención a los Consejos de Participación Social, como se han denominado en México, sino a los Consejos de Educación. Lo mismo ocurre con los de Anderson (2001) y Gorostiaga (2011), quienes hacen referencia a los Consejos de Escuela. De cualquier modo, se piensa que estas figuras son equiparables.

El resto profundiza en otros aspectos que no remiten a los Consejos. Latapí (2005) los descarta y se decanta por el Observatorio Ciudadano de la Educación. Cerecedo (2005) opta por realizar una reflexión sobre la micropolítica de los Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS). En su libro, la participación es vinculada con la presencia de múltiples actores que pueden llegar a convertir a la escuela en “el botín de un montón de vándalos: docentes, administrativos, alumnos o padres de familia que nada más la utilizarían para sus propios fines (Cerecedo, 2005, pág. 178).

En esta misma sintonía, Bardisa (1997) estudia el estado en el que se encuentra la investigación acerca de la micropolítica en el ámbito educativo. Para cumplir con su propósito realiza una reflexión de carácter teórico, en donde señala cuáles han sido los avances y vacíos pendientes por llenar en esta área del saber. Por lo que en su obra la participación está relacionada con la micropolítica, como la de Cerecedo (2005). Se analiza como la participación de los padres, maestros y directivos en la toma de decisiones detona la micropolítica en la escuela.

Loyo (2010) entretiene un argumento que discurre acerca de la intervención de los actores sociales en los acuerdos tomados para la política educativa del país. Por su parte, Bustos y Saenger (2013) indagan sobre la capacidad de agencia en una comunidad en Morelos, misma que logró la creación de una Escuela Primaria Intercultural Bilingüe.

Tomando en cuenta este panorama, los Consejos resultan ser trascendentales para el estudio de la participación social en educación. El mayor número de investigaciones los retoma como objeto de estudio. Hemos optado por sumarnos a esta tendencia debido a la importancia que están cobrando en México como vía para participar en la educación. Ahora bien, es provechoso conocer también a qué tipo de consejos se ha dirigido más la atención y con qué otras variables educativas ha sido asociada la participación social.

1.4 Los Consejos de Participación como objeto de estudio

De las dieciocho investigaciones que se enfocan en los Consejos, se encontró que, trece han hecho énfasis en los Consejos Escolares, las cuales corresponden a Ezpeleta (1997), Anderson (2001), Veloz (2003), Zurita (2008), Santizo (2011), Olivo *et al.* (2011), Escobedo *et al.* (2011), Jiménez (2011), Muñoz (2011), Gorostiaga (2011), Santizo (2012), Lorea *et al.* (2012) y Palomares y Collado (2012). Entretanto, otras cinco hacen alusión a todos los tipos de Consejos existentes. Para las que se realizaron en México, esto es, a los Consejos Escolares, a los Consejos Municipales, a los Consejos Estatales y al Consejo Nacional, en esta línea se encuentran: las de Canales (2006), Zurita (2011), Alaníz (2013) y el Consejo Nacional de Participación Social (2014).

A estas cuatro aportaciones podemos agregar a Croso (2010), misma que, como se ha aclarado ya, al haberse dado en el plano internacional, ocupa una terminología distinta, pero comparable al acontecer en México. Croso (2010), distingue tres tipos de Consejos:

escolares, provinciales o nacionales. Estos son equivalentes a los que se tienen en nuestro país, pues la idea general es que se tenga uno por cada nivel administrativo que posea un sistema educativo. En México, esta división se da entre escuela, municipio, entidad federativa y nación, pero estas denominaciones pueden variar en otras regiones del mundo.

Desde otro ángulo, hay que destacar que solamente Estrada (2013), tuvo por objetivo a un Consejo Municipal de Participación en Las Margaritas, Chiapas. Con lo que tenemos que, en su mayoría, quienes hacen análisis de los Consejos, suelen dirigir sus esfuerzos a los escolares o, en su defecto, se dedican a hacer inferencias que se pretende sean válidas para todos los tipos de Consejo. En cambio, los Consejos Municipales, los Consejos Estatales y el Consejo Nacional, han sido poco estudiados.

A pesar de la poca atención que han recibido los Consejos Municipales, Estatales y el Nacional, en este estudio nos adscribimos a la línea de investigación que apunta hacia los Consejos Escolares porque que en la agenda gubernamental actual son depositarios de la labor de conseguir y consolidar la autonomía de gestión en las escuelas de nivel básico.

1.5 La participación social y su relación con otras variables en la educación

La participación ha sido correlacionada con otros asuntos educativos. Como se señaló previamente, Estrada (2013) aborda el Consejo Municipal de Participación. Establece un nexo entre éste y la experiencia de participación que algunos jóvenes de nivel medio superior han tenido en él.

Esto es relevante debido a que la política de participación social, desde sus orígenes, no contempló la instalación de Consejos en la educación media superior, sino que los reservó para los planteles de educación básica. Sin embargo, el artículo de Estrada demuestra que, con el trascurso del tiempo, ha sido posible incorporar a actores no previstos como participantes.

Asimismo, para Veloz (2003) la participación social está unida al poder que detenta el SNTE. La organización gremial se ha valido de este poder para influir en las políticas educativas y así obtener beneficios políticos. Esta situación puede afectar negativamente a los procesos organizativos de gestión, en especial a aquellos que se desea propiciar con la ayuda de los Consejos de Participación; puesto que su capacidad de incidir es menor en comparación con la del sindicato. En esta misma línea puede situarse el trabajo de Loyo

(2010), quien a partir de su examen, hace evidente el poder que conserva no sólo el SNTE, sino también la propia SEP, en el sistema educativo.

Estos trabajos, son trascendentes para avanzar en el conocimiento de la participación social, ya que develan la centralización que aun permea en la educación. La asimetría en la distribución del poder para decidir puede ser obstáculo para que la participación que nace en los Consejos sea efectiva en la práctica. No obstante, en el caso que desde Brasil muestran Lorea *et al.* (2012), la participación de la comunidad educativa trae consigo la gestión democrática de las escuelas y la calidad educativa. En otras palabras puede decirse que, en ocasiones, la participación guarda relación con la democratización de los centros escolares y la calidad, como se afirma en el discurso.

El poder también ha sido ligado a la participación por aquellos autores que parten de la perspectiva micropolítica, esto es, por Bardisa (1997) y Cerecedo (1997). En adición, en Croso (2010) y Consejo Nacional de Participación Social (2014) la participación se supedita a la autonomía de gestión escolar. Por otra parte, en Zurita (2011) se observa la probabilidad de que las acciones de participación impacten en la disminución de la violencia escolar.

Mientras que en Bustos y Saenger (2013), puede advertirse como la participación se puede vincular con la atención a la diversidad cultural. En esta obra se describe como las demandas de una comunidad moreliana se tradujeron en la movilización de recursos humanos y materiales para dar atención educativa a hijos de indígenas migrantes.

En síntesis, el estudio de la participación social está ligado a otros factores. Algunas veces está unida a los beneficios que puede acarrear, como la incorporación de nuevos participantes, la reducción de la violencia escolar, la solución de problemas educativos, comunitarios e incluso a la gestión democrática de los planteles.

Pero no todo es miel sobre hojuelas, también se denuncian los obstáculos que enfrenta; debido a que existen actores con más poder que otros, dando lugar a la centralización de decisiones. Este dualismo que parece ser inherente a la participación, ha de ser tomado en consideración. Además el poder podría resultar ser una noción interesante para correlacionar con la participación, como se expresa en el próximo capítulo. Por lo tanto, la vinculación entre la participación y el poder es otro elemento que se ha rescatado para el desarrollo de este trabajo.

1.6 Las referencias teóricas en común

Desde nuestra perspectiva, el argumento esgrimido por Olivo *et al.* (2011) acerca de que la gobernabilidad y la gobernanza,¹ son los marcos teóricos que suelen emplearse típicamente para el abordaje de este fenómeno, es comprobable en las investigaciones que aquí se han recuperado. Por ejemplo, la gobernanza es empleada por Santizo (2011; 2012), Estrada (2013), Zurita (2011), Alaniz (2013). Este enfoque teórico conduce a los autores a comprender a los Consejos como agrupaciones autónomas que pueden contribuir para la solución de algunas problemáticas en las escuelas, sin la vigilancia del Estado.

Más aun, las obras de Santizo (2011) y Alaníz (2013), tienen en común su fundamentación en dos autores: Marsh y Rhodes. De estos teóricos, rescatan el enfoque de redes de política² para explicar las interacciones que los Consejos Escolares tienen con Consejos municipales, estatales y/o con el nacional para influir en la toma de decisiones educativas.

Otro marco teórico que se ha utilizado es la gestión, como puede notarse en la tesis doctoral de Veloz (2003), en Lorea *et al.* (2012) y en los resultados emitidos por el Consejo Nacional de Participación Social (2014). El Consejo Nacional de Participación Social (2014) ha diseñado un indicador para medir la gestión en los Consejos Escolares, en función de las relaciones que mantengan éstos con sus homólogos de otros niveles, lo cual se asemeja al enfoque de redes antes descrito. Si bien, en el caso del Consejo Nacional de Participación Social (2014), su principal marco teórico lo componen documentos institucionales sobre participación social, como el ANMEB y la Ley General de Educación. Estos documentos son rescatados por Zurita (2008) para darles el mismo uso.

Asimismo, se ha recurrido a Bauman como fundamento teórico. Croso (2010), cita a Bauman para hacer notoria la tendencia hacia la individualización que permea en nuestras

¹ Por gobernabilidad, puede entender la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas que le plantea la sociedad (Canales, 2006). En este sentido, se asume que el gobierno es un actor fundamental, porque de éste depende la conducción de la sociedad. En contraste, la gobernanza, sostiene que el gobierno no es el único que dispone de elementos para conducir y resolver los problemas de una nación; pues hay grupos sociales que se autorregulan y resuelven sus problemas, con base en sus propios recursos. De ahí que se caracterice por la interdependencia entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (Santizo, 2011).

² El enfoque de redes de política concibe a las comunidades como un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencia (Santizo, 2011).

sociedades, la cual se contrapone a lo que la ciudadanía democrática debe ser hoy: participativa e interesada en la colectividad. De igual manera, Bustos y Saenger (2013), con base en Bauman, admiten que a veces los agentes no son libres sino agentes de la voluntad de otros, hecho que para ellas debe ser revertido si se quiere transformar la realidad escolar.

En otro tenor, en los artículos de Latapí (2005) y Canales (2006), se identifica el uso de Habermas para explicar el fortalecimiento de la sociedad civil, circunstancia que, para el primero, da origen a las asociaciones civiles y, para el segundo, a los Consejos de Participación Social. En suma, éstas son las regularidades teóricas que han podido ser reconocidas en las investigaciones de nuestros autores.

A esto hay que agregar el enfoque micropolítico de la escuela, que se desarrolla en los artículos de Bardisa (1997), Anderson (2001), Muñoz (2011), Gorostiaga (2011), y Lorea *et al.* (2012) así como en el libro de Cerecedo (2005). Dicho enfoque se sustenta en el pensamiento de Hoyle y Ball. En adición, Escobedo *et al.* (2011) y Jiménez (2011) toman la noción de dispositivo de Foucault para explicar su objeto de estudio, las identidades producidas en el contexto de la participación social. De hecho, Foucault es también recuperado por Anderson (2001) y Muñoz (2011). Anderson (2001) retoma de él nociones como régimen de verdad, disciplina y normalización, por su parte Muñoz (2011) rescata su pensamiento para hablar de la existencia de una cultura autoritaria en la escuela.

Como las investigaciones han sido proclives a la gobernanza e incluso, diríamos nosotros, a la gestión, ha sido imperativa la búsqueda de nuevos marcos explicativos que permitieran tomar cierta distancia para adquirir una apreciación distinta. En ese sentido, intentamos tomar distancia de las teorías dominantes y acercarnos a otras miradas que serán explicadas en el andamiaje conceptual. Empero, la teoría puede no ser el único insumo que conduzca a tener otra visión de la participación, esto también depende en buena medida del paradigma epistemológico y metodológico donde el investigador se posiciona.

1.7 Posturas epistemológicas

La clasificación de las posturas epistemológicas se hizo intentando localizar si los trabajos, por sus características, encajan dentro del positivismo, de la hermenéutica o de la crítica. Este proceder obedece a que ha resultado complicado determinar la postura en la que se sitúan nuestros autores porque pocos la declaran abiertamente. Los únicos que en sus

redacciones hicieron explícito su paradigma epistemológico fueron Veloz (2003) y Estrada (2013), ambos se adscriben dentro de la hermenéutica. El resto no lo comunica, por lo que el paradigma en el que se ha ubicado su trabajo fue seleccionado con base a nuestro criterio, tras leer y valorar su investigación.

En el paradigma positivista pueden ser posicionadas las obras de Croso (2010), Santizo (2011), Santizo (2012), Consejo Nacional de Participación Social (2014), en virtud de que poseen una noción de problema como déficit, es decir, consideran que los Consejos no funcionan en su estado actual; ya sea porque falta participación de los padres de familia y demás actores sociales, porque no están integrados en su totalidad o porque los indicadores revelan que no cumplen sus funciones a cabalidad. Por lo regular, señalan que estas condiciones deben ser corregidas para consolidar la participación en la educación.

En lo tocante al paradigma hermenéutico, además de los textos de Veloz (2003) y Estrada (2013), podemos colocar el artículo de Lorea *et al.* (2012), debido a que rescatan las percepciones de los involucrados en la gestión democrática de tres escuelas en la ciudad de Pelotas en Brasil, lo cual es propio de este paradigma. De igual modo, podría incluirse el artículo de Ezpeleta (1997), puesto que aunque no realiza trabajo de campo si hace interpretación de diferentes textos para formular su argumento.

En lo que concierne al paradigma crítico, hay que reconocer que varios investigadores que han dedicado sus páginas a criticar a la participación social y a los Consejos. Entre ellos figuran, Loyo (2010), Palomares y Collado (2012), Zurita (2011), Muñoz (2011), Gorostiaga (2011) Zurita (2008) Alaníz (2013) Latapí (2005), Canales (2006), Anderson (2001). Sus críticas están orientadas a evidenciar lo que no se dice en el discurso institucional: la crisis que viven los Consejos y las asociaciones civiles, a expresar que los Consejos no se han instalado en su totalidad, ni en todos los niveles previstos por la ley, que su funcionamiento no es claro, como tampoco lo son sus contribuciones a la gestión y a la calidad educativa.

Incluso, apuntan a que hay otras formas de participación en la escuela que nada tienen que ver con la vía institucionalizada que ofrecen los Consejos. En este sentido, vale la pena traer a discusión el planteamiento que hacen Bustos y Saenger (2013) con relación a la capacidad de agencia, en donde dan detalle de cómo la participación de la comunidad

puede emerger espontáneamente en educación, sin que la impulse una institución gubernamental, con el fin de resolver situaciones que para la población son problemáticas.

Igualmente, otros autores optan por hacer crítica del andamiaje teórico que sustenta a las investigaciones sobre los Consejos, muestra de ello es el artículo de Olivo *et al.* (2011), en donde, como se ha referido, se cuestiona la fuerza teórica que enfoques como la gobernanza tienen para la comprensión de estos mecanismos de participación.

Dentro del paradigma crítico también se posicionan Escobedo *et al.* (2011) y Jiménez (2011), ya que ponen en evidencia el uso de sanciones no prevista en la ley para incentivar la participación de los padres, con base en Foucault. También Bardisa (1997) y Cerecedo (2005) encajan dentro de este paradigma; puesto que a través de la perspectiva micropolítica, rescatan la organización informal de la escuela, lo cual de acuerdo con las autoras, es distintivo de la perspectiva crítica de las organizaciones escolares.

Es notorio que hay pocas investigaciones que partan de la hermenéutica. En virtud de esa escasez, posicionamos el estudio en la hermenéutica. Aunque debemos hacer algunas acotaciones. Esta investigación retoma elementos de la hermenéutica debido a que se rescatan las percepciones de algunos de sus integrantes y se hace un ejercicio interpretativo de éstas, como de la crítica puesto que las teorías que se emplean son de este corte epistemológico.

1.8 La cuestión metodológica

Al igual que pasó con las posturas epistemológicas, algunos investigadores no redactaron ninguna línea dedicada a esclarecer la metodología que emplearon. Pese a eso, es posible inferir que en algunos escritos está presente la técnica de revisión documental, debido a que contienen un número significativo de citas bibliográficas. Dado que esta técnica es de corte cualitativo, se ha decidido ubicar en el marco de esta metodología a los textos de: Ezpeleta (1997), Bardisa (1997), Anderson (2001), Latapí (2005), Canales (2005), Loyo (2010), Santizo (2011), Zurita (2011), Olivo *et al.* (2011), Gorostiaga (2011), Santizo (2012), Alaníz (2013).

Otros trabajos que pueden situarse en lo cualitativo, porque así lo manifiestan sus autores son: Veloz (2003), Cerecedo (2005), Escobedo *et al.* (2011), Jiménez (2011), Muñoz (2011), Lorea *et al.* (2012), Palomares y Collado (2012), Estrada (2013) y Bustos y

Saenger (2013). A decir de Veloz (2003), partió de un estudio de caso, en donde se valió de técnicas como la entrevista semiestructurada y la revisión documental.

Cerecedo (2005) define a su metodología como cualitativa basada en el análisis interpretativo. Escobedo *et al.* (2011) y Jiménez (2011) partieron de una metodología cualitativa de corte etnográfico. Para Escobedo *et al.*, (2011), la información recabada mediante la etnografía, le permitiría posteriormente comparar las formas de participación social que se dan en una escuela de contexto rural con las que dan en una de contexto urbano. Esta es la única investigación en dónde se ha hecho una comparación al respecto. Muñoz (2011) implementa observaciones participantes y entrevistas con integrantes de Consejos Escolares.

Lorea *et al.* (2012) realizaron sus tres estudios de caso con la ayuda de técnicas como los grupos de discusión. Palomares y Collado (2012) utilizaron entrevistas y grupos focales para obtener su información. Estrada (2013) hizo lo propio apoyándose en entrevistas y observaciones videograbadas. Por último, en Bustos y Saenger (2013) puede apreciarse una cita que proviene de una nota escrita en un diario de campo.

En lo que atañe a la metodología cuantitativa, tenemos como exponentes a Croso (2010) y Consejo Nacional de Participación Social (2014). Croso (2010), hizo su análisis con base en datos obtenidos mediante una encuesta aplicada en hogares de diecisiete países latinoamericanos entre 2001 y 2008³. El Consejo Nacional de Participación Social (2014) retomó la información recolectada a través de indicadores que miden por fase el funcionamiento de los Consejos Escolares en toda la República.

No obstante, en la parte metodológica destaca el proceder de Zurita (2008), quien recolecta datos e información por medio de una metodología mixta. En lo que respecta a lo cuantitativo, su principal soporte fue una encuesta nacional aplicada a directores de mil doscientas escuelas públicas de nivel básico. En lo que corresponde a lo cualitativo, se llevaron a cabo estudios de caso en seis estados⁴; entrevistas a empresarios locales, representantes de las asociaciones estatales de participación social, representantes del SNTE, especialistas en educación y miembros de los poderes ejecutivos y legislativos

³ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁴ Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas.

locales. Todo ello se complementó con grupos de enfoque con autoridades educativas y padres de familia.

Zurita (2008) es muestra de que pueden coexistir ambos tipos de metodología, es de nuestro interés realizar algo similar, aunque debido a que ella contó con apoyo de FLACSO-México sus alcances fueron amplios, eso es algo que no podría lograrse debido a que no se dispone de recursos materiales y humanos tan amplios. Es por eso que nos inclinamos por una metodología cualitativa.

1.9 Breve historia de la investigación sobre la participación social en educación

Teniendo en cuenta el año en que las obras han sido publicadas, pueden distinguirse tres periodos temporales en la producción científica: los años noventa, la primera y la segunda década de los años dos mil. En cronología ascendente tenemos que, en los noventa, se publicaron dos estudios: Bardisa (1997) y Ezpeleta (1997). En la primera década de los años dos mil, vieron la luz seis aportes: Anderson (2001), Veloz (2003), Latapí (2005), Cerecedo (2005), Canales (2006), Zurita (2008).

En la segunda década de los años dos mil, se registran dieciséis contribuciones: Loyo (2010), Croso (2010), Santizo (2011), Olivo *et al.* (2011), Zurita (2011), Jiménez (2011), Escobedo *et al.* (2012), Muñoz (2011), Gorostiaga (2011), Santizo (2012), Lorea *et al.* (2012), Palomares y Collado (2012), Bustos y Saenger (2013), Estrada (2013), Alaníz (2013) y el Consejo Nacional de Participación Social (2014).

Por consiguiente, los más antiguos son los de Bardisa (1997) y Ezpeleta (1997). Los más recientes son los indicadores publicados por el Consejo Nacional de Participación Social (2014). Asimismo, dos cosas son destacables. Una de ellas es el hecho de que la publicación de trabajos se incrementó a partir de los años dos mil y no en fechas previas, en donde únicamente encontramos los de Bardisa (1997) y Ezpeleta (1997). La otra es que dieciseis de ellos fueron editados en el transcurso de la segunda década de estos años, en contraste con los seis que se publicaron durante la primera década.

En el caso de México, la causa que explica esto último puede inferirse tras haber leído los planteamientos de los autores, ya que expresan, al menos en cierta medida, que aunque la inclinación de la política educativa hacia la participación social surge en 1992

con la firma del ANMEB, fueron pocos los avances que se tuvieron de facto en esta materia durante aquella época.

Denuncian que con el correr de la primera década del nuevo milenio, época de la transición del gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), la política de participación social cayó en el abandono y en el desinterés. Eso puso en crisis a los Consejos, tal y como lo expresa Veloz (2003, pág. 14):

Pareciera ser que, en contraste con la importancia con que era retomada en el discurso, en la práctica la política de participación social en la educación había pasado desapercibida o se había vuelto un ejercicio más de simulación en la realidad educativa cotidiana. Las primeras estadísticas hechas públicas respecto a los CEPS en las entidades federativas, generadas en el año 2000, sugerían, a partir de la dilación e incompletitud de su instalación, la existencia de serias dificultades o resistencias a la implementación de esta política.

Por lo tanto, la apatía que en la práctica se manifestó con relación a la participación social coincide con la escasa redacción de investigaciones en estos tiempos. Empero, en la segunda década se incrementan notablemente, lo cual podría ser producto de las reestructuraciones que impulsaron los gobiernos panistas en materia de Consejos de Participación Social, mismas que los colocaron nuevamente en la agenda de gobierno.

Otro factor es que recientemente se les está concediendo a los Consejos Escolares un papel importante para conseguir la autonomía de gestión de los centros escolares y, con ello, la calidad educativa. Este rol les ha sido imputado tanto en el plano internacional, por Croso (2010), tanto como en el nacional por el Consejo Nacional de Participación Social (2014). Así, estudiar cómo contribuyen a la autonomía de gestión podría ser pertinente en estos momentos.

En perspectiva histórica, los trabajos a los que accedimos tienen como una de sus características que, tanto en los años noventa como a principios de los años dos mil, se ubican en el extranjero. Posteriormente, en el curso de la primera década de los años dos mil, eso se modificó, pues todos fueron hechos en México. Esta situación se revierte hasta la segunda década, periodo en el que nuevamente se hacen presentes los estudios internacionales. Es también en esta época cuando las investigaciones dejan de enfocar de

manera general la educación básica y comienzan a enmarcarse, en su mayoría, dentro de la educación de nivel primaria.

Es en la primera década cuando el concepto de participación social aparece, previamente no era definida. Inicialmente, parece atribuirse a la participación un carácter dialógico, lo que implica que puede ser entendida como un medio para que la gente tenga voz y voto pero se reconoce que cuando se estructura piramidalmente y las decisiones son tomadas en lo alto de la pirámide, la participación se convierte en un instrumento de control social (Veloz, 2003). Esto suele ocurrir cuando los gobiernos no comparten el poder para decidir con otros actores gubernamentales o sociales.

Se concibe como un concepto que no posee un significado definitivo, por tanto, lo único que puede tenerse claro es que participación significa “tomar parte” (Latapí, 2005). Se identifica también que las formas de entender a la participación, han ido cambiando con el tiempo. En los años sesenta se asoció con la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, en los setenta con la idea de eficiencia, que promovía el uso óptimo de los recursos que se aplican a los programas, en los ochenta con la vigilancia de los ciudadanos hacia el gobierno y en los noventa con la gobernabilidad, en donde se aspira a que el gobierno tome en cuenta la opinión de los gobernados para definir cursos de acción (Canales, 2006).

Justo en los últimos años de la primera década de los dos mil y más claramente en la segunda, las definiciones tienen mucho que ver con la escuela, es decir, cuando se habla de participación se hace referencia a aquella que se da en las instituciones educativas.⁵ Se hace una diferenciación entre la participación que se da en el plano de la política educativa y la que se da en el funcionamiento cotidiano de las escuelas.

La participación empieza ahora a unirse con la idea de que los directivos, los padres, los maestros, los estudiantes y otros sujetos de la sociedad civil y las comunidades, tomen parte en las decisiones educativas (Croso, 2010, Santizo, 2011, Santizo, 2012). Se estima que al empoderar a sujetos como los padres y madres de familia, se logra mejorar la gestión escolar (Consejo Nacional de Participación Social, 2014)

⁵ No todas las conceptualizaciones hacen alusión a la escuela en esta época. La participación es vista también como el involucramiento de los actores sociales en la conformación de las *policías* (Loyo, 2010) y es ubicada en el momento en que los grupos sociales toman parte en asuntos que tradicionalmente han sido competencia del Estado (Alaníz, 2013).

Hay conceptos que hacen notorios los cambios que ha habido a través del tiempo en la participación que tiene lugar en la escuela. Otras la contemplan desde tipologías. Lo destacable de estos modos de entender a la participación es que dejan entrever que hay muchas vías para participar.

Por ejemplo, la participación tradicional consistía en asistir a clases, aportar dinero a las escuelas y en cuidar que la infraestructura se mantuviera en buen estado, en la actualidad la participación estriba en que los actores emitan opiniones para la toma de decisiones (Zurita, 2008). Encontramos también que puede manifestarse simplemente como participación estructural, o sea, en la relación que se da entre alumnos, directivos, maestros y padres de familia, como participación contributiva, que supone la aportación de dinero y recursos a la escuela o como participación política, que se materializa en el involucramiento de todos ellos en el proceso decisional (Estrada, 2010).

Podríamos suponer que antaño, con el término participación, se hacía alusión a la participación de tipo estructural o contributiva. Dicho sea de otra manera, podía decirse que una persona participaba cuando, por ejemplo, un padre de familia se mantenía en comunicación con el maestro de su hijo o cuando éste pagaba una cuota o hacía un donativo en especie al establecimiento. Hoy día, se apuesta más por la participación política, es decir, ahora se estima que una persona participa cuando se implica en las decisiones escolares.

Estas definiciones se posicionan en la escuela, por este motivo están estrechamente vinculadas con los Consejos Escolares, que son grupos colegiados para la participación organizada en los planteles educativos. Desde los años noventa los Consejos Escolares ya eran considerados como objeto de estudio, esta situación prevaleció durante la primera y segunda década del siglo XXI. Es claro que en comparación con los Consejos Escolares, otras formas de participación han recibido menos atención.

De cualquier modo, en los años noventa se abordó teóricamente la participación de directivos, maestros y padres en las organizaciones escolares aunque no exhaustivamente (Bardisa, 1997), entrada la primera década del siglo XXI, se trató la cuestión de las asociaciones de la sociedad civil, en específico, la intervención de Observatorio Ciudadano de la Educación en las políticas públicas de educación (Latapí, 2005) y la participación en la gestión de instituciones de educación media superior, como los CETIS (Cerecedo, 2005).

En la segunda década se reflexionó sobre el involucramiento de actores como la SEP y el SNTE (Loyo, 2010) y la capacidad de agencia de la comunidad educativa (Bustos y Saenger, 2013). Por lo demás, históricamente los Consejos Escolares han dominado el panorama investigativo.

En orden cronológico, hemos encontrado que los Consejos Escolares han sido considerados por las reformas educativas en América Latina y Estados Unidos de América (Ezpeleta, 1997 y Anderson 2001) y que, en lo que ellos concierne, se ha estudiado la disputa entre el SNTE y los Consejos Escolares por la gestión educativa en Puebla (Veloz, 2003), se han descrito sus fallas (Canales, 2006), su impacto en la resolución de la violencia escolar (Zurita, 2008). También se da cuenta de la experiencia vivida por estudiantes de nivel medio superior tras haber sido integrantes de un Consejo Municipal de Participación Social en Chiapas.

Adicionalmente, se ha analizado su lugar en las metas educativas para 2021 en la región latinoamericana (Croso, 2010), se les asocia con la gobernanza (Santizo, 2011), se ha evaluado su funcionamiento (Zurita, 2011), se han criticado a la gobernabilidad y a la gobernanza en tanto conceptos que se emplean para explicarlos (Olivo et al, 2011), se han examinado las experiencias y las identidades que producen en sus participantes (Escobedo et al, 2011) y localizado modelos de participación que emergen en ellos, algunos alentados por el marco institucional y otros que toman distancia de ellos (Jiménez, 2011), se ha indagado en las representaciones simbólicas de sus miembros (Muñoz, 2011) y se ha hecho una comparación entre las políticas subnacionales de Argentina y Brasil, misma que involucra a los Consejos Escolares (Gorostiaga, 2011).

Además, se han propuesto estrategias para incentivar la participación en éstos (Santizo, 2012), se ha develado su contribución a la gestión democrática de las escuelas brasileñas (Lorea et al, 2012), las demandas formativas de sus miembros en Australia (Palomares y Collado, 2012), han sido revisados como una modalidad de participación institucionalizada, pese a que se admite que no es la única (Alaníz, 2013) y se ha emitido un diagnóstico sobre su funcionamiento (Consejo Nacional de Participación Social, 2014).

Para el estudio de la participación se han empleado diversos enfoques teóricos, los cuales han ido variando con el tiempo. Fue en los años noventa cuando la participación de los directivos, maestros y padres de familia comenzó a ser pensada desde la teoría

micropolítica, por Bardisa (1997). A inicios de la segunda década del siglo XXI, la micropolítica fue también utilizada por Anderson (2001), en conjunto con Foucault, para explicar las reformas participativas que fueron hechas en el contexto norteamericano. Y, en México, por Cerecedo (2005) para analizar la gestión de los CETIS (Cerecedo, 2005).

En estos trabajos puede apreciarse que hubo un cambio en el uso de la perspectiva micropolítica, el trabajo de Bardisa (1997) era netamente teórico, el de Anderson (2001) contempló a las reformas como referentes empíricos a explicar, en tanto que, para Cerecedo (2005), los referentes empíricos fueron relatos obtenidos mediante entrevistas. Por ende, este tipo de estudios han ido robusteciéndose; puesto que han transitado de ser meras reflexiones teóricas a investigaciones basadas no sólo en teoría también en la empiria.

Con el correr de esta segunda década, las situación tomó un rumbo diferente, la micropolítica dejó de ser dominante. Se introdujeron teorías de gestión (Veloz, 2003) y categorías analíticas de Habermas, como sistema y mundo de vida, que ayudan a entender a la sociedad civil y, por ende, a los procesos de participación en la educación (Canales, 2006).

Sin embargo, es en la segunda década del siglo XXI, cuando emerge una diversidad de posturas teóricas. Se incorporan nuevos autores, como Bauman y sus reflexiones sobre la modernidad, misma que trae una tendencia hacia la individualización, con lo que la responsabilidad de llegar a logros y fracasos recae sobre el individuo, lo cual es antagónico a los procesos de ciudadanía que se realizan a través de procesos colectivos, en donde se proyectan intereses comunes (Croso, 2010). En esta lógica, la participación está ligada a la construcción de ciudadanía.

Se intensifica la aparición de la gobernanza y a la gestión en los trabajos (Estrada, 2010, Santizo, 2011, Zurita, 2011, Santizo, 2012, Lorea et al, 2012, Alaníz, 2013 y Consejo Nacional de Participación Social, 2014). Pero resurge la opción de la micropolítica y su combinación con el pensamiento de Foucault (Escobedo et al, 2011, Jiménez, 2011, Muñoz, 2011). Más todavía, es posible hallar investigaciones que retoman supuestos de la teoría de gestión y de la micropolítica de la escuela, como Lorea et al (2012).

En cuanto a las posturas epistemológicas, se detectó que el positivismo se hace presente en la segunda década del siglo XXI y que en décadas previas la hermenéutica y la crítica tuvieron mayor auge. El paradigma cualitativo ha sido sobresaliente en todas las

décadas. En los años noventa, las investigaciones se produjeron bajo una metodología cualitativa. Esta orientación se mantuvo en la primera década del siglo XXI, hasta que Zurita (2008), emprende un abordaje mixto. A inicios de la segunda década, Croso (2010) también toma distancia de lo cualitativo pero en lo sucesivo la metodología cualitativa continuaría sobresaliendo, hasta la publicación del diagnóstico del Consejo Nacional de Participación Social (2014), cuya metodología fue cuantitativa.

Los hallazgos producidos han sido numerosos. Quizás uno de los primeros hallazgos, en los años noventa, fue la identificación de la participación, y los Consejos Escolares como cuestiones inherentes a la política educativa de Latinoamérica (Ezpeleta, 1997). En este mismo periodo, se reconoció que cuando directivos, maestros y padres participan en la escuela, pueden adoptar estrategias micropolíticas como el cotilleo, el rumor, la creación de alianzas y coaliciones (Bardisa, 1997).

En la primera década del siglo XXI se hace evidente que la participación es una temática que puede ser ubicada también en las reformas educativas norteamericanas. Según Anderson (2001) el discurso de estas reformas la sitúa como un antídoto contra la burocracia. Al mismo tiempo, hace la distinción entre participación auténtica e inauténtica. La participación inauténtica es impulsada por el neoliberalismo, que tiene que ver con la gestión escolar pero no logra democratizar el quehacer cotidiano de las escuelas y que eso provoca que las decisiones principales sean conservadas por los gobiernos centrales. Su opuesto, la participación auténtica, existe cuando la comunidad escolar, formada por directivos, maestros, padres y alumnos, es capaz de tomar decisiones relevantes para que las escuelas operen.

Se encuentra que frente al SNTE, los Consejos Escolares carecen de poder para incidir en la toma de decisiones (Veloz, 2003), que el Observatorio Ciudadano debe replantear su identidad, lo que supone asumirse como un organismo de valor relativo que no pretende demostrar su identidad o representatividad de manera absoluta (Latapí, 2005).

Nuevamente en el terreno de la micropolítica, se descubre que en los CETIS, hay formas de gestión, que se caracterizan por ser invisibles y por reforzar la cultura de la ilegalidad, como el centralismo, el corporativismo, la cogestión SEP-SNTE, los juegos políticos, la ausencia de profesionalismo, el autoritarismo, la simulación y las prácticas negativas del poder. (Cerecedo, 2005). En nuestra opinión, estas formas son contrarias a la

participación que se defiende desde la gestión pero continúan presentes en el funcionamiento de las escuelas.

Hay que añadir que se vislumbra la escasa funcionalidad de los Consejos Escolares y su falta de integración, lo que lleva a suponer que han caído en el olvido (Canales, 2006). Dos años después, se concluye que son favorables para la reducción de la violencia escolar (Zurita, 2008).

En la segunda década del siglo XXI, una vez más se percibe que la participación es una meta que compete no sólo a México sino a toda América Latina (Croso, 2010), lo que coincide con uno de los planteamientos hechos en los noventa. En nuestro país, se destaca cómo la apatía y el desdén hacia la política son dejados de lado por jóvenes de nivel medio superior que se involucraron en el Consejo Municipal de Participación Social. Vuelve a hacerse notorio que la dupla SEP-SNTE controla la mayoría de las decisiones educativas y se deja fuera a otros actores (Loyo, 2010).

De igual manera, se piensa que el diseño de los Consejos Escolares no es el más idóneo para promover la participación de los padres de familia y se propone replantearlo (Santizo, 2011). Se admite que las escuelas han promovido la participación en ellos no gracias al andamiaje institucional, sino valiéndose de su propio esfuerzo y voluntad (Zurita, 2011). Esto podría ser muestra de que la forma de concebir a los Consejos en la política educativa debe ser repensada, pues parece no ser adecuada.

No obstante, no sólo su diseño en la política es cuestionado, también lo son la gobernabilidad y gobernanza, teorías desde las que se pretende conocerlos. Recordemos que a estas teorías se les cuestiona su procedencia anglosajona y su falta de fuerza teórica (Olivo et al, 2011). Desde otro ángulo, se revela que en los Consejos Escolares los directivos y maestros implementan estrategias disciplinarias para hacer participar a los padres (Escobedo, et al, 2011). Estas estrategias, como otros procesos, no han sido contempladas por los diseños gubernamentales (Jiménez, 2011).

En Chile se investigó sobre las representaciones simbólicas de los integrantes y se propone la idea de que los sujetos construyen significaciones y son capaces de aprender significados acerca de la participación, los cuales son impulsados por la macropolítica, es decir, por las políticas y leyes, así como por la micropolítica, que consiste en los

significados que se formulan por medio de la interacción que se da entre los sujetos de manera cotidiana (Muñoz, 2011).

Fundamentándose en la distinción entre participación auténtica e inauténtica, se establece que los Consejos Escolares de Porto Alegre, Brasil, son los que más se aproximan a la participación auténtica porque logran democratizar la toma de decisiones en los establecimientos educativos (Gorostiaga, 2011).

En México, ante la suposición de que los Consejos Escolares no han logrado incentivar la participación de los padres, nacen alternativas de solución (Santizo, 2012). En Brasil se hace énfasis en como la participación contribuye a la democratización de la gestión escolar (Lorea et al, 2012). En Australia se ven las necesidades formativas de los integrantes de los Consejos Escolares rurales.

Volviendo a nuestro país, se asume que las asociaciones civiles han sido incluso más efectivas que los Consejos Escolares (Alaníz, 2013). A la vez, se estudió la participación de la comunidad en la resolución de algunos problemas, como la falta de escuelas bilingües para niños indígenas (Bustos y Saenger, 2013) y se diagnostica el estado que guardan los Consejos Escolares.

Resumiendo, los hallazgos más antiguos revelan que la promoción de la participación en la educación, es una intencionalidad consustancial a otros países, además del nuestro. Desde luego, muchos hallazgos giran en torno a los Consejos Escolares. Acerca de éstos habría que señalar que, en un primer momento, lo que se va encontrando indica que tienen una reducida funcionalidad y, en un segundo momento, quedan demostradas sus contribuciones a problemas como la violencia escolar.

Siendo así, los Consejos Escolares resultan ser contradictorios, hay quien afirma que no funcionan y otros sostienen la opinión opuesta. En los hallazgos más recientes podemos encontrar una salida a este entramado. Los Consejos Escolares funcionan pero su funcionamiento no puede atribuirse por completo a los diseños institucionales. Estos alientan a las escuelas a conformarlos pero en la práctica se mantienen en virtud de su voluntad y esfuerzo, así como de las estrategias que implementan para conseguir la participación necesaria, mismas que no siempre concuerdan con los diseños gubernamentales.

Sin embargo, no es lo único que se está haciendo en la investigación. En el ámbito internacional se han localizado casos que ilustran lo que la participación debe ser, tales como los Consejos Escolares de Porto Alegre, Brasil. Y se ha descubierto que para sus participantes es posible aprender significados y generar representaciones simbólicas a raíz de las significaciones que se diseminan desde la política educativa, o macropolítica, y las interacciones que se dan día a día entre los miembros, o micropolítica.

En el ámbito nacional se sugiere buscar otra teoría para explicarlos, que vayan más allá de la gobernabilidad y la gobernanza. Como es una preocupación actual, no ha sido soslayada para la construcción de nuestro andamiaje conceptual. De este recorrido histórico, tomamos la postura que concibe a los Consejos Escolares como organizaciones que funcionan con arreglo a lo formal, esto es, a los diseños gubernamentales y, con arreglo a lo informal, o sea, al esfuerzo cotidiano de las escuelas.

1.10 La participación social en la educación en perspectiva geográfica

Las investigaciones que se revisaron se inscriben dentro de distintas zonas geográficas. Dieciseis se hicieron en México y ocho en el ámbito internacional. Sobre los trabajos mexicanos hay que decir que no todos centran su análisis en un sitio en particular, sino que hacen alusión al país en general. En esta posición están: Latapí (2005), Canales (2006), Zurita (2008), Loyo (2010), Santizo (2011), Zurita (2011), Olivo, *et al.* (2011), Santizo (2012), Alaníz (2013) y Consejo Nacional de Participación Social (2014). Por otro lado, de esta tendencia toman distancia: Veloz (2003) quien en su tesis se limita a indagar únicamente en Acatlán, Puebla. Cerecedo (2005) que en su libro se aboca al Distrito Federal. Estrada (2013) que en su artículo retoma la región de Las Margaritas, Chiapas. Bustos y Saenger (2013) que optaron por enfocarse en una comunidad en Morelos. Así como Escobedo *et al.* (2011) y Jiménez (2011) que recuperan el caso de escuelas en Torreón, Coahuila.

En este sentido, es menester hacer notar que la mayoría de ellas han tratado a la participación desde una perspectiva macro (internacional o nacional), en detrimento de lo micro (estados, municipios y/o escuelas). Se considera que en vista de la escasez de estudios en estas áreas.

Por otro lado, hay que tener en consideración que los trabajos nacionales no necesariamente exhiben las mismas características que los que fueron hechos en el extranjero. Para dar respuesta a este supuesto debemos revisar con más detenimiento las investigaciones que pertenecen a otros países.

Los estudios se agruparon según el idioma oficial hablado en las naciones en las que se originaron. Lo que, a su vez, dio lugar al grupo de los países hablantes de lenguas romances o románicas, compuesto por España, Chile, Argentina y Brasil. Y al grupo de países hablantes de lenguas anglófonas, integrado por Estados Unidos de América y Australia.

Así, dentro del grupo de países hablantes de lenguas romances han quedado comprendidos los siguientes trabajos: el de Bardisa (1997) en España; el de Muñoz (2011) en Chile; el de Gorostiaga (2011) en Argentina y el de Lorea (2012) en Brasil. Mención aparte merecen las aportaciones de Ezpeleta (1997)⁶ y Croso (2010), que en contraste con los autores antes referenciados tratan el asunto a nivel de América Latina. En tanto que en el grupo de países anglohablantes se han colocado: el de Anderson (2001) en Estados Unidos de América y el de Palomares y Collado (2012) en Australia. Sin embargo, no puede soslayarse que las disimilitudes culturales se siguen manteniendo en ambos grupos. Este matiz hace posible reconocer si, pese al factor cultural, hay convergencia en el modo de tratar la temática o si los abordajes divergen.

Las investigaciones abarcan una gran variedad de temas. En los países hablantes de lenguas románicas se ha examinado el vínculo entre participación y micropolítica (Bardisa, 1997); el nexo entre democracia y participación (Croso, 2010, Lorea, *et al.*, 2012); las representaciones simbólicas que los sujetos tienen con respecto a los Consejos Escolares (Muñoz, 2011) y la participación como componente de la gestión escolar y pedagógica que está presente en las políticas educativas de múltiples Estados latinoamericanos (Ezpeleta, 1997 y Gorostiaga, 2011). Por su parte, en el contexto anglohablante se han deconstruido los discursos de las reformas participativas en educación (Anderson, 2001) y se han analizado las necesidades formativas de los miembros de los Consejos Escolares (Palomares y Collado, 2012).

⁶ El trabajo de Ezpeleta (1997) fue hecho en México, empero se juzgó pertinente integrarlo para sustentar algunos de los razonamientos aquí vertidos; ya que aborda la participación en el ámbito latinoamericano.

Con independencia de las diferencias temáticas, se piensa que los trabajos tienen algo en común que se deriva de la postura epistemológica que asumen, de la teoría en la que se fundamentan y de las metodologías que adoptan. Por ejemplo, en los países hablantes de lenguas romances, la epistemología predominante es la crítica. Paradigma en el que se posicionan Bardisa (1997), Gorostiaga (2011) y Lorea *et al.* (2012). En este sentido, es destacable que dentro de la hermenéutica se instalan Ezpeleta (1997) y Muñoz (2011) y en el positivismo tan sólo Croso (2010). En contraste, en los países hablantes de lenguas anglófonas, Anderson (2001) y Palomares y Collado (2012) se distribuyen en la crítica y la hermenéutica, respectivamente. Sumando los estudios de los dos grupos, tenemos que la crítica es el paradigma más difundido.⁷

Además, en lo que concierne a la teoría, es claro que entre los críticos está muy extendida la aplicación de la teoría micropolítica⁸ para el análisis de la participación. Sus usuarios son Bardisa (1997), Anderson (2001), Gorostiaga (2011), y Lorea *et al.* (2012). A lo que hay que agregar que en los países hablantes de lenguas románicas, los teóricos empleados como sustento son Anderson, Hoyle, Ball, Apple, Bourdieu, Foucault, Freire, Giroux, Habermas, Bauman, Pastrana, Talavera, Medina, Romero y Gonzales. Siendo Ball el más utilizado, dado que es incluido en los trabajos de Bardisa (1997), Muñoz (2011) y Lorea *et al.* (2012).

En los países anglohablantes, se recurre a Cherryholmes, Foucault, Laclau, Mouffe, Adorno, Habermas, Dewey, Beare, Bauch, Goldring, Fullan, Quin, Boylan, Davis, Feng, Hargreaves y Hoffman. Como puede observarse, en los grupos hay un autor cuya presencia se repite: Foucault. Por lo tanto, se infiere que Ball y Foucault han sido los teóricos de uso más frecuente.

En cuestión de metodología, se avizora que en los países hablantes de lenguas romances, con la salvedad de Croso (2010) que parte de una metodología cuantitativa y de la encuesta como instrumento de recolección de datos, todos los estudios son de corte cualitativo. De cualquier manera, la metodología cualitativa toma distintos rumbos en cada

⁷ Es importante puntualizar que ninguno se define a sí mismo como positivista, hermenéutico o crítico. Los trabajos han sido encuadrados en uno u otro paradigma en función de la valoración que se hizo de las teorías y las metodologías que ocupan.

⁸ Esta teoría cuestiona al enfoque funcionalista de las organizaciones escolares por centrarse en los aspectos visibles y formales de éstas, en detrimento de los no visibles e informales, soslayando así los conflictos y los efectos del poder en la vida cotidiana de las escuelas.

investigación. La de Gorostiaga (2011) consiste en una comparación de políticas subnacionales, con base en la revisión de textos en los que éstas se expresan. Ezpeleta (1997) y Bardisa (1997) se circunscriben netamente en la revisión documental. Muñoz (2011) implementa observaciones participantes y entrevistas, mientras que Lorea *et al.* (2012) apostaron por los estudios de caso y los grupos focales.

En los angloparlantes, la metodología que sobresale también es la cualitativa. Anderson (2001) se avocó al análisis de la participación como discurso, por medio de la revisión documental. Y Palomares y Collado (2012) utilizaron entrevistas y grupos focales para obtener su información. En las dos agrupaciones es evidente que lo cualitativo prevalece sobre lo cuantitativo. Este trabajo coincide con tales tendencias, en virtud de que se adscribe, en parte, dentro de la epistemología crítica, algunos de sus soportes teóricos emanan de las obras de Foucault y Ball y la metodología que se propone es cualitativa. En este tenor, el texto de Anderson (2001), que ofrece una visión discursiva de la participación en la educación, ha sido de ayuda; pues se ha llevado a efecto un análisis del discurso.

Para aproximarse a los significados conferidos a la participación social y a las contribuciones hechas a este campo de saber, conviene comenzar señalando que hay algunas constantes en ambos grupos de países. Tales como la asociación de todos los trabajos a la educación básica y que, con la excepción de Bardisa (1997), se centran en los Consejos Escolares o de Escuela. Asimismo, con la excepción de Croso (2010), ninguno define conceptualmente a la participación social. Sin embargo, la ausencia del concepto no ha sido una limitante para contribuir al conocimiento científico en esta materia.

En los países hablantes de lenguas romances, Ezpeleta (1997) anota que las reformas promulgadas en América Latina tienen una sorprendente semejanza, tanto en el lenguaje, como en los postulados. Añade que la participación, sea que resida en el involucramiento de la sociedad en la acción educativa, o de la comunidad en los centros escolares, es una preocupación compartida por ellas. En esta sintonía, Croso (2010) sostiene que la consolidación de la participación social ha llegado a ser una de las metas educativas que, para 2021, se proponen alcanzar varios de los países que se emplazan en esta región.

Croso (2010) aclara que la participación debe consistir en permitir que sujetos como los directivos, los maestros, los padres y los alumnos sean partícipes de la toma de

decisiones en las escuelas. Todo ello sin convertirse en meros implementadores o ejecutores de las políticas que diseña el Estado, ante las cuales su responsabilidad habrá de ser darles seguimiento y vigilancia. En Brasil esto es conocido como la democratización de la gestión escolar (Lorea *et al.*, 2012). Para algunos investigadores, entre los que figura Gorostiaga (2011), el caso de este país resulta bastante significativo.

Gorostiaga (2011), siguiendo a Anderson (2001), distingue entre participación auténtica e inauténtica. No debemos olvidar que esta separación consiste en afirmar que la participación inauténtica es impulsada por el neoliberalismo, que tiene que ver con la gestión escolar pero no logra democratizar el quehacer cotidiano de las escuelas y que eso provoca que las decisiones principales sean conservadas por los gobiernos centrales. Su opuesto, la participación auténtica, existe cuando la comunidad escolar, formada por directivos, maestros, padres y alumnos, es capaz de tomar decisiones relevantes para que las escuelas operen.

A decir de Gorostiaga (2011) los procedimientos que más se aproximan a la noción de participación auténtica se dan cita en los Consejos Escolares de la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Aunque acepta que normalmente los directivos son quienes prevalecen en la toma de decisiones, constriñendo así la intervención de maestros, padres y alumnos. En efecto, Lorea *et al.* (2012) añaden que el proceso de democratización de la gestión escolar ha sido bastante desigual en esta nación. En resumen, no todas las instituciones educativas brasileñas fomentan la participación, ni tienen Consejos Escolares que funcionen adecuadamente para la consolidación de la democracia en escuela.

Fuera de los territorios de América Latina, hay una orientación afín. En España, Bardisa (1997) identifica que el mayor índice de influencia en la toma de decisiones corresponde a los profesores, quienes suelen quejarse de la autoridad y control de los directivos y del poder otorgado a padres y alumnos. Recapitulando puede afirmarse que, en América Latina y en España, es habitual que los padres y los alumnos sean excluidos de la toma de decisiones. Esto, desde luego, obstaculiza la democratización de la escuela.

En las investigaciones de los países angloparlantes se hallaron otras contribuciones. Anderson (2001), además de formular la distinción entre participación auténtica e inauténtica, previamente comentada, sugiere que la participación es catalogada en el discurso de las reformas educativas como un antídoto contra la burocracia jerárquica y la

especialización excesiva, que posibilita que no sólo las autoridades centralizadas y los expertos sean quienes tomen las decisiones educativas.

El aporte de Palomares y Collado (2012) refuerza esta apreciación. Estos investigadores observaron el escaso involucramiento de los padres en la toma de decisiones en los Consejos Escolares. Sostienen que este evento se debe a que se consideran inexpertos, por lo que prefieren dejar las decisiones a los directores y maestros quienes, a su criterio, poseen un saber experto que los faculta para esta actividad. Con este telón de fondo, resulta paradójico que, aún y cuando se fomente la participación de los padres, la especialización continúa siendo un componente relevante cuando se define quién puede tomar decisiones.

En analogía con los estudios revisados, la investigación que se realiza se ha aterrizado en el nivel básico y en los Consejos Escolares. Sin embargo, hay algunos conocimientos que es menester retomar porque están ausentes en ella. Estos son, la distinción entre participación auténtica e inauténtica y la influencia de la macro y la micropolítica en la edificación de significados en los sujetos que participan en los Consejos Escolares.

La relación entre las investigaciones y la historia se aborda desde dos aristas: los períodos históricos en las que éstas fueron publicadas y los antecedentes que incorporan para sus reflexiones. En el grupo de los países hablantes de lenguas romances, durante la década que va de 1990 a 2000, hay dos estudios: Ezpeleta (1997) y Bardisa (1997). Ninguno se sitúa entre 2000 y 2010 pero la producción se incrementa después de 2010. En estas fechas se divulgaron cuatro trabajos: Croso (2010), Muñoz (2011), Gorostiaga (2011) y Lorea et al (2012). Aunado a eso, en los países angloparlantes, el de Anderson (2001) se editó en la primera década de los años 2000 y el de Palomares y Collado (2012) vio la luz en la segunda década de los mismos.

Teniendo en mente los trabajos de ambos grupos es ostensible que la mayoría, seis en específico, se llevaron a cabo después de los años 2000. Igualmente se hace patente que es en la segunda década de estos años en donde aumentan sustancialmente; puesto que en esta época se ubican cinco de los ocho documentos recolectados. Esto es concordante con la tendencia que mantiene la investigación en México. En nuestro país es en esta misma década cuando la producción crece. Por consiguiente, la comparación refuerza esta idea.

En otro escenario, los antecedentes que contienen los estudios revelan similitudes, si bien no todos los incorporan. En el grupo de los países con lenguas romances los contienen exclusivamente los que están insertos en el concierto latinoamericano, es decir, Ezpeleta (1997), Muñoz (2011) y Gorostiaga (2011). Recordemos que Ezpeleta (1997) afirma que desde los años noventa las reformas educativas implementadas en los países de América Latina, son bastante parecidas entre sí. Siendo la participación social en la educación uno de sus semejanzas.

La causa de la similitud reside en la Conferencia de Jomtien sobre la Educación para Todos, celebrada en 1990 (Ezpeleta, 1997 y Gorostiaga, 2011). El acontecimiento propició que ciento sesenta y cuatro gobiernos acordaran una visión compartida sobre los objetivos de sus sistemas educativos, bajo la coordinación de la UNESCO. Dicha convergencia explica la puesta en marcha de políticas equiparables en las naciones.

En la misma vena, Muñoz (2011) muestra que en Chile los Consejos Escolares se implantaron en los años noventa como política de participación. En adición, Gorostiaga (2011) menciona que en Argentina los Consejos de Escuela nacen en los noventa junto con la reforma que descentralizó la administración de las escuelas hacia las provincias y en Brasil durante los años ochenta⁹, momento en el que Freire fue secretario de educación y se transfirió la gestión de los centros escolares hacia los municipios, con lo que se da inicio a la gestión democrática de la escuela (Lorea *et al.*, 2012).

Consecuentemente, la información induce a suponer que en Latinoamérica la participación se introdujo en la agenda gubernamental en los ochenta y en mayor medida en los noventa. De manera simultánea revela que los Consejos Escolares han sido inherentes a la promoción de la participación. Frente a este panorama cabe preguntarse ¿conducen estos antecedentes con los que se describen en los estudios hechos en países angloparlantes? Anderson (2001) indica que en los noventa en Estados Unidos de América “la participación, principalmente representada por la toma de decisiones en la escuela, parece responder mejor al clima de desconfianza hacia las sobredimensionadas burocracias

⁹ Dado que los Consejos Escolares de Porto Alegre en Brasil son valorados como productores de participación auténtica, resultarían un buen referente para hacer futuros estudios comparados con México. En estos lugares los Consejos en las escuelas surgen amparados por posturas diferentes. En Brasil por la pedagogía crítica de Freire y en México por el neoliberalismo que permeaba en el ambiente político de 1992.

públicas.” (Anderson, 2001, pág. 12). Esta crítica hacia la burocracia motivó la instalación de Consejos de Escuela.

Por otro lado, Palomares y Collado (2012) sostienen que en Australia la cuestión de la participación en educación se tradujo en la inclusión de los Consejos Escolares en los territorios australianos, en el transcurso de los años ochenta. Estos datos concuerdan con los obtenidos para América Latina. Por esta razón, queda comprobado que en los países hablantes de lenguas romances y en los angloparlantes, la participación es un tema que brotó en los años ochenta y noventa del siglo XX, en conjunto con los Consejos Escolares. En México, este tópico también cobró fuerza en los años noventa y dio origen a los Consejos Escolares de Participación Social.

La comparación, hace patente que entre los países hay marcadas similitudes en la investigación sobre la participación social en la educación, a pesar de sus diferencias lingüísticas. Como se ha demostrado, los trabajos exhiben ciertas regularidades: marcos teóricos sustentados en Ball y Foucault, el uso de la metodología cualitativa, el énfasis puesto en la educación básica y en los Consejos Escolares como espacios de participación en la escuela.

Como se ha indicado con antelación, en México, los Consejos Escolares también están presentes en las escuelas de nivel básico. Más todavía, con la introducción de la Reforma Educativa de 2013, han sido asociados a la consolidación de la autonomía de gestión escolar. Su vigencia en la agenda gubernamental actual es un aliciente para investigar la temática. Al respecto, es importante reconocer que los estudios de otros países han tratado aspectos que en el nuestro no han sido vinculados con los Consejos Escolares, los cuales han sido abordados desde teorías y metodologías que tampoco no han sido muy usuales en nuestro país.

Por esta razón, en este estudio se decidió incorporar algunas de las propuestas que fueron encontradas en los estudios internacionales. Entre las que se han recuperado la teoría micropolítica de la escuela de Ball, la perspectiva que Foucault sostiene en torno al sujeto y al poder, así como la idea de que la participación puede ser analizada en tanto discurso (Anderson, 2001).

En especial, consideramos de gran valía aquellas investigaciones que lograron analizar el discurso de las reformas en conjunto con el de los sujetos. Por este motivo,

analizamos el discurso de las reformas que hacen alusión a los Consejos Escolares y el discurso de sus integrantes.

1.11 Las líneas a seguir

Se han descubierto algunas tendencias que se considera necesario resumir, a fin de simplificar la información que ha sido detectada. A través de nuestro recorrido por la literatura científica, identificamos múltiples aportaciones: la falta de consenso en torno al significado de la participación social y el incremento de la producción investigativa durante la segunda década del siglo XXI. Además se observó que, dado los recursos de los que se puede disponer, es viable realizar la investigación en una o dos escuelas.

En este tenor, tenemos que la mayoría de los estudios han abordado el nivel macro. Con esto queremos decir que pocos se han centrado en la escuela, por lo que sería conveniente enfocarnos en esta institución. Sin embargo, es importante ahondar en la forma en que se relacionan los niveles macro y micro para explicar el tema de la participación.

Por otra parte, son muchos los trabajos que se desarrollaron en el seno de la educación básica pero pocas las que examinan en profundidad un nivel específico de ésta. Con anterioridad, se dijo que el nivel primaria fue trabajado por exclusivamente Bustos y Saenger (2013), Escobedo *et al.* (2011) y Jiménez (2011). Esta evidencia indica que se carecen de investigaciones que se posicionen en el preescolar o la secundaria, que también son parte de la educación básica en el Sistema Educativo Mexicano. Frente a este panorama, se propone tomar exclusivamente el nivel primaria, en virtud de que se encontraron razones que la dotan de gran significatividad para el estudio de la participación social, como damos cuenta en el capítulo reservado para abordar el objeto de estudio.

A todo lo anterior se suma una marcada inclinación hacia el análisis de la participación a partir de los Consejos de Participación Social, en sus diferentes niveles. Aunque hay que reconocer que el reflector se ha puesto especialmente sobre los Consejos Escolares y no sobre el Consejo Nacional, los Consejos Estatales o los Consejos Municipales. No se estimó adecuado distanciarnos de esta línea. En la actualidad los Consejos Escolares están siendo objeto de mucha atención debido a que con la Reforma Educativa en 2013, se ha pensado que sean uno de los pilares de la autonomía de gestión

escolar en los establecimientos de educación básica (Consejo Nacional de Participación Social, 2014).

Se ha visto como la participación social no es investigada por sí misma, sino por sus aportaciones a algunos asuntos educativos. Así, se le ha vinculado con distintas variables como la incorporación de actores no previstos por la legislación, el poder, la diversidad cultural, la disminución de la violencia escolar, la autonomía de gestión y la gestión democrática que conduce a una mejora de la calidad educativa. Se piensa que la autonomía de gestión y el poder son elementos a tener en cuenta.

Como se ha explicado ambos pueden ser vinculados a los Consejos Escolares de Participación Social. En este sentido ya ha habido avances con las aportaciones de Escobedo *et al.* (2011) y Jiménez (2011) que, en México, examinaron a los Consejos Escolares con respecto a su vínculo con la gestión y las identidades que producen en el sujeto a través de las relaciones de poder que se desatan al interior de ellos. Asimismo, en Chile, con el texto de Muñoz (2011) se rescatan las representaciones simbólicas que se generan en los integrantes de los Consejos Escolares, a raíz de la macro y la micropolítica que ejercen poder sobre ellos y los llevan a elaborar significaciones sobre la participación.

No obstante, los trabajos de Escobedo *et al.* (2011) y Jiménez (2011), fueron efectuados antes de la introducción de la autonomía de gestión escolar, con lo que algunas cosas han cambiado. Entre ellas el marco normativo que regula a los Consejos Escolares, mismo que les ha asignado nuevas funciones, al derogar el Acuerdo 535 y reemplazarlo por el Acuerdo 717.

Este escenario lleva a pensar que los Consejos Escolares no han sido siempre lo que son ahora y que se han conformado históricamente. Ciertamente hoy en día se les vincula con la autonomía de gestión escolar pero esta relación no ha estado ahí siempre, ha sido construida con el transcurso del tiempo, en cada sexenio.

Con ello no se quiere decir que los estudios antes citados carezcan de antecedentes que expliquen el surgimiento de los Consejos Escolares, los tienen, incluso se admite que “las reformas de la educación en México, han identificado orientaciones que reconfiguran para los sujetos la forma de estar en la escuela (Escobedo *et al.*, 2011, pág. 1). Esto implica que las reformas impactan en la manera en las actividades que realiza el sujeto en la escuela. Puede imponer nuevas formas de actuación para el director, los maestros, los

padres de familia y los alumnos. Es innegable que dichas reformas ejercen poder sobre los sujetos y los inducen a efectuar ciertas tareas en las instituciones educativas.

Cuando cambian las atribuciones conferidas a los miembros de los Consejos Escolares en las reformas, también pueden cambiar las labores practicadas cotidianamente por los sujetos que los integran. Bajo esta lógica, no pueden ser soslayadas las reformas ni las legislaciones que les dan forma. No olvidemos que éstas representan la macropolítica y que como afirma Muñoz (2011), la macropolítica incide en las significaciones de los sujetos que participan en los Consejos Escolares. Esto induce a suponer que hay un nexo entre lo micro y lo macro. Siendo que las disposiciones que se gestan en la macropolítica influyen en la participación que se da en lo micro. Es importante tener esto en cuenta.

Sin embargo, los antecedentes referidos por Escobedo *et al.* (2011) se limitan a la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), que dio lugar al Plan de Estudios 2011, y en Jiménez (2011) se hace referencia al ANMEB como origen de los Consejos Escolares. De cualquier modo, en ambos casos no se establece si los Consejos Escolares han cambiado o no en la política y la legislación educativa que ha sido implementada en diferentes momentos históricos, por lo que se desconoce si ha habido variaciones en la visión que se tiene de ellos.

De tal suerte que cobra relevancia el conocer cómo han ido conformándose institucionalmente desde su nacimiento en 1992 hasta nuestros tiempos. Hasta el momento se dispone de información sobre cómo ha cambiado la manera en que han sido investigados pero indagar en su conformación institucional, demanda la revisión de documentos de legislación y política educativa.

En lo concerniente a la postura epistemológica, se ha elegido una postura crítico-hermenéutica. No debe ser ignorado el hecho de que ha sido poco usual recurrir a la hermenéutica, basada en el trabajo de campo, como lo es la recolección de información por medio de entrevistas a informantes clave o grupos focales. La hermenéutica más extendida entre nuestros autores consiste en la interpretación de documentos institucionales y teóricos. Pero hay escasez en la recuperación de las percepciones de los sujetos implicados en los Consejos Escolares.

Bajo esta lógica, se considera que la metodología cualitativa debe retomar tanto la revisión de los documentos que regulan el funcionamiento de los Consejos Escolares, como

la aplicación de instrumentos que contribuyan a recolectar las perspectivas de quienes los integran. Además, la idea de optar por la metodología cualitativa se fortalece si, como se ha manifestado, la investigación abarca un pequeño número de escuelas, dado que eso dificulta el uso del positivismo y la metodología cuantitativa, al impedir el acceso a una muestra más extensa para hacer generalizaciones.

Emplear una teoría crítica ayuda a lograr este tipo de mirada. Pensemos que, en virtud de que las teorías más comunes para abordar la temática son la gobernabilidad, la gobernanza y la gestión, es menester buscar otras alternativas. Del propio estado del conocimiento, hemos extraído dos opciones: la perspectiva micropolítica y el pensamiento de Foucault, también utilizados en la producción científica sobre la participación y los Consejos Escolares, pero en menor grado. Aun así posturas teóricas como la gestión no ha podido ser ignorada dado que se está investigando la relación que hay entre autonomía de gestión y los Consejos Escolares.

CAPÍTULO 2

OBJETO DE ESTUDIO

La participación social es un tema que ha ido cobrando fuerza en la política educativa mexicana. Desde 1992 fue contemplado dentro del ANMEB, en donde se propuso la creación de figuras colegiadas, denominadas Consejos, en las que habrían de participar directivos, maestros, padres de familia y comunidad en los niveles escolar, municipal, estatal y nacional. En 1993 estas propuestas fueron reconocidas formalmente por la Ley General de Educación. Su importancia ha sido tal que, durante cinco sexenios, se ha impulsado la instalación de Consejos en la legislación y la política educativa.

Hasta el momento, es posible encontrar Consejos instalados en escuelas, municipios y estados. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha promovido el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE). Sin embargo, este estudio se centra en los Consejos Escolares de Participación Social, a los que de aquí en adelante nos referiremos simplemente como Consejos Escolares.

El primer motivo para seleccionar a los Consejos Escolares como objeto de estudio fue que, con la Reforma Educativa de 2013 la autonomía de gestión de las escuelas ha recibido un notable impulso y, con ello, la participación que tiene lugar en los Consejos Escolares se ha mantenido vigente.¹⁰ En el marco de la autonomía de gestión los Consejos Escolares se han convertido en una de las principales vías para participar dentro de las escuelas de educación básica, en conjunto con los Consejos Técnicos Escolares y las Asociaciones de Padres de Familia.

El segundo fue que, aunque las escuelas poseen estos tres grupos colegiados para la participación, los Consejos Escolares son de especial relevancia porque son instancias en las que es posible reunir a representantes de toda la comunidad educativa, a saber, directivos, maestros, padres de familia, así como exalumnos y demás miembros de la localidad interesados.

Así, los Consejos tienen el potencial para involucrar y hacer interactuar a representantes de toda la comunidad educativa en la gestión de la escuela, a diferencia de los otros órganos que incluyen sólo a padres de familia, como las Asociaciones de Padres de Familia, o únicamente al director y a los docentes, como los Consejos Técnicos Escolares.

El tercero motivo es que el interés por los Consejos también se ha situado en el ámbito académico, en donde han llegado a ser un importante objeto de análisis en la investigación sobre la participación en educación. En palabras de Zurita (2008):

Lo que hoy resulta un hecho es que, en México, desde los años 90, los Consejos de Participación Social han tenido un papel primordial en las acciones de política educativa orientadas a la promoción de la participación social en la educación. Ahora

¹⁰ Aunque hay que reconocer que en el territorio nacional, los Consejos Escolares exhiben un porcentaje de instalación del 76.75%, según datos que obran en el REPUCE, lo que indica que no todos los establecimientos de educación básica cuentan con un Consejo Escolar.

bien, esta situación no pasó desapercibida en el ámbito académico, ya que a la luz de los años, los Consejos se han constituido en una referencia en los análisis sobre la participación social en la educación (Zurita, 2008, pág. 65).

Para esta investigación, la aproximación empírica con los Consejos Escolares fue en dos escuelas primarias del Estado de México, por las siguientes razones. Con la descentralización que propició el ANMEB, la entidad recibió el sistema educativo que le transfirió la federación. Para hacerlo creó el organismo denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM), lo que dio lugar a la existencia de dos subsistemas en la entidad: el federalizado y el estatal. El subsistema federalizado quedó bajo el control de SEIEM, mientras que el subsistema estatal se dejó a cargo de la Dirección General de Educación Básica (DGB).

A diferencia de la DGB, SEIEM sostiene un marcado discurso a favor de la participación social. Esto se manifiesta en su decreto de creación, atribuciones, facultades, misión y visión. Asimismo, podemos deducir que ha recibido notable impulso en las escuelas que pertenecen al organismo. Por esta razón se estimó conveniente investigar los Consejos Escolares que se integran en las escuelas que están bajo su control.

Otra razón fue que las experiencias de las escuelas primarias y en particular las del Estado de México han sido significativas en cuestión de gestión escolar. En 1997, la escuela primaria sirvió para dar inicio con la transformación de la gestión escolar en la educación básica; pues en ella arrancó el Proyecto de Investigación e Innovación denominado “La gestión en la escuela primaria.”

Una última razón fue que las escuelas primarias han sido fundamentales para los diagnósticos que elabora el Consejo Nacional de Participación Social acerca del funcionamiento de los Consejos Escolares y que el Estado de México colaboró en el Proyecto Piloto Programa Escuelas de Calidad Fortalecimiento e Inversión Directa a Escuelas (PEC-FIDE), que tuvo como fin fomentar la autonomía en la escuela.

En otro escenario, tomando en consideración la información obtenida a partir del estado del conocimiento, se optó por centrar la mirada en la relación de los Consejos Escolares con la autonomía de gestión. Como adelantamos previamente, la Reforma Educativa de 2013 tuvo a la autonomía de gestión escolar como una de sus directrices. A la par, el Consejo Nacional de Participación Social (2014) ha contemplado la posibilidad de

que los Consejos Escolares lleguen a convertirse en uno de los principales pilares de la autonomía de gestión.

Esta intención se afianzó con la construcción del andamiaje conceptual, en donde puede apreciarse que la noción de autonomía de gestión supone a la participación. Dicho sea en términos más precisos, la participación es vista como un medio para consolidar la autonomía de gestión escolar. A su vez, la autonomía de gestión escolar se convierte en un medio para la mejora de la calidad educativa. ¿Cómo lograrlo? De acuerdo con la Subsecretaría de Educación Básica: una escuela que tiene autonomía de gestión se distingue por poseer una comunidad escolar que toma decisiones capaces de producir mejoras en la calidad educativa.

En ese sentido, se establece que el Consejo Escolar “abre espacio para la participación de todos y cada uno de los actores de la comunidad escolar “(Consejo Nacional de Participación Social, 2014, pág. 12). Hay que recordar que, como se identificó, en comparación con los Consejos Técnicos Escolares, que están reservados para la participación de directivos y maestros, así como de las Asociaciones de Padres de Familia, que están conformadas meramente por padres, madres o tutores, los Consejos Escolares permiten la convergencia de directivos, maestros y padres en torno a una misma agrupación.

Dado que la comunidad escolar está representada en los Consejos Escolares, sería de esperar que tuvieran influencia en las decisiones importantes que se toman dentro de cada escuela, lo que permitiría incrementar la calidad de la educación que ofrecen (Consejo Nacional de Participación Social, 2014). Como puede inferirse, cuando así lo hacen aportan a la autonomía de gestión escolar.

En resumen, a nivel institucional se supone que los Consejos, al ser espacios destinados a la participación de los directivos, los maestros y los padres, pueden tributar significativamente a la autonomía de gestión mediante su intervención en la toma de decisiones escolares. Con ello, se cumpliría uno de los requisitos solicitados por la Subsecretaría de Educación Básica para la autonomía de gestión: que la comunidad escolar esté facultada para decidir, en este caso a través de sujetos que la representan.

Por consiguiente, la autonomía de gestión, la participación y la toma de decisiones resultan ser elementos estrechamente relacionados entre sí. No obstante, en el estado del

conocimiento se detectó que las contribuciones de los Consejos Escolares a la autonomía de gestión no son muy claras, por lo que aún queda mucho por indagar en esta área.

Se piensa que una posibilidad para hacerlo es establecer un vínculo entre participación y poder, mismo que ha sido analizado desde dos vertientes. Por un lado, se encuentra la representada por Veloz (2003) y Loyo (2010), quienes hacen hincapié en lo que podría llamarse el nivel macro. Las dos investigadoras abordan el excesivo poder que tienen el Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para tomar decisiones educativas. Circunstancia que desemboca en la exclusión de otros actores, entre ellos los Consejos Escolares.

Por el otro, se ubican Bardisa (1997) y Cerecedo (2005), quienes se han dedicado al estudio de la micropolítica en la escuela, han puesto énfasis en el poder que se gesta en el nivel micro, como lo es la organización escolar. Ciertamente estas investigaciones tocan a la participación pero llama fuertemente la atención que no ocupa una posición destacada, ya que no fue su objetivo central.

Una consecuencia de lo anterior es la ausencia de un concepto acerca de la participación en dichos trabajos. Es probable que esta ausencia se deba a que la perspectiva micropolítica no ha sido ampliamente aplicada al análisis de la gestión, misma que, como se dijo, presupone a la participación. Para Bardisa (1997) la micropolítica de las escuelas "...ocupa poco espacio en la teoría de la organización y menos todavía en las de gestión (Bardisa, 1997, pág. 22). Por ende, si esta teoría ha sido trasladada pocas veces a temáticas que tengan que ver con la gestión o la participación, nuestra investigación representa una buena oportunidad para hacerlo.

En este orden de ideas, el enfoque micropolítico ayuda a establecer un vínculo entre la autonomía de gestión y los Consejos Escolares, desde la toma de decisiones. Es innegable que en las investigaciones la toma de decisiones ha sido asociada con los Consejos Escolares. Así lo reflejan autores como Croso (2010), Canales (2011), Santizo (2011), Santizo (2012), Estrada (2013) y el Consejo Nacional de Participación Social (2014), quienes asumen que la participación implica tomar parte en el proceso que conduce a la adopción de decisiones

Bardisa (1997) resulta ser fundamental; pues afirma que al tomar decisiones se generan conflictos a causa de la diversidad de intereses que poseen los miembros de la

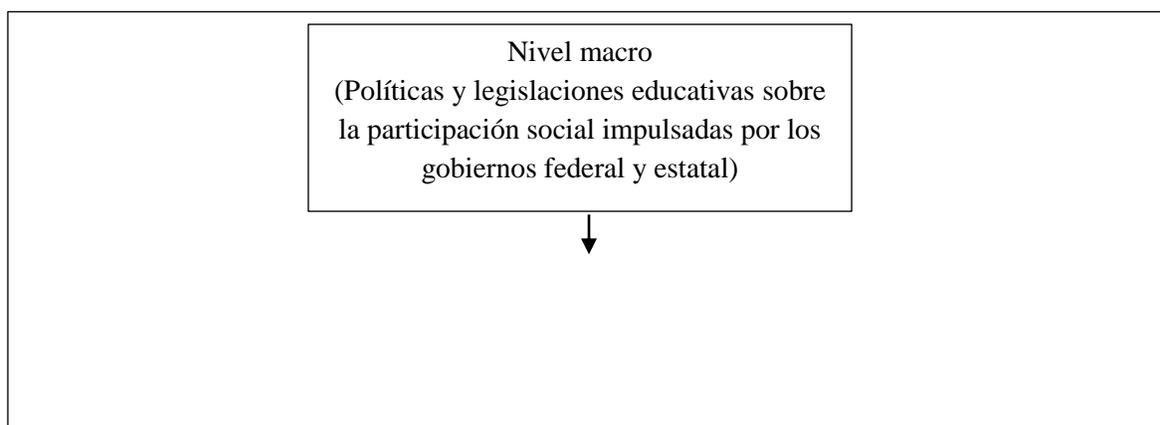
escuela. Siguiendo a Foucault (1988), los conflictos son manifestaciones del poder. Con base en estos planteamientos, podría deducirse que en el marco de la autonomía de gestión y, específicamente, dentro de los Consejos Escolares, el poder se hace presente cuando sus miembros toman decisiones, debido a que poseen intereses que divergen y entran en conflicto. En virtud de lo anterior, cabe formular dos preguntas de investigación: ¿qué decisiones se toman en los Consejos Escolares de escuelas primarias en el Estado de México y bajo qué procedimientos? y ¿qué tipo de intereses ponen en juego los directores, los maestros y los padres de familia en ellos?

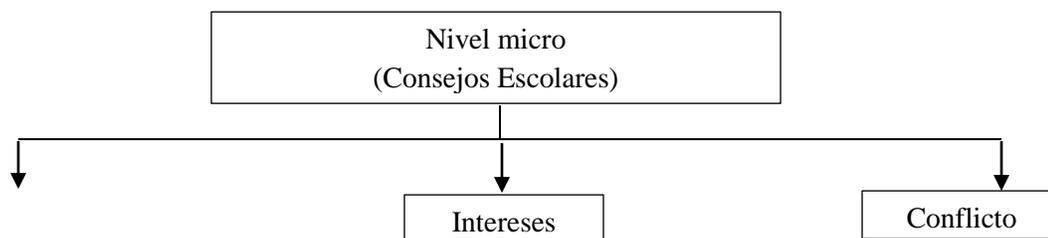
Ahora bien, respecto al conflicto, retomando a Bardisa (1997), es imperativo entender que las escuelas nunca se encuentran en una situación de conflicto permanente. Usualmente los intereses son negociados y los conflictos son resueltos. En este sentido, hay razones para suponer que aun y cuando en los Consejos Escolares se manifiesten múltiples intereses y se desarrollen conflictos, se resolverán de alguna manera. Por este motivo, habría que agregar otra interrogante: ¿qué conflictos existen en los Consejos Escolares de escuelas primarias en el Estado de México y cómo los resuelven los directores, los maestros y los padres que los integran?

Sin embargo, se piensa que el poder no sólo está presente cuando los Consejos toman decisiones. También se ha ejercido poder sobre las escuelas para que conformen los Consejos Escolares y asuman ciertos modos de organizarse administrativamente y de decidir. Salta a la vista que los Consejos Escolares obedecen a una política educativa que las escuelas deben acatar al haberse convertido en norma legal.

Bajo esta lógica, podría suponerse que las decisiones que toman los sujetos que los integran, la forma en que se toman, los intereses que se expresan, los conflictos que existen y las maneras de resolverlos, son elementos que pueden estar influidos por el discurso que los gobiernos expresan a través de leyes y políticas, como se representa en la Figura 1.

Figura 1. Relación entre los niveles macro y micro para el estudio de los Consejos Escolares





Fuente: Elaboración propia

Por ende, la atención no puede recaer exclusivamente en el poder interno de los Consejos Escolares en la escuela, es menester también contemplar el poder que incide desde fuera. Esto implica que debe adoptarse un enfoque que permita ver al poder como un fenómeno multirreferencial. Hay que admitir que la micropolítica dio pie a la aparición de las interrogantes arriba señaladas pero no fue suficiente para responderlas en su totalidad, por lo que tuvo que recurrirse a otras perspectivas.

En este tenor, no pudimos eludir algunas teorías que surgieron a raíz de la Nueva Gestión Pública, ni algunas propuestas que tienen que ver con la Gestión Escolar y la Gestión Centrada en la Escuela, en vista de que éstas son de enorme valía para comprender la relación entre los Consejos Escolares y la autonomía de gestión. Puede decirse que, en un primer momento, han servido para conocer que es la gestión, cómo funciona, qué rol juegan los Consejos Escolares y cómo se entienden la toma de decisiones, los intereses y el conflicto dentro de ella.

En un segundo momento, desde la micropolítica, se explica cómo se concibe la toma de decisiones, los intereses y el conflicto, en contraposición a la gestión. Finalmente, en un tercer momento, las nociones de Michel Foucault acerca del poder, el Análisis Político del Discurso Educativo y algunas aportaciones de Stephen Ball sobre la gestión como tecnología moral y poder disciplinario, hacen posible comprender que la toma de decisiones, los intereses y el conflicto, son producto del poder que se ejerce desde fuera y desde dentro de la escuela, lo que hemos llamado macropolítica y micropolítica, respectivamente.

También podría decirse que estas aproximaciones teóricas ayudan a mantener una postura crítica frente a los esquemas de gestión que dan sentido a los Consejos Escolares.

Esto se debe a que la gestión tiene una connotación epistemológica positivista, como se discutirá en páginas subsecuentes, mientras que estas perspectivas pueden posicionarse en la epistemología de corte crítico. Es por ello que, una buena parte de esta investigación, gira en torno a la construcción de un andamiaje conceptual que permita observar a la gestión desde enfoques críticos.

En otro escenario, aunado a esos tres cuestionamientos, surge de lo que se desprende del vacío que se detectó en lo que concierne a la historia de los Consejos Escolares y de algunos de los postulados de las teorías que fueron seleccionadas. Las premisas esgrimidas por Michel Foucault, el Análisis Político del Discurso Educativo y Stephen Ball invitan a reflexionar la importancia que tiene la construcción histórica de los fenómenos que estudiamos; en virtud de que lo que hay en el presente, es algo que ha llegado a ser, algo que tiene una historia que contar.

Por ende, es importante conocer cómo han cambiado los Consejos Escolares a lo largo del tiempo, hasta llegar a ser lo que hoy son. Simultáneamente, es innegable que el discurso de la autonomía de gestión forma parte de los ejes que orientan nuestra política educativa actual y que este discurso ha impactado en la forma en la que se conciben los Consejos Escolares. No obstante, se considera que esto ha sido un producto histórico que debe ser examinado.

En esta vena, conviene recordar que los antecedentes que hasta ahora han sido rescatados en las investigaciones, no hacen énfasis en los cambios que los Consejos Escolares han ido sufriendo en el discurso institucional. Este panorama induce a formular una tercera pregunta de investigación: ¿cómo han cambiado los Consejos Escolares en el discurso de la política y la legislación educativa?

Tomando en consideración estos cuestionamientos, el objetivo general del estudio es conocer cómo operan los Consejos Escolares con relación a la autonomía de gestión en escuelas primarias en el Estado de México. En tanto que uno de los objetivos específicos es caracterizar las etapas de conformación institucional de los Consejos Escolares y el otro analizar la toma de decisiones, los intereses y las estrategias de negociación del conflicto adoptadas por los directores, los maestros y los padres de familia en Consejos Escolares de escuelas primarias en el Estado de México.

Asumimos que para conocer cómo operan los Consejos Escolares con relación a la autonomía de gestión, es importante caracterizar las etapas de su conformación institucional, pues lo que han llegado a ser hoy es resultado de un proceso histórico. Esto incluye su vínculo con la autonomía de gestión, a la cual se espera que contribuyan. En este sentido, una de las hipótesis ha sido que los Consejos Escolares se han construido a partir de continuidades y rupturas en el discurso que se expresa en la legislación y la política educativa de cinco periodos gubernamentales en México, mismos que describimos en la metodología.

Al mismo tiempo, se piensa que conocer cómo operan los Consejos Escolares con relación a la autonomía de gestión, implica analizar la toma de decisiones, los intereses y la negociación del conflicto; puesto que una de las formas en las que los Consejos Escolares están asociados a la autonomía de gestión es por medio de su involucramiento en la toma de decisiones y, las decisiones, van de la mano con los intereses y el conflicto.

En cuanto a la toma de decisiones, los intereses y el conflicto, se manejan dos hipótesis. Se sostiene que cuando los Consejos Escolares de escuelas primarias mexiquenses toman decisiones, se ponen en escena diversos intereses, lo que ocasiona conflictos, que intentan resolverse por medio de múltiples estrategias.

También se supone que las decisiones que se toman, la manera en que se toman, los intereses que se tienen, los conflictos que se observan y las soluciones que se ofrecen frente a éstos, pueden ser cuestiones definidas y aprendidas por los directivos, maestros y padres de familia en la micropolítica del Consejo Escolar. Pero también pueden verse influenciadas por el discurso de la macropolítica, vertido en la legislación y en la política educativa de nuestros días, la cual, como se estableció, ha sido una producción histórica.

Por otra parte, se estima que los aportes de este trabajo residen en la actualidad de la temática en, los referentes empíricos, en la teoría y en la metodología que se utilizan. Con el estudio se ha pretendido generar conocimiento acerca de un tema que actualmente se encuentra en la agenda gubernamental nacional y en el interés de algunos académicos, esto es, la autonomía de gestión escolar. Además, en las investigaciones no se ha retomado el caso de los Consejos Escolares de escuelas primarias en el Estado de México.

En lo que atañe a la teoría, hay que decir que se ha encontrado que los principales marcos teóricos para tratar el tema han provenido de la gobernanza, la gobernabilidad y la

gestión. En contraste, en conjunto con algunos enfoques de gestión, como la Nueva Gestión Pública, la Gestión Escolar y la Gestión Centrada en la Escuela, hemos recurrido al enfoque micropolítico de la escuela, a las apreciaciones de Michel Foucault sobre el poder y a las reflexiones de Ball (2001), en donde la gestión es concebida como tecnología moral y como poder disciplinario,

Esto es fundamental porque, hasta donde se ha revisado, posicionamientos teóricos como los de Foucault y la micropolítica han sido escasamente rescatados dentro de los estudios sobre la temática. De igual manera, es necesario incorporar la noción de poder a la investigación sobre los Consejos Escolares, porque a pesar de que éstos han sido objeto de la mayoría de las investigaciones revisadas, el poder ha sido escasamente relacionado con ellos, salvo por Escobedo *et al.* (2011) y Jiménez (2011). Como vimos, el poder está estrechamente vinculado a la toma de decisiones y éstas a los intereses y al conflicto, por lo que no puede ser obviado teóricamente.

Hay que agregar que la investigación se desarrolla tras la introducción de la autonomía de gestión en la legislación y la política educativa, con lo que algunas cosas han cambiado para los Consejos Escolares. La autonomía de gestión es uno de los principales ejes de la política educativa del sexenio en curso. Es por eso que nuestros hallazgos pueden variar. Asimismo, la toma de decisiones no ha sido una dimensión de análisis fundamental. Tras haber observado que no se ha indagado profundamente en la toma de decisiones de los Consejos Escolares, en los intereses y conflictos de sus miembros, ni en su conformación histórica en el discurso institucional, se decidió centrar la atención en estos elementos para alimentar el conocimiento que hasta ahora se posee de la temática.

Más aún, es menester producir este conocimiento desde una metodología cualitativa, misma que es favorable para rescatar la voz de los integrantes de los Consejos Escolares, la cual ha sido poco recuperada por las investigaciones previas. En lo que atañe a la metodología, hay que destacar que, al menos en México, no se han encontrado trabajos que partan del análisis del discurso, como sí se ha hecho en el extranjero. Esto ha motivado para adoptar una metodología cualitativa basada en métodos como el análisis del discurso.

CAPÍTULO 3

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Tradicionalmente la investigación sobre la participación social en la educación se ha hecho desde el paradigma cualitativo. Como se ha privilegiado este abordaje, el cuantitativo y el mixto han encontrado poco espacio en los estudios realizados. Aunque no negamos la necesidad de llenar este vacío, nos hemos inclinado por sumarnos a la tendencia predominante y emplear un enfoque cualitativo en esta investigación.

Esta elección metodológica está sustentada en dos razones. La primera se desprende de los objetivos planteados. Uno consiste en analizar la toma de decisiones, los intereses y la negociación del conflicto que ponen en juego los directivos, maestros y padres de familia

en los Consejos Escolar. El otro en caracterizar las etapas de conformación institucional de los Consejos Escolares en la legislación y la política educativa.

Se piensa que rescatar las decisiones, los intereses y las estrategias de negociación del conflicto que adoptan los sujetos supone el uso de métodos y técnicas de corte cualitativo. La metodología cualitativa, a diferencia de la cuantitativa, hace posible conocer a las personas y, como afirman Taylor y Bogdan (1994), experimentar lo que sienten en sus luchas cotidianas. Esto último es esencial, puesto que como se verá en el andamiaje conceptual, nuestro objeto de estudio se ubica en lo cotidiano. Asimismo, para hacer la caracterización de las etapas de conformación de los Consejos Escolares se requiere revisar los documentos institucionales en los que han quedado plasmadas.

Esto nos conduce a una segunda razón que emerge del estado del conocimiento, en donde se identificó que, a pesar de que el paradigma cualitativo haya sido empleado con mayor frecuencia en la producción científica, su uso no ha caído en el abuso. Tampoco puede decirse que ha llegado a un punto de saturación, de tal suerte que no quede nada por hacer bajo el amparo de este enfoque.

Baste traer de nuevo a colación el hecho de que las investigaciones recuperadas en el estado del conocimiento partieron mucho más de la revisión documental que de entrevistas, grupos focales u observaciones. En otras palabras, pocas veces han ido hacia el sujeto para rescatar sus percepciones sobre la participación. En este sentido, se sugería la necesidad de lograr la integración de ambas vías de acceso al objeto. Para lograr la integración, se seleccionó el análisis del discurso como método para la investigación; ya que permite analizar tanto el discurso que se encuentra en los documentos institucionales como el que proviene de los sujetos.

Por consiguiente, comenzamos por establecer un *corpus*. Esta actividad, como sugieren Calsamiglia y Tusón (2001), consistió en recolectar datos orales y escritos de distintas fuentes. De acuerdo con Buenfil (2001), estas fuentes pueden ser enunciaciones de intelectuales, la producción escrita de las disciplinas, las legislaciones, fuentes de archivo y entrevistas a informantes clave. Con base en lo anterior, podemos afirmar que nuestras fuentes fueron las legislaciones, las políticas educativas y las entrevistas.

Para recolectar la información de estas fuentes fue menester recurrir a algunas de las técnicas más usuales dentro del análisis del discurso: la revisión de documentos y la

aplicación de entrevistas. Esta decisión dio lugar a dos fases en el proceso de investigación, mismas que, lejos de sucederse una a la otra, han sido transversales. Por ejemplo, la revisión documental sirvió para construir el instrumento: un guion de entrevista que se ha utilizado para recabar el discurso de los sujetos que están involucrados en los Consejos Escolares. Por su parte, la información extraída a raíz de las entrevistas obligó a revisar nuevos documentos para ampliar nuestra comprensión de los hechos que refieren.

3.1 La revisión documental

Definir cuáles documentos habrían de formar parte del *corpus* para el análisis del discurso, no fue sencillo, en especial cuando se tienen tantas opciones disponibles. Desde que se emprendió el proyecto de tesis en enero de 2014, se han reunido y leído múltiples documentos¹¹ dedicados a los Consejos Escolares de Participación Social y la autonomía de gestión.

No obstante, notamos que algunos no serían relevantes para lo que se pretendía hacer. Si se deseaba que la revisión documental fuera útil para analizar la conformación de los Consejos Escolares y caracterizar sus etapas, la decisión de qué incluir y qué excluir debía ser cuidadosamente pensada.

Lentamente observamos que en los documentos provenientes de fuentes como la legislación, era posible observar mejor cómo han ido constituyéndose los Consejos Escolares a través de la historia. También se hizo patente que las legislaciones adquieren mayor sentido cuando se les reflexiona a la luz de ciertos acuerdos y pactos políticos, mismos que normalmente tienen lugar cada sexenio.

Adicionalmente, se recurrió a la propuesta de Haidar (1998) que toma en cuenta dos criterios para la selección de documentos e integración del *corpus*: 1) el *corpus* debe tener un carácter contrastativo, es decir, debe tener variantes que faciliten establecer las diferencias entre los discursos y 2) el *corpus* debe tener invariantes que permitan la comparación.

Bajo esta lógica, establecimos que nuestras variantes estarían dadas por: 1) su carácter de acuerdos, pactos políticos o legislaciones, 2) el tiempo en el que surgieron, para

¹¹ Entre los que figuran textos de literatura científica, leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, informes de gobierno y noticias extraídas de diarios de circulación nacional.

ser más específicos, por el sexenio en el que se pusieron en marcha y 3) por el nivel gubernamental (federal o estatal) ¹². Y que la invariante serían los Consejos Escolares.

Atendiendo a esos criterios se contemplaron los siguientes documentos por nivel gubernamental y sexenio:

Figura 2. Documentos seleccionados por nivel y periodo gubernamental

Nivel	Periodo gubernamental	Documento
Federal	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	ANMEB
		Ley General de Educación
Federal	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Acuerdo 280
Federal	Vicente Fox Quezada (2000-2006)	Compromiso Social por una Educación de Calidad
Federal	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Alianza por la Calidad de la Educación
		Acuerdo 535
Federal	Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Pacto por México
		Iniciativa de Reformas Educativa 2013
		Acuerdo 716
		Acuerdo 717
Estado de México	Eruviel Ávila Villegas (2011-2017)	Ley General de Educación del Estado de México
		Reglamento de Participación Social de Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM).

Fuente: Elaboración propia

3.2 Las entrevistas

¹² Durante las entrevistas, se identificó que el discurso que expresaban los informantes claves hacía mucha alusión al Reglamento de Participación Social de SEIEM, que se sustenta en la Ley General de Educación del Estado de México, por lo que decidimos rescatar estos discursos para el análisis.

Se eligieron las entrevistas en profundidad para rescatar el discurso oral de los informantes clave. Discurso que se agrega a nuestro *corpus*.¹³ Entendemos las entrevistas en profundidad bajo la lógica de Taylor y Bogdan (1994), esto es, como:

Reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros estos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto a sus vidas, experiencias o situaciones, tal como lo expresan con sus propias palabras. Las entrevistas en profundidad siguen el modelo de una conversación entre iguales y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas. Lejos de asemejarse a un robot recolector de datos, el propio investigador es el instrumento de la investigación y no lo es el protocolo o formulario de entrevista. El rol implica no sólo obtener preguntas y respuestas, sino también aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas (Taylor y Bogdan, 1994, pág. 101).

Considerando lo anterior se preparó un guión de entrevista. Al hacerlo, se tuvo siempre en mente que este tipo de entrevista no se distingue por ceñirse a un listado de preguntas predefinidas que deban formularse en un orden puntualizado de antemano. No obstante, era imprescindible contar con una serie de preguntas que ayudaran a recordar los tópicos que había que preguntar a los informantes para propiciar la conversación y que, además, proporcionaran una idea general acerca de con qué palabras era factible plantearlas.

Para producir la guía se revisaron documentos sobre las funciones que cumplían los Consejos Escolares en las escuelas primarias y las contribuciones que estaban facultados para realizar en materia de autonomía de gestión escolar, se revisó nuevamente el andamiaje conceptual y se sostuvieron algunas conversaciones con un director de escuela primaria, mismas que sirvieron para adentrarnos en el campo y verificar si algunas de las preguntas que comenzaban a surgir a partir de la normatividad y la teoría podían ser viables.

Finalmente se desarrollaron las preguntas, cuidando siempre que se desprendieran de las dimensiones de análisis definidas y de los indicadores que derivamos de ellas. Hay

¹³ Hay que hacer hincapié en que lo que posibilita que los discursos nacidos de las legislaciones y de los acuerdos y pactos políticos coexistan con aquellos que emergen de los sujetos en un mismo *corpus*, son los criterios de variabilidad e invariabilidad de Haidar (1998). En esta vena, lo que varía en ellos es que emanan de una fuente distinta pero lo que se mantiene constante es que no son ajenos a los Consejos Escolares de Participación Social y la autonomía de gestión.

que subrayar que para la construcción de las dimensiones y los indicadores empleamos principalmente la teoría micropolítica de la escuela de Ball (1989).

De manera que, dentro de la primera dimensión, los intereses, los cuestionamientos giraron en torno a indicadores como los conocimientos, ideas o creencias que se tienen sobre el Consejo Escolar, las motivaciones para involucrarse y las satisfacciones que ha dejado en el sujeto su participación. En la segunda dimensión, la toma de decisiones, las preguntas fueron hechas a la luz de indicadores como el tipo de decisiones tomadas por el Consejo Escolar y el procedimiento para tomarlas. En la tercera dimensión, las estrategias de negociación del conflicto, los indicadores desembocaron en interrogantes sobre los problemas que enfrenta el Consejo Escolar, la forma en que se resuelven y la opinión de los sujetos acerca de si ésta es o no la mejor y por qué. Así, inicialmente, el instrumento quedó compuesto por ocho preguntas (ver Anexo 1).

Una vez que se observó que había correspondencia entre las dimensiones, los indicadores y las preguntas, se las enumeró con la intención de darles un orden lógico. A pesar de que nunca se perdió de vista que en la situación de entrevista podría haber variaciones.

A mediados de marzo de 2015, dentro del municipio de Tecámac, en el Estado de México, comenzamos a ubicar las escuelas primarias en las que se seleccionarían a los informantes. Para elegir a las escuelas, se procuró que reunieran tres criterios: tener un Consejo Escolar constituido, estar adscritas a SEIEM y haber pertenecido al Programa Escuelas de Calidad (PEC), tanto en el ciclo escolar 2013-2014 como en el 2014-2015.

Que las escuelas cumplieran estos criterios fue necesario debido a nuestro objetivo de investigación exigía que las entrevistas fueran hechas con personas que participara en un Consejo Escolar. Así que se procuró ubicar a aquellas primarias que lo tuvieran. Para cerciorarnos de que así fuera, se hizo una solicitud de información a la Secretaría de Educación del Estado de México (SEEM), en donde se pidió conocer cuántas y cuáles escuelas tienen un Consejo Escolar conformado. En respuesta, la Secretaría proporcionó una base de datos en la que era posible saberlo mediante una búsqueda simple orientada por el nombre de la escuela.

A la par investigamos qué factores que hacían más probable que existiera un Consejo Escolar en una escuela primaria. Encontramos que en el Estado de México las

escuelas primarias se dividen en federalizadas y estatales. Las federalizadas son reguladas por SEIEM, un organismo público descentralizado creado para recibir el sistema educativo que se le transfirió a la entidad con la entrada en vigor del federalismo en la educación. Las estatales están a cargo de la Dirección General de Educación Básica (DGEB). Identificamos que el discurso del SEIEM insiste mucho más en la participación social en las escuelas que el de DGEB. Por este motivo nos inclinamos por las escuelas federalizadas dirigidas por SEIEM.

Asimismo, descubrimos que las escuelas inscritas en el PEC debían integrar obligatoriamente un Consejo Escolar; ya que es uno de los requisitos para recibir los recursos brindados por el programa y que, dentro de los lineamientos del PEC, es en los ciclos escolares 2013-2014 y 2014-2015, cuando se hace un mayor énfasis en los Consejos Escolares y la autonomía de gestión. La lista de las escuelas que estuvieron dentro del PEC en estos periodos, fue igualmente proporcionada por la SEEM.

De conformidad con estos criterios, se eligieron algunas escuelas ubicadas en distintas comunidades urbanas del municipio de Tecámac. El estudio se situó en este lugar porque es uno de los cinco municipios¹⁴ en los que se localiza el mayor número de escuelas adscritas a SEIEM y también al que se tenía la mayor facilidad de acceso, circunstancia que, dadas las dificultades con las que nos topamos en el campo, fue altamente favorable para desarrollar esta investigación.

Se hizo contacto con los directores de varias escuelas pertenecientes a la Zona Escolar No. 40 y se les presentó el proyecto. No todas dieron la autorización para la realización de entrevistas. Afortunadamente fue aceptado en tres primarias. Empero, en el transcurso de los meses de abril y mayo a uno de los directivos no le fue posible atender a la investigadora, a causa de su carga de trabajo, por lo que decidió que no le sería posible dedicar tiempo a esta actividad. Las dos escuelas restantes continuaron participando y se convirtieron en nuestros casos de estudio.¹⁵ Para mantener el anonimato, tal y como solicitaron los directores, las llamaremos simplemente Escuela Primaria “A” y Escuela Primaria “B”, cuando sea imprescindible referirnos a ellas.

¹⁴ Los otros son Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Naucalpan

¹⁵ Aun y cuando se tienen los casos de dos escuelas, el interés no reside en comparar el discurso de ambas, si no contrastar el discurso de los sujetos para localizar las semejanzas y diferencias existentes entre directores, maestros y padres de familia.

Hay que reconocer que uno de los principales obstáculos para avanzar en la aplicación de las entrevistas en ambas escuelas fue el escaso tiempo con el que los informantes contaban. Los directores laboran doble turno, por la mañana en funciones directivas y por la tarde como apoyo a la supervisión. Simultáneamente tropezamos con que los directivos invertían largas horas al sostenimiento de reuniones convocadas por la supervisora escolar o con que su carga administrativa era muy elevada. Eso propició que las citas programadas para la entrevista fueran canceladas en múltiples ocasiones.

En esta sintonía, el contacto con los maestros se complicó; puesto que aun y cuando se programaban las entrevistas al final de su jornada laboral, algunos imprevistos lo impedían. Con los padres de familia se experimentó algo semejante en vista de que sus ocupaciones laborales les dejaban poco tiempo libre para la entrevista. Tampoco fue posible contactarlos en fin de semana, ya que los directores y maestros, al ser parte del sistema federalizado, habían obtenido una plaza en esa escuela pero provenían de municipios distantes en el Estado de México e incluso de otros estados, por lo que suelen viajar esos días para visitar a sus familias. Mientras que los padres de familia, o bien debían trabajar o dedicarse al cuidado de sus hijos en casa.

Consecuentemente, la única estrategia que pudo adoptarse fue la espera. Finalmente, las entrevistas se aplicaron al interior de la escuela y en el horario de clases o al término de las mismas. Por lo regular, cuando fue en horario de clase estas se hicieron en espacios temporales en los que los directores tuvieron menor carga administrativa, los maestros enviaban a sus estudiantes a actividades de educación física, lectura o computación y los padres de familia acudían a juntas de trabajo con el director y/o los maestros.

Pese a estas limitantes, en el lapso que va de abril a junio de 2015, pudieron aplicarse las pruebas piloto del instrumento y hacer algunas entrevistas con directores, maestros y madres. Estas fueron grabadas y transcritas, hasta contar con un total de siete entrevistas de una duración que oscila entre los cuarenta y los sesenta minutos.

La primera prueba piloto se aplicó a un director. Gracias a este ejercicio fue notorio que había que reformular una pregunta y añadir otra. Cosa que se hizo (ver Anexo 2). Para el pilotaje con un maestro y una madre de familia, se conservó dicha modificación y fueron comprendidas correctamente, por lo que no se hicieron más modificaciones.

Al igual que ocurrió con las escuelas, los informantes fueron seleccionados con arreglo a los siguientes criterios: la disponibilidad de tiempo, la implicación actualizada, la antigüedad y la participación activa. Dichos criterios tienen sus fundamentos en la teoría y en la empiria.

De acuerdo con Taylor y Bogdan (1994) es esencial que los informantes tuvieran tiempo para dedicar a la entrevista y que hayan vivido ciertas experiencias. Por eso se requirió que tuvieran disponibilidad de tiempo, antigüedad e implicación actualizada en el Consejo Escolar. De igual modo, contemplamos como criterio la participación activa debido a que McKernan (1999) recomienda elegir individuos que estén altamente involucrados en la organización que se estudia. Como resultado, obtuvimos los siguientes informantes en las dos escuelas:

Figura 3. Criterios de selección y número de informantes clave por escuela primaria

Criterio de selección	Informantes de la Escuela Primaria "A"	Informantes de la Escuela Primaria "B"
Disponibilidad de tiempo	1 director (Clave ¹⁶ : D1-080515)	1 director (Clave: D2-030615)
Antigüedad	2 maestros	1 maestro
Implicación actualizada	(Claves: M1-120515 y M2-030615)	(Clave: M3-170615)
Participación activa	2 madres de familia (Claves: MF1-100615 y MF2-190615)	

Fuente: Elaboración propia

Para complementar la información obtenida con las entrevistas se redactó un diario de campo, el cual se ocupó principalmente para bosquejar los temas examinados en cada entrevista, tomar nota de los temas, interpretaciones, intuiciones y conjeturas que fueron surgiendo, registrar las conversaciones que se sostuvieron con los informantes fuera de la situación de entrevista y describir algunos hechos observados en la escuela y que, a nuestro criterio, resultaban significativos para el estudio.

¹⁶ Esta clave se les asignó para mantener el anonimato de los informantes y a la vez distinguir el discurso de cada uno en el capítulo reservado para análisis de las entrevistas, está compuesta por letras que identifican al sujeto como director (D), maestro (M) o madre de familia (MF), un número que indica el orden en el que fue entrevistado (1, 2 o 3) y cuatro dígitos que resumen la fecha en la que concedió la entrevista (día, mes y año).

En resumen, la investigación se realizó en dos escuelas primarias pertenecientes a la Zona Escolar No. 40 en Tecámac, Estado de México, en las que se entrevistó a siete informantes: dos directores, tres maestros y dos madres de familia. La información que fue recabada se analizó como se explica ahora.

3.3 Consideraciones para el análisis de la información

Como sugiere Conde (2009), el primer paso para analizar el *corpus* fue establecer un orden para su lectura. Tomando en consideración el andamiaje conceptual, resolvimos tener dos niveles de análisis: la macropolítica y la micropolítica. En este sentido, se optó por comenzar por los documentos de legislación y política educativa, que representan a la macropolítica, para culminar con las entrevistas, que dan cuenta de la micropolítica. Seguir este orden también fue útil para observar si la macropolítica tiene impacto acciones que llevan a cabo los sujetos en los Consejos Escolares, posibilidad que también se abordó previamente.

Para analizar la legislación y la política educativa se siguió un orden de lectura jerárquico y cronológico. El orden jerárquico estuvo dado por la importancia del nivel gubernamental en el que se generaron los discursos. Como en México el nivel gubernamental con mayor peso es el federal, comenzamos con los textos emitidos por éste y continuamos con los publicados por el Estado de México. En adición, se analizó cronológicamente debido a que el primer documento en ser analizado fue el más antiguo del gobierno federal y el último el más reciente del gobierno estatal.

Para analizar las entrevistas mantuvimos los mismos criterios. La jerarquía estuvo dada por la importancia que se asigna en la teoría micropolítica a los sujetos que fueron elegidos como informantes clave. Esta importancia se desprende de la toma de decisiones, en donde los directivos ocupan el lugar más importante, seguido por los maestros y los padres de familia. La cronología fue determinada por la fecha en la que se efectuó la entrevista. De modo que, la primera entrevista que se analizó fue la más antigua aplicada a un director y la última la más reciente aplicada a un padre de familia.

Una vez transcritas las entrevistas fueron codificadas¹⁷ y se formaron subcategorías y categorías. Para hacerlo fue de utilidad codificar con colores diferentes, puesto que facilitó el proceso de agrupar los fragmentos de texto. Una vez agrupados se analizó la información ubicada en cada código y se encontró relación entre algunos, lo que desembocó en la formación de subcategorías. Más adelante, se observó que había también una vinculación entre algunas de estas subcategorías y eso obligó a formar categorías más amplias. Para culminar, se buscaron las relaciones existentes entre estas categorías. Este proceso se siguió no sólo con las entrevistas sino también con los documentos institucionales.

En algunos casos, se identificó que había un vínculo entre algunas de las categorías formadas para los documentos institucionales y aquellas formadas con las entrevistas, situación que también fue considerada para el análisis. De cualquier modo, se procuró que pese a la descomposición de los textos en códigos, subcategorías y categorías, no se obviara que éstas son sólo aprehensibles desde la totalidad del texto, como señala Conde (2009).

Tanto en los documentos como en las entrevistas se centró la atención en los temas que fueron recurrentes en las distintas narrativas, sin que eso supusiera obviar las excepciones dentro de las mismas. Como auxiliar en la empresa de dar sentido a los datos recolectados, sea que se encuentren en los documentos o en las entrevistas realizadas a informantes, se recurrió al uso de matrices. Se dispuso de tres matrices, una dedicada a los documentos, otra a las entrevistas y otra a la relación entre algunas categorías de los documentos y las entrevistas.

Como criterios de análisis, se retomaron algunas nociones del Análisis Político del Discurso Educativo (APDE) defendido por Buenfil (2001). Esta perspectiva supone que debemos analizar lo político en el *corpus*. Lo político se hace visible en el momento en que una estructura de relaciones es dislocada a causa de la decisión. Y la decisión consiste en determinar lo que se incluye y lo que se excluye. En esta perspectiva, la inclusión y la exclusión se convierten en herramientas analíticas para intelegir e interpretar.

¹⁷ La codificación hace alusión a descomponer y segmentar los datos hasta obtener categorías más generales y simples (Coffe y Atkinson, 1996).

Por lo tanto, el análisis de nuestro *corpus* consistió en identificar cuáles son los temas que incluye y cuáles son los que excluye. Esto es importante para los objetivos de investigación. Identificar los temas que se excluyen y se incluyen en las diferentes etapas de conformación de los Consejos Escolares ayuda a caracterizarlas porque deja entrever si éstos se han modificado o mantenido iguales en el curso de los sexenios.

Ubicar los temas que incluyen y excluyen los directivos, los maestros y los padres de familia, pone en evidencia las divergencias o coincidencias que puede haber en cuanto a las decisiones que dicen tomar, los procedimientos que afirman seguir, los intereses que aseguran tener, los conflictos que observan y las estrategias para resolverlos que manifiestan seguir. Además, ayudó a localizar qué se incluye tanto en los documentos como en el discurso de los sujetos y qué se excluye para saber si el nivel macropolítica influye en el micropolítico.

Otro aspecto que se consideró para el análisis fue la combinación de la inducción y la deducción. Eso implicó la conformación de códigos, subcategorías y categorías a partir de la información obtenida. Algunas veces pudimos comprenderla y explicarlas desde el andamiaje conceptual con el que iniciamos y en otras ocasiones fue necesario recurrir a nuevos autores, lo que nos llevó a revisar teorías y conceptos no previstos para interpretar el *corpus*. Bajo esta lógica, el próximo capítulo, está dedicado a la exposición de aquellos conceptos y categorías que fueron empleados para analizar el discurso obtenido de la documentación institucional y de los informantes clave.

CAPÍTULO 4
ANDAMIAJE CONCEPTUAL

Para la presentación del andamiaje conceptual, en el primer apartado, comenzamos definiendo qué es un Consejo Escolar. Posteriormente, se busca definir qué es la autonomía de gestión. Para ello, en el segundo apartado, se revisa cuál es el significado de la palabra autonomía y se examina el concepto de microautonomía, como medio para comprender en qué consiste la autonomía en las escuelas de educación básica, tema que será objeto de tercer apartado. En el cuarto, se desarrolla el paradigma de la Nueva Gestión Pública, en el quinto, la gestión escolar y, en el sexto, se analiza la participación, en tanto componente inseparable y distintivo de la gestión. Tras realizar el recorrido por estos conceptos y perspectivas, en el séptimo, se explica qué se entenderá por autonomía de gestión.

En el octavo, se expone la necesidad de tomar cierta distancia de paradigmas como la Nueva Gestión Pública y asumir un enfoque sociológico para analizar la gestión, en donde destacan las aportaciones de Ball (2001). Para iniciar con este distanciamiento, en el noveno, se debate sobre la existencia de una dimensión política en la escuela gracias a la influencia de la macropolítica y a la toma de decisiones, que da lugar a la presencia de la micropolítica en aquellos espacios en los que ocurre el proceso decisional.

En consecuencia, dentro del noveno abordamos tres subapartados, uno dedicado a la macropolítica, otro a la micropolítica y un último a la toma de decisiones y el poder, todo ello se discute enfocando a los Consejos Escolares, en tanto espacios que posiblemente se vean afectados por decisiones externas y que tomen decisiones de manera interna. Bajo esta lógica, en el décimo, se propone analizar la toma de decisiones desde el poder, en particular, destaca la óptica de Foucault. Para lograrlo nos valemos de cinco subapartados: el concepto de poder, el biopoder en la relación Estado-escuela-Consejo Escolar; la biopolítica, la educación y la participación; el poder disciplinario en la participación y las resistencias como medio para identificar el poder. Y, en el décimo primer apartado, concluimos el capítulo señalando que categorías y niveles de análisis se emplearan en el resto del trabajo.

4.1 Nota sobre los Consejos Escolares y la autonomía de gestión

Dado que nuestro objetivo es conocer cómo operan los Consejos Escolares con relación a la autonomía de gestión, es importante definir qué son los Consejos Escolares y qué es la autonomía de gestión. Con base en el concepto de participación de Croso (2010),

podemos decir que los Consejos Escolares son espacios y mecanismos institucionalizados que permiten que diversos sujetos tomen parte en el debate que conduce a la toma de decisiones educativas. Por otra parte, más allá del significado que se le atribuye institucionalmente, se considera que la autonomía de gestión puede ser comprendida de forma conceptual si se examinan por separado los términos autonomía y gestión, como se pretende hacerse enseguida.

4.2 La autonomía en las escuelas educación básica: en busca de su significado

Establecer qué es la autonomía puede entrañar cierta dificultad, como señala López (2009, pág. 4) “con la problematización de este concepto estamos frente a una de las controversias más extendidas del mundo intelectual y académico...” Probablemente esto se deba a que la autonomía tiene fuertes bases filosóficas, mismas que residen en las obras de pensadores como Kant, Hegel y Marx.¹⁸

Por ende, realizar una reflexión del concepto desde lo filosófico demandaría un análisis exhaustivo de dichas aportaciones. Empresa a la que de momento habrá de renunciar, puesto que supondría enfrascarse en un debate filosófico extenso que podría alejarnos de los objetivos buscados. La definición de autonomía no se busca *per se*, sino porque desea saberse cuáles son sus implicaciones para las escuelas de educación básica. Y para llegar a esta meta hay otro camino más corto.

Si se toman en cuenta sus raíces etimológicas, el panorama es más alentador. La palabra autonomía tiene sus orígenes en dos vocablos griegos, *autós*, que significa por sí mismo, y *nomos*, que significa ley. Con lo que tendríamos que consiste en darse a sí mismo su propia ley.

Esta misma idea está presente en el pensamiento de Castoriadis (1997). Para este filósofo, la autonomía, ya sea social o individual, es un proyecto que implica darse a sí mismo, reflexivamente, sus leyes. Con esta definición coinciden los trabajos de López (2011) y Huerta (2011). Por lo que podría decirse que es una de las maneras más usuales de conceptualizarla.

¹⁸ Siguiendo a López (2009), en Kant la autonomía constituye el fundamento de la praxis moral, en Hegel la libertad devenida autoconciencia y en Marx la liberación de los sujetos a través de la toma de consciencia.

Aunque el término autonomía está fuertemente vinculado con la educación superior, su uso no está reservado exclusivamente para este nivel educativo, también está siendo empleado en la educación básica. Frente a este escenario, una de las interrogantes que surge es si la autonomía implica lo mismo para todos los niveles educativos o si está adquiriendo matices diferentes en cada uno de ellos. Nos inclinamos por esta última posibilidad.

En contraste con las universidades, las instituciones de educación básica no determinan sus propios objetivos y programas de estudios, ya que son definidos por el Estado, si bien, puede brindárseles la oportunidad de adaptarlos a su propio contexto. Tampoco se dan sus leyes, ya que la normatividad que las regula es generada también por el Estado.¹⁹

En efecto, es el Estado a través de la legislación quien establece cómo habrán de organizarse, que actividades deberán realizar, quiénes estarán a cargo de ellas y en qué momentos del ciclo escolar serán realizadas. Desde esta perspectiva, las escuelas de educación básica no son autónomas porque no son capaces de darse leyes a sí mismas, sino que son gobernadas por lineamientos que fueron diseñados por autoridades externas a ellas.

4.3 La autonomía en las escuelas de educación básica: una expresión de lo cotidiano

Tomando en cuenta la discusión se piensa que para entender el significado que tiene la autonomía en los centros escolares de nivel básico, conviene retomar a Oria (2009) quien sostiene que:

Bajo esta aparente sujeción a unos fines concretos establecidos por la legislación vigente, encontramos una de las particularidades más llamativas de la escuela, que destaca cuando se compara con otro tipo de organizaciones: es lo que podríamos denominar la “microautonomía” que posee cada escuela particular y los sujetos que la integran... (Oria, 2009, pág. 154).

Acerca de la microautonomía a la que hace referencia, la autora agrega que:

Cuando hablemos de autonomía escolar en los centros nos estaremos refiriendo a que, dentro de los marcos establecidos por las administraciones, los centros puedan decidir sobre cuestiones pedagógicas, administrativas y/ o de gestión o económicas. Desde el punto de vista de las teorías organizativas de corte sociocrítico la escuela resulta ser una organización débilmente

¹⁹ En lo que coinciden con las universidades es en el financiamiento, pues al igual que éstas reciben recursos económicos de los gobiernos para su sostenimiento.

articulada, en la que no siempre se produce una relación directa entre la estructura y su funcionamiento, entre el estímulo que se ejerce y la respuesta que se obtiene (Oria, 2009, pág. 155).

Esto equivale a decir que la autonomía consiste en que las escuelas sean capaces de tomar decisiones, aun y cuando deban contemplar los límites normativos que estipulan los distintos niveles de gobierno. Asimismo, los planteamientos de Oria (2009) hacen patente que muchas de las decisiones que toma la escuela giran en torno a asuntos que inciden en su funcionamiento cotidiano, entre los que destacan los aspectos pedagógicos, administrativos y/o de gestión y económicos.

Por tanto, las instituciones de educación básica, pese a no definir ellas mismas las leyes que las gobiernan, tienen autonomía. Dicho sea de otra manera: una microautonomía que se manifiesta en lo cotidiano, que puede ser vislumbrado como un ámbito que el derecho no puede regir completamente y está abierto a la discrecionalidad. Como anota Basaure (2002) hay una:

... imposibilidad técnica para cualquier ordenamiento jurídico de regular totalmente los comportamientos humanos. Esto deja espacios de actuación no normados en los que los sujetos pueden actuar “libremente”. La autonomía de estos...se ve acrecentada por el desinterés de los poderosos en ejercitar su poderío. (Basaure, 2002, pág. 7).

Si a esto se añade que las escuelas suelen ser organizaciones débilmente articuladas, como señala Oria (2009), entonces es plausible suponer que las escuelas no siempre actúan tal y como ordena la norma, porque no siempre se logra una relación directa entre la estructura que prescribe la legislación y su operación.

Los argumentos vertidos hasta este momento han conducido a elaborar una aproximación conceptual al significado de la autonomía, en tanto que es una de las nociones que conforman el término autonomía de gestión. Consecuentemente, queda por ver qué es la gestión. La autonomía ha sido entendida como la posibilidad de que las escuelas de educación básica puedan tomar decisiones sobre sus actividades cotidianas, con lo que fácilmente podría concluirse que la gestión también se halla en lo cotidiano.

Debe admitirse que así es, pero la revisión de literatura especializada hace evidente que apelar a lo cotidiano no es suficiente para dilucidar el contenido de la gestión como concepto. Esto obedece a que no surge dentro de la educación o la escuela. La gestión está

ligada a un cambio en la administración pública. De tal suerte que es menester caracterizarla como una tendencia que surge en el contexto macrosocial, pero que ha sido adoptada en contextos microsociales como la escuela

4.4 El paradigma de la Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública puede definirse como:

Un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa. (Cejudo, 2011, pág. 17).

Este enfoque surge en los países anglosajones a finales de los setenta y comienzos de los años ochenta (Bozeman, 2006 y Cejudo, 2011). Es por ello que los fundamentos en los que se sustenta la Nueva Gestión Pública, son inherentes a la cultura administrativa anglosajona que persiste en los Estados Unidos de América y el Reino Unido, así como en Canadá, Australia y Nueva Zelanda (Guerrero, 2003).

De acuerdo con Bozeman (2006), su aparición está estrechamente relacionada con la crisis de la vieja burocracia, razón por la que se exhibe como antagónica a la administración pública que se basa en el modelo burocrático. Cabrero (2011) concuerda con Bozeman (2006), en cuanto a que los orígenes de la Nueva Gestión Pública se encuentran en la crisis, pero a diferencia de él, considera que ésta no se limita a la burocracia sino que se ha extendido hacia el Estado.

El autor identifica que a consecuencia de la crisis de legitimidad, desde los ámbitos económico y social, se ha demandado el repliegue del Estado. Por lo tanto, este último ha tenido que reducir su influencia, cuestión que ha repercutido en la administración pública. En la propuesta de Cabrero (2011) se hace visible que para comprender qué es la gestión pública debe compararse con la administración pública. Tomando en cuenta sus planteamientos, se han elaborado un cuadro comparativo con la finalidad de exponer los rasgos representativos de la administración pública y de la gestión pública.

Figura 4. Cuadro comparativo entre la administración pública y la gestión pública

UNIDAD DE ANÁLISIS	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	GESTIÓN PÚBLICA
Visión	Visión parcial jurídica o técnica, es decir, la norma es la guía y la razón de la acción	Una visión integral, cuyo fin es incrementar los niveles de eficiencia en el manejo de los recursos, de eficacia en el logro de los objetivos estatales y de legitimidad en su acción.
Forma que toma el Estado	El Estado es omnipresente, dominante y unilateral.	El Estado se vuelve modesto debido a que impulsa la participación de otros actores en la toma de decisiones, con lo que su influencia se ve disminuida.
Medio para justificar su actos	Justifica su acción y alcances a partir del rol que jurídicamente se le asigna, por lo que la legalidad es su fundamento.	La legitimidad es el fundamento de su acción. El Estado justifica sus decisiones en función del grado de aceptación o rechazo por parte del cuerpo social.
Sistema para procesar las demandas sociales	Sistema semiabierto, esto es, recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios.	Sistema totalmente abierto porque el procesamiento de las demandas se hace conjuntamente con los elementos del contexto (grupos sociales, otras instituciones, etc.)
Estructura organizacional	Rigidez organizacional, que se expresa en una estructura piramidal, con infinidad de niveles jerárquicos, altamente formalizada y de tipo funcional.	Flexibilidad organizacional, esto es, las estructuras gubernamentales y administrativas son menos verticales y se basan en el equipo o el proyecto como ejes articuladores de la estructura.
Concepción del plan	El plan es valorado como un requisito burocrático con el que debe cumplirse, pero se asume que una vez puesto en acción, los resultados pueden aproximarse o no a lo previsto.	El plan es un instrumento de acción importante pero sólo en la medida en que surge de la negociación, los acuerdos, los compromisos, las negociaciones y las discusiones acerca de las alternativas para la sociedad.
Sistema de dirección	Centralismo en la toma de decisiones, no admite la participación en los procesos decisorios. Inclusive, los mandos operativos e intermedios del aparato administrativo cuentan con espacios de decisión muy reducidos.	Descentralización para la toma de decisiones, existe la convicción de actuar conjuntamente con la sociedad civil, el aparato deberá estar en contacto con ella.
Sistema de evaluación	Control punitivo, hay una vigilancia permanente del centro en el manejo de los recursos.	Autoevaluación, hay una permanente participación de la sociedad en el proceso de evaluación. La comunidad en la que se implementa un programa debe también evaluarlo.

Concepción del contexto	Contexto dinámico, que se traduce en la adaptación del aparato administrativo al crecimiento cuantitativo de las demandas que provienen de la sociedad.	Contexto turbulento, considera que las demandas no sólo crecen cuantitativamente, sino que se transforman, se complejizan, cambian de ritmo, de forma e intervienen nuevos agentes e instituciones.
Estrategias	Estrategia para el mantenimiento, el aparato busca su supervivencia a través de su relación de intercambio con el entorno, este intercambio acontece cuando la administración satisface las demandas formuladas por los ciudadanos.	Estrategia para el cambio, que incluye la armonización de las inquietudes sociales en un contexto cambiante y de escasos recursos.
Perfil del funcionario	La existencia de un administrador que adopta un perfil basado en el apego a la norma, centralización de su espacio y la búsqueda de pertenencia al grupo que políticamente le dé fuerza al interior del aparato.	Existencia del gerente público, que es consciente de que los espacios decisorios deben abrirse a la intervención de nuevos actores, dado que un proceso más rico y una decisión inclusiva dan una mayor fuerza a la propuesta.

Fuente: Elaboración propia a partir de la síntesis de características diferenciales entre la administración pública y la gestión pública planteada por Cabrero (2011).

En este cuadro es posible observar que la administración pública está apegada a la norma. Estado robusto, a la norma legal, a la rigidez, al centralismo, a la vigilancia y al principio de la no intervención de la sociedad. La participación de la sociedad se limita a la formulación de demandas, pero no puede involucrarse en su procesamiento que es oscuro e invisible para ella.

Bajo esta lógica, podría asegurarse que la participación es lo que distingue a la gestión de la administración. En la gestión el Estado admite la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. La legitimidad de las decisiones estatales proviene de la participación. De igual manera, está presente en la elaboración de los planes, durante el procesamiento de las demandas y en la evaluación de los resultados que produce la implementación de un programa. Según Cabrero (2011):

La concepción de la administración pública se consolida con un Estado dominante y unilateral. La gestión pública partiría del supuesto de un Estado participativo que busca en diálogo con la sociedad su legitimidad, y que no pretendería conducir todas las iniciativas sino solo algunas, impulsando a la sociedad a actuar por sí misma y a adquirir su propia dinámica para negociar acciones conjuntas y formas de actuación (Cabrero, 2011, pág. 94).

Normalmente, se circunscribe a la gestión dentro de la democracia. Si la democracia es el gobierno del pueblo, tenemos que las directrices que sostiene la Nueva Gestión Pública, suenan mucho más democráticas que las esgrimidas por la administración; ya que promueven una amplia participación de la sociedad. Pero no debe olvidarse que sus premisas se inspiran en el neoliberalismo, específicamente, en la forma de proceder de las empresas en el mercado. Constituye una visión privada de lo público.

Cuando se solicita la participación de la sociedad, se pide la intervención de los ciudadanos vistos como clientes. Los clientes al ser usuarios de los servicios que brinda el Estado tienen derecho a involucrarse y opinar, con el propósito de mejorarlos y hacerlos más eficientes (Guerrero, 2003). Por ejemplo, la participación en la educación es requerida como un medio para mejorar la calidad de los servicios educativos (Consejo Nacional de Participación Social, 2014).

Hay que anexar que de acuerdo con Ball (2001) ocupa un papel político central en la década de 1980. En estos años el mundo se encontraba experimentando una crisis económica, que incidió significativamente en América Latina y México. Por ende, la gestión no sólo nace con la crisis de legitimidad de la burocracia y el Estado, sino también en el seno de la crisis económica.

Como ya se dijo, la descentralización es uno de los postulados que sostiene la gestión. Así, la descentralización de los servicios educativos deriva este paradigma. No es de extrañarse que en la educación se haya incorporado la gestión, pues hay que recordar que ésta es uno de los servicios que el Estado está obligado a garantizar a la población. De ahí que si el Estado se orienta hacia la gestión, la educación también.

Esta idea se comprueba en el trabajo de García (2008), en donde se aportan argumentos para distinguir entre la administración educativa y la gestión educativa. Tras analizar los conceptos de diversos autores, García (2008) concluye que la gestión educativa implica participación en contraposición con la administración, en donde las funciones administrativas son ejercidas de modo más vertical, centralizado y con arreglo a la normatividad.

4.5 La gestión escolar

En el medio educativo se ha llegado a la misma conclusión que en el ámbito estatal: la gestión supone participación. Esto permea las definiciones de gestión escolar. Para Pozner (1997) la gestión escolar es:

El conjunto de acciones, relacionadas entre sí, que emprende el equipo directivo de una escuela para promover y posibilitar la consecución de la intencionalidad pedagógica en-con-para la comunidad educativa” (Pozner, 1997, pág. 34).

La acepción de gestión de Pozner (1997), devela tres cuestiones trascendentales. La número uno es que la gestión se ha implantado en la escuela. La dos es que la finalidad que se persigue con ella es el cumplimiento de la intencionalidad pedagógica del centro escolar. Existe una relación medio-fin, en donde la gestión es el medio y la educación debe ser siempre el fin. La tres es que cuando se hace alusión a que la gestión se hace en-con-para la comunidad educativa, se apunta hacia la participación de determinados sujetos: los que integran la comunidad educativa.

A decir de Tenti (2004), la comunidad educativa es el “conjunto de relaciones que mantienen los docentes, las autoridades, los alumnos y sus familias en cada establecimiento escolar.” (Tenti, 2004, pág. 2). De manera que quienes participan en la gestión escolar, son los dirigentes (directivos), quienes prestan los servicios (los maestros), los usuarios directos de los servicios (los alumnos) y las familias, que en el nivel básico representan a los alumnos, a quienes no se les reconoce la suficiente capacidad para participar en la gestión escolar. (Oria, 2009).

Muchos de los rasgos que configuran a la Nueva Gestión Pública pueden ser extrapolados a los centros escolares. El Estado omnipresente, centralista, apegado a la ley y poco abierto a la participación, puede reflejarse en la escuela en la figura del director, máxime cuando concentra el poder para tomar decisiones en su persona, es intolerante ante las opiniones del resto de la comunidad educativa y su vida gira en torno al cumplimiento de la norma. El Estado participativo y democrático de la gestión pública, se transforma en participación social en la escuela.

4.6 La participación en la escuela

La extrapolación de los principios de la Nueva Gestión Pública hacia la Escuela puede hacerse únicamente hasta cierto límite. Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, podría deducirse que mientras el Estado solicita la participación de la sociedad civil, la escuela demanda la participación de su comunidad educativa. Esto sugiere que la participación tiene connotaciones distintas en el Estado y en la escuela. La participación en la escuela tiene sus propias peculiaridades. Las formas que puede tomar esta participación son diversas, no obstante, ha habido intentos de clasificación y de elaboración de tipologías.

De acuerdo con Tenti (2004), la participación puede ser entendida como la intervención de actores externos en la vida de la escuela. El autor establece tres tipos ideales de participación conforme a los cuales puede ocurrir esta intervención: la estructural, la contributiva y la política. En sus palabras, la participación estructural tiene que ver con la idea de que:

El aprendizaje no se compra hecho sino que es coproducido en un equipo de producción donde interviene el aprendiz y su familia, los docentes, los recursos pedagógicos e institucionales. (Tenti, 2004, pág. 4).

Este tipo de participación está relacionado con la influencia que los padres de familia, además de los docentes, ejercen para lograr que los alumnos aprendan. Desde esta óptica, la responsabilidad en cuanto al aprendizaje es compartida por la escuela y las familias de sus estudiantes.

En contraste, la participación contributiva se refiere a un aporte que los padres de familia hacen a la escuela. Esta contribución puede ser en forma de dinero, de trabajo u otros recursos (Tenti, 2004). Un ejemplo son las cuotas que se pagan a la escuela o las faenas que realizan los padres para el mantenimiento de la infraestructura escolar. Por su parte, en la participación política:

Se dice que un actor individual o colectivo participa en determinado campo de actividad social o institucional cuando forma parte y por lo tanto interviene en los procesos decisionales básicos que determinan su orientación y rumbo. En este caso, participar tiene que ver no sólo con aportar recursos, sino con decidir acerca de su uso. Pero también quiere decir que se participa en el gobierno de la institución tanto como elector o como representante y de esta manera contribuir a decidir el sentido, las finalidades y objetivos que vale la pena perseguir. Llamamos política a esta dimensión,

porque tiene que ver con la construcción y el manejo del poder en las instituciones. (Tenti, 2004, pág. 5).

La participación política es la que más se aproxima a la noción de autonomía porque está vinculada con la toma de decisiones. Se estima que la clasificación desarrollada por Ball (1989) es de utilidad para reconocer el tipo de participación social que se da en los Consejos Escolares. En otro tenor, con los conceptos de autonomía y gestión como telón de fondo, se procede a enunciar cuál será la definición que se asumirá sobre la autonomía de gestión escolar en este trabajo.

4.7 La autonomía de gestión escolar

Tras haber revisado el significado de las palabras autonomía y gestión por separado, se estima que se han hallado suficientes elementos teóricos para construir una definición de autonomía de gestión escolar. Como vimos con Oria (2009), la autonomía de las escuelas se expresa en lo cotidiano e implica que los centros escolares puedan tomar decisiones, al menos dentro de los límites que las regulaciones legales permitan. En adición, recuperando el paradigma de la Nueva Gestión Pública, se ha localizado que la gestión está ligada a la participación. Pretensión que se ha trasladado también a la educación, cuando se solicita la intervención de la comunidad educativa en la institución, como pudo apreciarse con García (2004) y Pozner (1997).

Por consiguiente, en lo subsecuente, se considerará que la autonomía de gestión escolar puede definirse como: *la participación de la comunidad educativa en la toma de aquellas decisiones que atañen al funcionamiento cotidiano de una escuela*. Siguiendo a Oria (2009), estas decisiones corresponden a tres ámbitos que coexisten en las escuelas: el pedagógico, el organizativo (administrativo y/o de gestión) y el económico²⁰.

Dentro del ámbito pedagógico quedan comprendidas: la elección del método pedagógico, la inclusión de materias optativas, la autorización de contenidos alternativos, las acciones orientadas a completar obligatoriamente el diseño curricular base oficial²¹, así

²⁰ Estas funciones pueden quedar en manos de diferentes instancias en la escuela, es decir, pueden ser una facultad de los gobiernos, del director, de los órganos colegiados, como los Consejos Técnicos, las Asociaciones de Padres de Familia o los Consejos Escolares, e incluso pueden ser conferidas al centro educativo en general, sin especificar quien debe llevarlas a cabo. Depende de cada país.

²¹ En México, esto es, cumplir los planes y programas de estudio.

como la aprobación de la programación del centro y la del aula. Por su parte, el ámbito organizativo se subdivide en tareas administrativo-burocráticas y de gestión de personal.

En las tareas administrativo burocráticas, se incorporan actividades como autorizar horarios o jornadas diferentes a los oficiales, matricular al alumnado, emitir informes, velar por el cumplimiento de las disposiciones emanadas de organismos superiores, el disciplinamiento del alumnado, la gestión de recursos espaciales y materiales, la elaboración del reglamento interno, la administración de la acogida, el comedor, el alojamiento y el mantenimiento técnico. Entretanto, en la gestión de personal se ubican labores como la contratación, el ejercicio de la jefatura del personal, la aplicación de medidas disciplinarias, la elaboración de horarios y la asignación de profesorado.

Finalmente, en el ámbito económico se introducen acciones como rendir cuentas en torno al presupuesto, la posibilidad de flexibilizar algunas partidas de modo autónomo, autorizar gastos, tomar las decisiones presupuestarias para modernizar equipamientos y garantizar la remuneración del personal contratado.²²

Asimismo, apoyándonos en los razonamientos previos, puede afirmarse que la toma de decisiones es una dimensión fundamental dentro de la autonomía de gestión. Hasta podría sostenerse que es su principal objeto. Ciertamente la gestión fomenta la participación pero su finalidad es que la comunidad educativa se mantenga inmersa en el proceso decisional para mejorar los servicios educativos. Por ende, la toma de decisiones se convierte en un foco central para la investigación.

4.8 La necesidad de recurrir a un enfoque sociológico para analizar la gestión

Los temas que guardan relación con la gestión escolar bien pueden ser analizados a la luz de la Nueva Gestión Pública, aunque sus planteamientos deban ser repensados para aplicarlos al funcionamiento de las escuelas. No obstante, en el estado del conocimiento se encontró que el enfoque de gestión ha sido uno de los más recurrentes para abordar la operación de los Consejos Escolares. En este sentido, sería necesario buscar otras alternativas.

²² Aunque las funciones que describe Oria (2009) son de utilidad para comprender teóricamente en qué áreas del centro escolar puede incidir y decidir una gestión autónoma, ha de tenerse cuidado con ellas. La autora las edificó tomando sucesos ocurridos en los sistemas educativos europeos, en particular, el francés, el italiano y el español, por lo que en México puede haber variaciones.

Otra razón que impulsa a explorar una perspectiva teórica diferente deviene del significado que hasta ahora se le ha conferido a la noción de autonomía de gestión escolar. Previamente se estableció que ha de verse cómo la participación de la comunidad educativa en la toma de aquellas decisiones que atañen al funcionamiento cotidiano de una escuela. Esto hace imposible negar la importancia que tiene la toma de decisiones. La comunidad educativa participa en los centros escolares para decidir. Con lo que puede decirse que es el principal propósito de su participación.

Bajo esta lógica, hay que considerar que “tanto investigadores teóricos como prácticos consideran que el poder es un factor esencial en la toma de decisiones...” (Cerecedo, 2005, pág. 62). Siendo así, valdría la pena retomar perspectivas que permitan hacer comprensible el fenómeno del poder. Algo que puede obtenerse a través de los enfoques sociológicos de la estructura escolar.

Tyler (1996) clasifica a los enfoques sociológicos de la estructura escolar en cuatro bloques. En el primero, se ubican los que conciben a la escuela como organización compleja, en donde se incluye al modelo funcionalista, que retoma a Parsons, y al modelo burocrático, que se basa en Weber. En el segundo, se localizan los que ven en la escuela un sistema articulado de forma imprecisa, como el modelo cubo de basura/anarquía organizada propuesto por Cohen, March y Olsen. En el tercero, se instalan los enfoques que se sustentan en el interaccionismo simbólico, mismos que recuperan a Goffman como marco analítico. Finalmente, en el cuarto se posicionan los que parten de una óptica estructuralista, que abarca las propuestas de Bernstein y Foucault.

Teniendo en cuenta las opciones disponibles, se ha valorado al enfoque estructuralista como el más adecuado; pues este último se caracteriza por contemplar a la estructura de la escuela desde el poder, el control y la comunicación (Tyler, 1996). Al respecto, ha llamado particularmente la atención la propuesta de Foucault, por sus aportaciones al estudio del poder, pese a que el punto nodal de su producción intelectual fue el sujeto (Foucault, 1988).

Los motivos que justifican la elección de Foucault se exponen más adelante. Cabe agregar que aunque la clasificación de Tyler (1996) permite observar que Foucault puede

ser utilizado para realizar investigaciones sobre la organización escolar²³, para transportar su pensamiento sobre el poder a la temática que aquí nos ocupa ha sido indispensable apoyarnos en otro enfoque: la micropolítica de la escuela.

4.9 La dimensión política de la escuela

¿Cómo se vincula la política con la escuela? Ante esta pregunta podría venir a nuestra mente la idea de que “la política afecta a la escuela como parte del sistema de gobierno que rige a la sociedad.” (Bardisa, 1997, pág. 1). En otras palabras, se identifica a la política con el gobierno y cómo está a cargo de regular la prestación de los servicios educativos, se concluye que la educación recibe influencia de la política por conducto de esta regulación.

Es innegable que las autoridades gubernamentales tienen en sus manos el poder para normar jurídicamente a la educación y la facultad para desarrollar políticas educativas. Son las autoridades quienes formulan los planes, programas y calendarios que habrán de seguir los centros escolares. Pero esta situación no implica que el nexo que existe entre la política y la escuela se limite al influjo del gobierno sobre las instituciones educativas.

Comúnmente la política es vista como la actividad que tiene lugar en la esfera gubernamental. En la que se involucran políticos y funcionarios públicos respaldados por partidos u otras organizaciones, como los sindicatos. Desde esta óptica, la política parece mantenerse distante de la vida cotidiana. Resulta ser un ámbito que puede incidir sobre las acciones de las personas y las organizaciones, pero al que no todos pueden acceder.

En lo tocante al tema de la autonomía de gestión escolar, se ha optado por una perspectiva diferente de la política y de su vinculación con la escuela. Se propone dejar de lado la visión de que la política constituye únicamente un factor externo que interviene en el funcionamiento de la escuela para contemplarla también como un elemento interno que está dentro de cada establecimiento escolar, en su cotidianidad.

Según Cisneros (2000) la política es una actividad decisional. Esto es también visualizado por Buenfil (2004) cuando describe a la política como decisión. Por lo tanto,

²³ Con base en Bardisa (1997), puede inferirse que los temas como la autonomía o la gestión forman parte de los estudios sobre organización escolar. De ahí que se piense que nuestro tema se ubica en el marco de la organización escolar y que implica la aplicación de teorías sociológicas para el estudio de uno de los elementos que la componen, en este caso, la autonomía de gestión.

está presente en cualquier espacio en donde se tomen decisiones. Si en la escuela se toman decisiones, es razonable suponer que hay política. A pesar de que esta imagen puede contrastar con la que las escuelas tienen de sí mismas, pues como comenta Bardisa (1997):

Los actores de las instituciones educativas no reconocen que en las escuelas se construyan escenarios de actividad política... Esta falta de visión impide entender lo que ocurre en la escuela y por qué ocurre...considerar a la escuela como un sistema político nos permite entenderla como una institución menos racional y burocrática de lo que tradicionalmente se ha creído que era. (Bardisa, 1997, pág. 6).

En consecuencia, aceptar que la política está en la escuela induce a abandonar su imagen como una organización que se rige exclusivamente por la lógica de la gestión. Los centros escolares también actúan conforme al modelo micropolítico, tenerlo en cuenta permite ampliar nuestra comprensión de lo que ocurre en su interior. El modelo micropolítico admite que en las escuelas se implementa una gran diversidad de estrategias. Hay agendas ocultas, mafias de la organización. (Cerecedo, 2005), creación de alianzas, coaliciones, regateos, compromisos (Bardisa, 2005).

La perspectiva micropolítica pone el acento en conceptos como el poder, la diversidad de metas, la disputa ideológica, el conflicto, los intereses, la actividad política y el control, en oposición a nociones como la autoridad, la coherencia de metas, la neutralidad ideológica, el consenso, la motivación, la toma de decisiones y el consentimiento que son innatos a la denominada ciencia de la organización también podría decirse que son consustanciales a la gestión (Ball, 2001).

La existencia de la micropolítica es posible debido a que en las escuelas no sólo hay una organización formal que suele ser visible, también está la organización informal que se distingue por ser invisible. A veces la organización informal está oculta tras la organización formal (Cerecedo, 2005). A continuación se intenta precisar en qué consiste cada una para discernir sus alcances.

La estructura formal está representada por un cuerpo normativo que sustenta la existencia, el carácter y la personalidad de la institución educativa. En cambio, en la estructura informal se dan cita una serie de estrategias de poder, las ya citadas alianzas, coaliciones, regateos y compromisos, por ejemplo. Es por ello que a criterio de Ball (1989), la escuela, al igual que otras organizaciones, es un campo de lucha dividido por conflictos

entre sus miembros. Por tanto, la existencia de la política en la escuela se expresa en la organización informal.

Eso no debe inducir a pensar que la investigación se centra únicamente en la parte informal de la escuela. Es verdad que para la micropolítica es insoslayable, pero los trabajos que se basan en este enfoque no se abocan exclusivamente a lo informal. Una muestra es el estudio de Cerecedo (2005), su estudio incorpora tanto a la organización formal como a la informal dentro de su análisis.

Se desea hacer algo similar. A nuestro juicio, soslayar que la política puede manifestarse al interior de la escuela es tan negativo como obviar que la política que proviene del exterior, del ámbito gubernamental, tiene injerencia en su proceder. Dicha influencia es notoria en la manera en que se organiza. Esta no ha sido una invención propia de cada escuela, es algo que tienen en común, debido a que está estipulada en la legislación.²⁴ De igual modo, es bien conocido que las escuelas siguen directrices de política educativa definidas por el Estado.

Más aún, como se demostró con Oria (2009), una escuela con autonomía es aquella que decide pero sin dejar de lado el marco normativo. Por este motivo, la estructura formal también será contemplada. Esto deriva en que no será dejado de lado el hecho de que la política externa puede incidir en la toma de decisiones al interior de la escuela. En este sentido, la parte externa nos interesa, debido a que no se puede eludir que tiene impacto en la vida cotidiana de los Consejos Escolares de las escuelas primarias que deseamos estudiar.

Además, como refiere Bardisa (1997) los centros escolares deben ser analizados desde la macropolítica y la micropolítica; pues “es necesaria la superposición de ambos enfoques para lograr un conocimiento más aproximado de la realidad.” (Bardisa, 1997, pág. 2). Por ende, se asumirá que la política esta fuera y dentro de la escuela, lo que es útil para explicar los Consejos Escolares. Estas instancias fueron creadas por decisiones tomadas fuera de las instituciones de educación básica, es decir, por la política externa, pero cuando toman decisiones, son participes de la política interna o micropolítica.

²⁴ Por ejemplo, en México, el Acuerdo 96 rige la organización y funcionamiento de las escuelas primarias, en este documento se asignan funciones a los directores, al personal docente, al personal administrativo e incluso al alumnado.

4.9. 1 La macropolítica y los Consejos Escolares

Al igual que ocurre con las escuelas, la política externa o macropolítica incide en el funcionamiento de los Consejos Escolares. Algunas vías para incidir son las políticas y las legislaciones educativas, mismas que se han encargado de establecer el sentido que deben tener los Consejos Escolares.

Estas políticas y legislaciones han quedado plasmadas en documentos. Por ende, pueden ser vistas como discurso. Un discurso es un conjunto de enunciados que provienen de un mismo sistema de formación (Castro, 2001). De tal suerte que estos documentos al estar integrados por un conglomerado de enunciados que tienen en común el tema de la participación social, pueden ser etiquetados como discurso.

En la corriente denominada Análisis Político del Discurso Educativo, defendida por Buenfil (2004), se han recuperado algunas ideas propuestas por Foucault. Estas ideas abarcan su problematización del poder y las concepciones de lo histórico. Ambas parecen haber tenido efectos en la manera de pensar de la autora ya que, como menciona, con Foucault estalla la metafísica de los orígenes y lo político adquiere una dimensión constitutiva de la historia.

“Lo político aparece como el momento de la decisión, la elección de lo que se incluye y lo que se excluye:” (Buenfil, 2004, pág. 63). Es la resolución de posibilidades múltiples que existen en cualquier momento histórico. Con ello ya no se busca la metafísica de los orígenes y en su lugar se aspira a saber cómo es que algo ha llegado a ser lo que es, esto es, indagar la historia desde el presente. El propio Foucault (1992b) afirma, al hablar de la genealogía, que la formación de los discursos es dispersa porque es discontinua e irregular.

Es por eso que, en la primera hipótesis formulada, se supone que los Consejos Escolares se han construido históricamente como resultado de continuidades (que son una representación de la regularidad) y de rupturas (que son representación de la discontinuidad), en el discurso de la política y la legislación educativa de los diversos sexenios citados.

En lo relativo a los Consejos Escolares, todo lo anterior implica que los documentos de política y legislación educativa de cada sexenio, son evidencia de lo político, de esta elección entre lo que se incluye y lo que se excluye. Asimismo, equivale a reflexionar que los Consejos Escolares, tal y como los contemplan estos documentos actualmente, han llegado a ser lo que son hoy en día. De tal suerte que revisar los documentos de cada sexenio, podría elucidar como se han ido conformando históricamente, lo que configuraría un avance rumbo al cumplimiento de uno de los objetivos y a la resolución de una de nuestras interrogantes. Por tanto, no podemos mantenernos al margen de las premisas teóricas del Análisis Político del Discurso Educativo. Máxime cuando la gestión y los Consejos Escolares pueden ser asociados al discurso.

Mucho del discurso sobre la participación hace alusión a la gestión. De hecho, como se ha sostenido, la participación ha quedado comprendida dentro de la gestión. Esta última dota de significado a aquellos mecanismos que impulsan la participación, como los Consejos Escolares. Esto responde a que, en nuestros tiempos, la participación sea ha vuelto importante en el marco de los esquemas de gestión que se oponen a la burocracia.

Una condición esencial que hay que traer a discusión es la función que tiene el discurso como formador de subjetividad (Castro, 2001). En educación, esta cualidad del discurso ha sido debatida también por Buenfil (2004), quien estima que los discursos escolares constituyen al sujeto de educación. Cuando se habla de la constitución del sujeto es equiparable a hablar de que el sujeto es educado, pues el sujeto se produce a partir de la interiorización de los saberes de una época, que comúnmente están contenidos en los discursos.

En lo que a la gestión concierne, Ball (2001) expone que “.... subsiste en calidad de cuerpo teórico susceptible de aprendizaje e interiorización por los dirigentes y como un conjunto de prácticas que implantar, afectando a gestores y dirigidos” (Ball, 2001, pág. 158). Esto refleja también que el discurso que tiene que ver con la gestión puede influir en el sujeto, al ser un cuerpo teórico que puede ser aprendido por quienes dirigen pero es posible que también por los dirigidos, quienes están a cargo de operarlo.

Una prueba es que se centra en cómo el discurso de la gestión ha transformado la dirección de las escuelas del Reino Unido, que ha transitado de un estilo profesional-colegiado a otro de gestión-burocrático. A la par, las tareas de los docentes se van

sometiendo a las lógicas de la producción industrial y de competencia del mercado y van quedando sujetos a una racionalidad administrativa que los priva de voz en la toma de decisiones importantes.

Esta postura arroja nueva luz sobre el tema de la gestión. Si se mira desde el ángulo de Ball (2001), el cual se sustenta en Foucault, la gestión revela otra faceta en la que conviene detenernos. Se devela que la gestión es una tecnología moral y un poder disciplinario. Al ser una tecnología moral, se ha convertido en la mejor forma de dirigir a las instituciones educativas y hace enmudecer cualquier debate sobre otras posibilidades de organización. Se ha convertido en una forma de clasificar cual es una “buena escuela” y cual es una “mala escuela.” En la medida en que se sujeta a los parámetros de la gestión es clasificada como buena.

La gestión también es un poder disciplinario porque se vale de una vigilancia jerárquica y continua, de la sanción normalizadora y de diversas formas de examen para tender una red de control. Un ejemplo de ello está en los profesores. Debido a la estructura que promueve la gestión, las decisiones quedan en manos de gestores cualificados, lo que excluye a otros del proceso de toma de decisiones. El resto está destinado a ser dirigido y se les otorga un derecho residual de consulta. Burocratiza la estructura de control a través de la descripción de tareas y toma de decisiones. Así, los profesores pierden influencia en la definición de la escuela. De hecho, en cuanto a los profesores, debemos decir que hay tres elementos básicos de la gestión que han tenido impacto en su quehacer.

El primero de ellos es que, como se ha mencionado, la toma de decisiones recae sobre el equipo gestor especializado, con lo que queda separada la elaboración de la norma de su ejecución. Un caso que ilustra esta separación es el curriculum. El curriculum puede ser hecho por especialistas y ejecutado por los profesores, como acontece en varios países en el mundo. En ese tenor, la toma de decisiones que se da en la gestión es equiparable a la que se da en las comisiones.

Esta toma de decisiones se caracteriza por dividir los distintos asuntos entre las comisiones que se forman, en donde serán votados, ya sea a favor o en contra, para llegar a la decisión final. Esto quiere decir que no todas toman las mismas decisiones, toman sólo aquellas que están relacionadas con las temáticas que quedaron dentro de su competencia. La gestión supone que las decisiones se tomen en diferentes niveles del sistema educativo y

que a cada nivel le corresponda tomar únicamente algunas. Unas pueden ser tomadas por la federación, por los estados, los municipios o las escuelas. Pero difícilmente las escuelas pueden tener impacto en las decisiones de la federación o de los estados. El discurso de la gestión lo justifica. Como explica Ball (2001):

La gestión constituye un discurso profesional y profesionalizador que permite a quienes lo pronuncian y a sus titulares reclamar para sí en exclusiva determinados tipos de dominio (dirección de la organización y adopción de decisiones) y un conjunto de procedimientos que convierten a los demás , quiéranlo o no , en objetos de ese discurso y en receptores de los procedimientos.... (Ball, 2001, pág. 159).

El segundo es el diseño de esquemas de evaluación de profesores y el uso de un examen, que sirven para introducir sistemas de control de calidad, estudios de movimiento y supervisión. Los resultados obtenidos por los profesores pueden ser comparados. Y el tercero es que su salario y su promoción dependerán de los resultados.

Por otra parte, a juicio de Ball (2001), en su mayoría las teorías de gestión se fundamentan en la teoría de sistemas y la psicología humanista, por lo que posee una epistemología empírica y racionalista. Se enfocan en los participantes individuales, que son parte de una estructura compleja, interrelacionada e interdependiente de la que también se ocupan. Además:

....considera que el mundo social está encerrado en un caos irracional y necesita que le aporten orden redentor. Construye su superioridad mediante un conjunto de poderosas oposiciones discursivas ; el orden se sitúa por encima y contra el caos , la racionalidad contra la irracionalidad, la cordura contra la locura , la neutralidad contra el sesgo político , la eficiencia contra la ineficiencia y la meritocracia contra la influencia personal (Ball, 2001, pág. 159).

La decisión que despojada de su carácter político, mismo que es reemplazado por imperativos como la eficacia administrativa, que es vendido como un elemento técnico y objetivos en lugar de reconocer que se vinculan a intereses concretos. Nunca se plantea la pregunta ¿eficacia para quién? Ni se piensa acerca de las consecuencias que tiene para el sujeto el logro de una eficacia mayor, entre ellos la intensificación del trabajo, la pérdida de autonomía, supervisión y evaluación más directas, falta de participación en la toma de decisiones y carencia de desarrollo personal mediante el trabajo.

Expresando su tendencia hacia la racionalidad, la eficacia y la eficiencia, promueve el control, procura obtener cuerpos sometidos e instrumentalizados que son útiles y obedientes. Se estima que el problema está siempre en el sujeto, de tal suerte que marginan sus miedos, sus problemas, sus dificultades y preocupaciones. Se cree que los sujetos padecen de irracionalidad y de excesos emocionales que deben ser corregidos para que sean encauzados hacia la racionalidad. El conflicto se considera aberrante o patológico.

Cuando los sujetos se oponen a las perspectivas dominantes, su acción es tachada de irracional. Si sus intereses difieren de los del sistema, se dice que están deconstruidos. En otros términos, los sujetos que se oponen son vistos como desviados sociales que deben ser devueltos a la normalidad mediante ciertos procedimientos terapéuticos.

En la misma vena, la investigación sobre la eficacia en la escuela ha mostrado que ésta influye en los niveles de logro de los estudiantes. Eso hace posible “echarle las culpas.” Ha creado una tecnología de poder que permite la supervisión y el control de las escuelas. También ha llevado a efecto un trabajo ideológico que se relaciona con nociones como la responsabilidad, revisión de la escuela y perfeccionamiento de la misma. Por lo tanto, cuando se encuentra con una escuela que fracasa, debe responsabilizarse de su curación y perfeccionamiento.

Dentro de la lógica de la eficacia, la gestión ha llegado a ser un medio para un fin. En ella los objetivos son importantes, siempre y cuando se articulen con los del sistema, es decir, con los esgrimidos por los gobiernos. Lo mismo ocurre con los intereses y los valores. El logro de los objetivos se vuelve importante para el sujeto y le produce satisfacciones.

Es cierto que Ball (2001) aborda específicamente como la gestión influye en las acciones de los profesores pero se piensa que puede influir de modo similar en los integrantes de los Consejos Escolares. Si por conducto de los discursos se ejerce el poder, un poder que constituye al sujeto y tenemos que la gestión es un discurso, luego entonces, puede constituir a los individuos que participan en los Consejos Escolares en cierto tipo de sujetos: en sujetos que actúan de conformidad con las premisas de la gestión.²⁵

²⁵ Mantener esta óptica es conveniente puesto que subraya la relevancia del tema para la educación. Es verdad que los Consejos Escolares y su relación con la autonomía de gestión está asociada a la educación debido a que es parte de la agenda educativa, contemplar que la participación que se

En términos generales podríamos decir que los documentos de política y legislación que hacen referencia a la participación y a los Consejos Escolares, al ser discursos, tienen poder constitutivo. Retomarlos es importante porque muestra lo trascendental que resulta la macropolítica para los Consejos Escolares.

4.9.2 La micropolítica y los Consejos Escolares

Previamente se estableció que la micropolítica hace hincapié en conceptos como el poder, la diversidad de metas, la disputa ideológica, el conflicto, los intereses, la actividad política y el control, los cuales maneja en contraposición a nociones como la autoridad, la coherencia de metas, la neutralidad ideológica, el consenso, la motivación, la toma de decisiones y el consentimiento. La gestión se identifica con el orden y la racionalidad, mientras que la micropolítica analiza el conflicto y la irracionalidad. Además, se expresó que la micropolítica en las escuelas es viable debido a que en ellas hay una organización informal e invisible que subyace a su organización formal, que es claramente visible y explícita.

La escuela puede manifestar en el plano formal una tendencia hacia el orden, en donde pareciera haber un consenso pleno entre todos los participantes pero en el plano informal la panorámica puede ser otra. Aunque sea menos visible que lo formal, en lo informal puede haber cabida para la diversidad. Las metas, las ideologías y los intereses pueden ser múltiples, con lo que no cabría hablar de una meta, una ideología o de un interés compartido por todos los participantes.

Hasta el control suele ser variable, en algunos momentos las escuelas “son dirigidas como si todos participasen y fuesen democráticas (Ball, 1989, pág. 26), en otros momentos el director puede ser quien defina los cursos de acción a seguir, con escasa intervención de otros sujetos, como los profesores. Mientras que en otras ocasiones, los profesores pueden influir sobre el director. De hecho, puede afirmarse que no hay consentimiento acerca de

impulsa en los Consejos Escolares puede tener efectos educativos en sus participantes, ofrece otro camino para resaltar el carácter educativo de la temática.

quien posee el control, sino que es vago. Hay una lucha entre el director y su personal por el control pese a que formalmente sea el líder.

De acuerdo con Ball (1989) por esta diversidad emerge el conflicto en la toma de decisiones que, como hemos concluido, es una actividad política: la actividad política de la escuela. Habiendo llegado al razonamiento de que los Consejos Escolares, para contribuir a la autonomía de gestión, han de desempeñar un papel en la toma de decisiones escolares, tenemos que la toma de decisiones es una dimensión que debe ser explorada con mayor minucias, pues no se sabe mucho al respecto.

Si la toma de decisiones se asocia al conflicto suscitado por la diversidad de metas, ideologías e intereses y la vaguedad en el control, estos elementos no pueden ser ignorados para este trabajo. Esta decisión significa trasladar las suposiciones que la micropolítica hace respecto a la escuela en general, a los Consejos Escolares en lo particular, que son sólo una pequeña fracción de ella. Y es justamente eso lo que nos proponemos. Líneas atrás se comentó que la micropolítica toma distancia de la gestión en algunos puntos. De cualquier manera, al ser diferentes pueden integrarse para mejorar nuestro entendimiento, en virtud de que la micropolítica es algo de lo que ha comenzado a hablarse en las investigaciones sobre los Consejos Escolares en México.

Mercé Box I Navarro, de la Universidad de Barcelona, en el prólogo de La micropolítica de la escuela, describe a la micropolítica como una orientación que:

... pone al descubierto el lado oscuro de la escuela: las luchas por el poder en forma de autoridad o influencia, la formación de grupos o coaliciones para conseguirlo o defenderse de él, y el conflicto que, cuando no es crónico, es señal de vitalidad y participación democrática (Ball, 1989, pág. 11).

Esta referencia indica que la micropolítica puede develar ese lado oscuro y no visible. En ello radica su fortaleza; pues es algo que no puede lograrse por medio del uso exclusivo de teorías de la gestión, como las que se desprenden de la Nueva Gestión Pública. No obstante, dentro de los conceptos mencionados hay algunos que tienen más peso que otros. La toma de decisiones es la sustancia de la actividad micropolítica (Ball, 1989) pero para Bardisa (1997) la perspectiva micropolítica pone el acento en los intereses en conflicto entre los miembros de la organización (Bardisa, 1997). Como consecuencia, los intereses y el conflicto son altamente significativos.

Teniendo en mente que nuestros objetivos de investigación giran en torno a los Consejos Escolares de Participación Social y no se extienden hacia toda la escuela en general, se estima pertinente establecer quienes son sus miembros y aproximarnos a la identificación de sus intereses. Por ende, la toma de decisiones, los intereses y el conflicto serán nuestras dimensiones de análisis.

Lo que se ha leído acerca de la micropolítica en la escuela sugiere que cuando en el proceso de toma de decisiones se tocan los intereses que son valorados por los actores, se movilizan en su defensa, en especial, si estiman se verán afectados o beneficiados en alguna medida. Son los intereses los que hacen a la escuela susceptible a la micropolítica al producir el conflicto (Bardisa, 1997).

En lo que atañe a los Consejos Escolares, es importante conocer que decisiones toman y cómo hacen para tomarlas, dado que es una cuestión que ha quedado pendiente por abordar en otras investigaciones. Lo mismo pasa con los intereses y los conflictos que se experimentan en ellos. Siendo así hay que adentrarnos teóricamente en las decisiones, los intereses y el conflicto.

Los Consejos se integran principalmente por directivos, maestros y padres de familia. Según Cerecedo (2005), en la escuela hay cuando menos dos clivajes. El de los agentes, que corresponde a los representantes de la institución, como los directivos y maestros. Y el de los usuarios, entre los que están los estudiantes y los padres de familia. En los clivajes la capacidad para decidir está desigualmente distribuida. El que posee mayor poder para decidir es el director, seguido por los maestros, mientras que en el último eslabón de la cadena, se posicionan los padres de familia.

Consecuentemente, en los Consejos Escolares se reproducen estos clivajes. Institucionalmente, los padres son reconocidos como los integrantes fundamentales de los Consejos Escolares en México (Consejo Nacional de Participación Social, 2014). Desde la perspectiva de Cerecedo (2005) eso es dudoso; ya que tienen menor poder de decisión en la escuela.

Para Bardisa (1997) los padres de familia suelen ser el eslabón más débil. Los profesores afirman que su presencia es inútil porque no saben, en tanto que ellos poseen un saber especializado. Se les limita cuando quieren opinar en asuntos pedagógicos o que

históricamente han correspondido a los maestros. Los maestros ven en los padres una amenaza, mucho más que un apoyo.

Las formas democráticas de gestión escolar, como los Consejos Escolares, hacen que las escuelas sean propicias a la actividad micropolítica. Como anota Bardisa (1997), estas formas desafían la legitimidad del director como máximo decisor en la institución. Podría decirse que la sola presencia de los padres en la escuela incita al conflicto; puesto que directivos y maestros los ven como intrusos que amenazan su posición. Los directivos quieren conservar su poder de decisión en cuanto a la administración de la escuela y los maestros preservar su poder para decidir sobre cuestiones pedagógicas.

Debido a la asimetría en la influencia que pueden ejercer los directivos, los maestros y los padres, se vuelve relevante que dentro de la dimensión toma de decisiones, en una primera subdimensión, se examine qué decisiones se toman en los Consejos Escolares y, en una segunda, se explore cómo se toman esas decisiones. Al investigar cómo se toman las decisiones, se podría comprobar si existe tal asimetría o si no. También permitiría observar si por el tipo de decisiones que se toman el Consejo Escolar tiene menor impacto frente a otras instancias, gubernamentales o de participación dentro de la escuela, como el Consejo Técnico Escolar o la Asociación de Padres de Familia.

Una vez aclarado quiénes son los involucrados, resta por dilucidar cuáles son los intereses que pueden entrar en conflicto. Ball (1989) encuentra tres tipos de intereses para el caso de los profesores: los creados, los ideológicos y los personales. Estos engloban múltiples componentes de la actividad escolar.

Los intereses creados son aquellas preocupaciones materiales de los profesores relacionadas con las condiciones de trabajo. Tienen que ver con el acceso a los recursos de la escuela y su control: el tiempo (los horarios de las clases y el tiempo libre), los materiales, las asignaciones por alumno, las ayudas especiales y subvenciones, el personal (la definición y control de los nombramientos y la formación de equipos de especialistas) y locales (particularmente, oficinas y aulas, y habitaciones exclusivas).

Los intereses ideológicos son ideas sobre la práctica y la organización preferidas y expuestas en debates y discusiones. Los intereses personales, hacen alusión a la clase de profesor que una persona cree o quiere ser (especialista en una asignatura, educador, una persona dedicada a la atención tutorial, un administrador, etc. La satisfacción de esto está

asociada a ciertos tipos de trabajo, a grupos particulares de alumnos o hasta el uso de recursos o lugares específicos (laboratorios o instalaciones deportivas).

Los intereses puntualizados por Ball (1989) están ligados a los tres ámbitos de gestión construidos por Oria (2009): el pedagógico, el organizativo (administrativo y/o de gestión) y el económico. En los intereses ideológicos, las ideas sobre la práctica docente, corresponden con ámbito pedagógico. Dentro de los intereses personales, el uso de lugares como laboratorios, se ajusta al ámbito organizativo. Mientras que en los intereses creados, las subvenciones tienen una conexión con el ámbito económico. Esto apunta a que los intereses de los padres quizás pudieran encajar en alguno de los ámbitos que incumben a la gestión escolar.

Con Pozner (1997) fue evidente que el objetivo de la gestión escolar es lograr la intencionalidad pedagógica de la escuela. Por su parte, la micropolítica invita a reflexionar sobre la diversidad de intereses. En suma, es posible sospechar que la intencionalidad pedagógica de la escuela podría no ser el único interés que permea las subjetividades de todos los participantes y, aunque estuviera presente en ellas, su significado puede no ser el mismo para cada uno. Más allá de esta tipología, en Ball (1989), los intereses están unidos a las ideas, a los motivos y a las satisfacciones. Los intereses ideológicos tienen que ver con las ideas. Según Ball (1989):

Las ideas sobre la práctica en el aula, las relaciones entre el profesor y los alumnos y la enseñanza brindada a éstos que a menudo reposan en creencias más fundamentales sobre la justicia social y los derechos humanos y sobre los fines de la educación en la sociedad (Ball, 1989, pág. 31).

Aun y cuando la definición sigue aludiendo a los profesores, podemos extraer algunas conjeturas. En la cita, la ideología está ligada no sólo a las ideas, sino también a las creencias y a los fines. Así, dentro de la dimensión intereses, en una primera subdimensión, se abordan las ideas, conocimientos o creencias que tienen los participantes acerca de los Consejos Escolares así como los fines o finalidades que les confieren.

En una segunda subdimensión, los intereses se enlazan con los motivos o la motivación, por lo que es necesario conocer qué es lo que ha motivado a los integrantes a participar en los Consejos Escolares. En una tercera subdimensión, los intereses se conectan

con las satisfacciones. Cuando se tratan los intereses personales se hace alusión a la satisfacción de los profesores. En los Consejos Escolares sería pertinente saber qué satisfacciones obtienen sus miembros al haberse involucrado.

Por su parte, el conflicto, cuando aparece, es negociado y solucionado, si bien, puede volver a suscitarse (Ball, 1989). Como resultado, en una primera subdimensión, es menester ubicar qué conflictos afrontan los Consejos Escolares y, en una segunda subdimensión, averiguar cómo se solucionan.

Debemos recalcar que la micropolítica se sitúa en la parte organizacional de la escuela. Muñoz (2001) encuentra que desde la micropolítica, los sujetos construyen significaciones en una relación o interacción horizontal y dialógica que mantienen en una organización, como lo es el Consejo Escolar. Esta particularidad de la micropolítica, la de ser un terreno fértil para la construcción de significados, revela que en la micropolítica del Consejo Escolar también se constituyen sujetos.

El diálogo que se mantiene en la interacción, es un discurso que puede constituir sujetos cuando los saberes que contiene son interiorizados por ellos, con lo que el sujeto se educa. Consiguientemente, las decisiones que se toman, la manera en que se toman, los intereses que se tienen, los conflictos que se observan y las soluciones que se pretende darles, pueden ser cuestiones definidas y aprendidas por los directivos, maestros y padres de familia en la micropolítica del Consejo Escolar. Pero también pueden verse influenciadas por la macropolítica y su discurso. Los documentos y legislaciones que regulan a los Consejos Escolares son también discursos y tienen efectos en el sujeto.

4.9.3 La toma de decisiones y el poder

Hay que considerar que “cualquier definición de política que se proporcione remite invariablemente a la definición de poder.” (Cisneros, 2000, pág. 332). Siguiendo esta lógica, si en la escuela y en los Consejos Escolares hay política, también estamos ante la presencia del poder. La toma de decisiones es una actividad política que detona el ejercicio del poder. Esto ha sido revelado por distintos autores dedicados al estudio de la participación en el proceso decisional. Para Cantor (2004) la participación en la toma de decisiones es:

La acción conjunta de los individuos pertenecientes a una institución, asociación o grupo, que comparten una misma concepción básica respecto a los motivos que los mueven a la acción, independientemente de que posean intereses personales divergentes y *que a través de sus prácticas ejerzan* poder para delinear y llevar a la acción, fines, estrategias, y procesos de índole político, administrativo, cultural o social, que tienen lugar en la vida de esa institución o grupo. (Cantor, 2004, pág. 148).

En Cantor (2004) el ejercicio del poder es una condición indispensable para las decisiones. A través del poder se definen las acciones y se ponen en marcha. Asimismo, la premisa de que las decisiones involucran el fenómeno del poder, es notoria en la tipología de Tenti (2004), específicamente, en la participación política que implica tomar decisiones en la escuela y concierne a la construcción y el manejo del poder en la institución.

Inclusive, como señala Bardisa (1997, pág. 11) “los estudios políticos de la organización adoptan como núcleo de su indagación el uso del poder.” Es por ello que es necesario entender cómo funciona, si se desea comprender la toma de decisiones, núcleo central de la autonomía de gestión escolar. En lo que atañe al poder, la obra de Foucault es esclarecedora.

4. 10 El desarrollo del poder en Foucault

Hay cuando menos dos razones por las cuáles no puede decirse que Foucault haya escrito una teoría sobre el poder. La primera, y quizás la de mayor preponderancia, es que como él mismo aclaró la meta de su trabajo fue el estudio del sujeto. Sus esfuerzos estuvieron dirigidos a crear una historia de los diferentes modos de subjetivación del ser humano. (Foucault, 1988).

La segunda es que, como refiere Castro (2011), si por teoría ha de entenderse una exposición sistemática de conceptos, entonces Foucault no escribió realmente una teoría sobre el poder. Lo que realizó fue una serie de investigaciones, en buena medida históricas, acerca del funcionamiento del poder.

Pero hay razones que abren la posibilidad de usar sus aportaciones como una teoría. El propio Foucault (1988) reconoció que terminó completamente involucrado en la cuestión del poder debido a que los insumos teóricos disponibles en su época no fueron suficientes para comprender la objetivación del sujeto. Bajo esta lógica, no puede negarse que en la

obra de Foucault hay referencias al poder²⁶, mismas que puede ser benéficas para investigaciones como la nuestra, en donde el poder es relevante. Para Castro (2011) estas referencias, pese a que no están ordenadas sistemáticamente por su autor, pueden ser ordenadas por otros. Enseguida, se intenta dar orden a algunas de sus ideas sobre el poder.

27

4.10.1 El concepto de poder

Foucault (1988) describe al poder como:

Un conjunto de acciones sobre acciones posibles: opera sobre el campo de la posibilidad se inscribe en el comportamiento de los sujetos actuantes: incita, induce, seduce, facilita o dificulta; amplía o limita, vuelve más o menos probable; de manera extrema constriñe, prohíbe de modo absoluto: con todo, siempre es una manera de actuar sobre un sujeto actuante o sobre sujetos actuantes en tanto que actúan o son susceptibles de actuar. Un conjunto de acciones sobre otras acciones (Foucault, 1988, pág. 15).

Si se parte de esta noción, se infiere que el poder es una acción. En Foucault (1988) el poder no es un atributo que pueda ser poseído, sino un ejercicio (Castro, 2011). Por tanto, tenemos que el poder se ejerce a través de acciones. En esto el sujeto ocupa un papel significativo porque las acciones son realizadas por sujetos sobre otros sujetos, con la intención de influir en sus acciones. Esto puede acontecer en la vida cotidiana de los sujetos.

Como se ha insistido, parte de nuestro objeto de estudio se localiza en el funcionamiento cotidiano de la escuela. La autonomía de gestión pugna por la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones de los centros escolares. Adicionalmente, se dijo que la toma de decisiones trae consigo el fenómeno del poder.

Bajo el modelo de autonomía de gestión, la toma de decisiones requiere el establecimiento de relaciones con otras personas, debido a que se fomenta una amplia

²⁶ Se habla de un periodo genealógico de Foucault para hacer alusión a las obras dedicadas al análisis de las formas de ejercicio del poder (Castro, 2011).

²⁷ Se ha puesto énfasis en la recuperación de aquellas que se estima pueden servir para abordar nuestro objeto de estudio, por lo que las líneas subsecuentes de ningún modo deben ser tomadas como un resumen de todas sus contribuciones en esta área.

participación de la comunidad educativa. Con base en Foucault (1988), diremos que estas relaciones se dan entre sujetos y que, por eso, tienen el potencial para constituirse como relaciones de poder. Máxime cuando a través de estrategias como los regateos, la formación de alianzas o compromisos, buscan influir en las decisiones que se toman para materializar sus intereses.

En virtud de que todo esto ocurre en la cotidianidad de la escuela, una postura como la de Foucault resulta idónea, porque, si bien, no niega el poder del Estado, tampoco evade el hecho de que el poder está posicionado en las relaciones que se desarrollan en el diario vivir. Esto se debe a que en sus planteamientos el poder debe ser definido como biopoder.

4.10.2 El biopoder: relación Estado-escuela-Consejo Escolar

Desde el siglo XVIII el poder empieza a organizarse en torno a la vida, es decir, a erigirse como biopoder. Este biopoder inicia su organización en torno a dos formas que, aunque difieren en cuanto al objeto sobre el que se ejerce el poder, resultan ser complementarias. La primera son las disciplinas, que tienen como objeto el cuerpo individual. (Castro, 2011). Y la segunda, la biopolítica, cuyo blanco es la población, el cuerpo como especie (Foucault, 2007).

Posteriormente, trataremos ambas formas de poder por separado. Por ahora, es esencial hacer hincapié en la idea de que el poder se organiza en torno la vida y los cuerpos. Tradicionalmente en corrientes como el contractualismo, el Estado es visto como aquella institución que concentra el poder. Foucault (1992) toma distancia de esta doctrina. No ve en el Estado la única fuente de poder en la sociedad, puesto que:

Entre cada punto del cuerpo social, entre un hombre y una mujer, en una familia, entre un maestro y su alumno, entre el que sabe y el que no sabe, pasan relaciones de poder que no son la proyección pura y simple del gran poder soberano sobre los individuos; son más bien el suelo movedizo y concreto sobre el que ese poder se incardina, las condiciones de posibilidad de su funcionamiento.... (Foucault, 1992, pág. 167).

Así, encontramos que el poder no es aplicado por el Estado sobre la sociedad o los individuos. Más bien el poder está en la sociedad y los individuos. En los cuerpos biológicos y en las relaciones que establecen. Al mismo tiempo, el poder del Estado descansa sobre estas relaciones.

El Estado está interrelacionado con los centros de poder que se gestan en el tejido social, porque estos coadyuvan a su funcionamiento. A causa de esto, puede argüirse que el Estado no renuncia a su poder, más bien se hace más fuerte; pues se sustenta tanto en su poder como en el de otros. De este modo puede llegar hasta el individuo. De ahí que se haya cristalizado como una forma de poder totalizadora e individualizadora a la vez. (Foucault, 1988).

Esto es bastante notorio en la escuela y su gestión. El concepto de Oria (2009) lo refleja perfectamente. La autonomía se da cuando la escuela puede decidir pero sus decisiones deben limitarse a aquellos espacios que la normatividad permite. El Estado penetra en la escuela por medio de la ley. Esta le da su estructura organizativa, le dice cuáles serán sus funciones, determina quienes estarán a cargo de que funciones y cuáles serán los periodos temporales para cumplirlas.

Desde luego, el enfoque micropolítico invita a reflexionar que las escuelas no siempre se limitan a materializar la normatividad en su espacio. La parte informal que habita en la escuela admite cierto grado de discrecionalidad. Pero también hay que tener en cuenta que difícilmente encontraríamos una escuela en la que no se intentara cumplir planes y programas o un calendario escolar. Las escuelas tienen una forma de organización en común en virtud de que la ley lo prescribe. Indudablemente las escuelas son regidas por el Estado, máxime cuando la legislación le confiere como atribución garantizar la prestación de estos servicios. Las escuelas son parte del Estado. Son uno de los poderes que le permiten llegar hasta los individuos.

Mecanismos de participación como los Consejos Escolares, han sido instalados porque el Estado lo decretó. Con lo que ha sido capaz de organizar la vida de los individuos que interactúan en la escuela, no sólo la de los directivos, maestros y alumnos, también la de los padres de familia, a quienes se les conmina a involucrarse. En definitiva la escuela juega un papel importante porque permite la interacción de directivos, maestros y padres. Los incentiva para participar e incluso los castiga cuando no lo hacen, como ha sido descubierto por Jiménez (2011).

Con estas premisas es factible explicar porque los sujetos que participan en los Consejos Escolares pueden inclinarse hacia la toma de cierto tipo de decisiones, siguiendo determinados procedimientos e intereses, así como a la clasificación de algunas situaciones

como conflictos y a la selección de estrategias para hacerles frente y darles solución. Podemos decir que el biopoder hace eso posible. Si el poder puede ser ejercido tanto por el Estado como por los cuerpos biológicos, eso explica porque hasta el momento hemos hallado que la macropolítica y la micropolítica pueden incidir en las dimensiones antes mencionadas.

En la macropolítica, que puede identificarse con el Estado, el poder se ejerce desde el discurso de la legislación y la política educativa, mucho del cual, hace referencia a la gestión. El discurso mismo es poder, dado que tiene los rasgos que Foucault (1988) le atribuye, es decir, es una acción que influye sobre otras acciones; puesto que puede influir en el comportamiento de los sujetos incitándoles a llevar a efecto algunas actividades al facilitárselas o impedir las al prohibírselas. Este discurso puede promover que las decisiones, los procedimientos para tomarlas, los intereses, los conflictos y sus soluciones, se realicen de la manera en la que el Estado estima conveniente que se haga en los Consejos Escolares.

En la micropolítica, el biopoder hace posible la comprensión de que en la interacción cotidiana que se da entre los sujetos, hay relaciones de poder, en donde unos, mediante acciones, tienen impacto en las acciones de los otros. Esto desemboca en que las decisiones, la forma de tomarlas, los intereses, los conflictos y sus vías de resolución, pueden ser producto de la visión que algunos de los integrantes impongan sobre otros. Por ejemplo, el director, puede proponer alternativas que, a su criterio, son las mejores, y los demás pueden seguirlas. Estas pueden o no coincidir con las que el Estado esgrime.

4.10.3 Biopolítica, educación y participación

Ya hemos adelantado que la biopolítica es aquella forma del biopoder que concentra su atención en la población o en el cuerpo como especie. En términos históricos, la biopolítica es:

La manera como se ha procurado, desde el siglo XVIII, racionalizar los problemas planteados a la práctica gubernamental por los fenómenos propios de un conjunto de seres constituidos como población: salud, higiene, naturalidad, longevidad, razas... (Foucault, 2007, pág. 359).

La biopolítica surge en el seno del liberalismo, puesto que en este marco de racionalidad política, los fenómenos antes citados, tomaron la apariencia de desafío. El liberalismo “es un sistema preocupado por respetar a los sujetos de derecho y la libertad de iniciativa de los individuos.” (Foucault, 2007, pág. 359).

Debemos destacar que a partir de esta época los gobiernos comenzaron a tomar en cuenta a las poblaciones que dirigían. Esto es otro de los rasgos que se atribuyen a la biopolítica. El motivo de que la población comenzara a ser tomada en cuenta es que deseaba utilizársele como un medio para producir riquezas, bienes u otros individuos (Castro, 2011).

Para atender a la población, en la práctica, los gobiernos liberales adoptaron como racionalidad gubernamental el postulado: “siempre se gobierna demasiado”. Por lo tanto, en nombre de la sociedad buscará saberse por qué es necesario que haya un gobierno, en qué áreas se puede prescindir de él y en cuáles su intervención es perjudicial.

Al respecto, es imperioso hacer algunas precisiones en torno a la educación. Según Rocchetti (2010), a través de la biopolítica se hace patente que la educación forma parte del poder y la práctica política. Desde esta óptica, la educación es un problema que la población plantea al gobierno al igual que la salud, la higiene o la longevidad. Por ende, los gobiernos también se ocupan de él. Lo que ha provocado que en las legislaciones los Estados adquieran la obligación de prestar servicios educativos a la población, como se ha referido.

En otro escenario, si la educación se asocia a la biopolítica que nace junto con el liberalismo, en la actualidad, la educación puede ser mirada desde la perspectiva neoliberal, heredera de esta doctrina (Rocchetti, 2010). Como el liberalismo, el neoliberalismo es partidario de un gobierno mínimo.

Como establecimos, la Nueva Gestión Pública surge cuando, debido a una crisis de legitimidad, el Estado se vio obligado a replegar su influencia. Esto produjo que de la administración pública se transitara hacia la gestión pública, paradigma que implica una mayor participación de la sociedad civil. La entrada de la sociedad civil, aparentemente reduce el poder del Estado, lo que es coincidente con la visión neoliberal y biopolítica. Consecuentemente, la gestión tiene raíces neoliberales.

La noción de gestión sería implantada también en la educación, con lo que la participación de los padres y otros miembros de la comunidad fue requerida en los planteles. A eso hay que agregar sus implicaciones biopolíticas. La autonomía de gestión escolar, al incentivar la participación de las comunidades educativas en los Consejos Escolares, resulta ser una forma de tomar en cuenta a la población. Con lo que sería una manifestación de este poder en el ámbito educativo. Sin embargo, se piensa que es la disciplina la que mayores nexos guarda con la toma de decisiones dentro de la escuela.

4.10.4 El poder disciplinario en la participación

En una disciplina o poder disciplinario interactúan el poder y el saber, dado que ambos operan entrelazadamente. "...No existe relación de poder sin constitución correlativa de un campo de saber, ni de saber que no constituya al mismo tiempo relaciones de poder..." (Foucault, 2008, pág. 37). Si el saber detona relaciones de poder puede ayudar a esclarecer por qué la capacidad de decisión está distribuida desigualmente entre los clivajes identificados por Cerecedo (2005).

La postura de Cerecedo (2005) es que el director es quien influye más en la toma de decisiones en la escuela, seguido por los maestros y los padres de familia. Bardisa (1997) intenta esclarecer el reducido poder de decisión que tienen los padres, aludiendo a uno de los argumentos que esgrimen los maestros para impedir que éstos opinen en los asuntos pedagógicos: su falta de conocimiento experto sobre la enseñanza.

El maestro, al ser un profesionista, afirma poseer estos saberes. Los cuáles parecen otorgarle un mayor poder de decisión en cuestiones pedagógicas. Un poder al que no está dispuesto a renunciar y que defiende ante la presencia de los padres en los centros escolares. Los directivos también se distinguen por la posesión de saberes.

Ellos conocen mejor la parte administrativa de la escuela, pues están a cargo de su conducción. Autores como Oria (2009) aseguran que los directores tienen mayores conocimientos sobre la gestión que los maestros o los padres. Así como mayores habilidades para ella, mismas que han adquirido durante su experiencia en el campo.

El saber es un factor que distribuye a los individuos en la escuela y en los Consejos Escolares. Les asigna un lugar, los clasifica y dictamina cuál será su envergadura en la toma de decisiones. La falta de saber experto es un argumento para limitar la intervención

de los padres, esto los confina a ocupar la posición más baja en el proceso decisional. La distribución de los sujetos en el espacio es una de las características de los poderes disciplinarios, lo que incita a pensar en la escuela y en los Consejos Escolares como parte de estos poderes.²⁸

Esta distribución, según Foucault (2008), se hace mediante: a) la clausura, en vista de que es un lugar heterogéneo a todos los demás y cerrado sobre sí mismo; b) la división en zonas, en donde a cada individuo le corresponde un lugar, y en cada emplazamiento, hay un individuo; c) emplazamientos funcionales, en los que todos los espacios tienen alguna utilidad y d) elementos intercambiables, puesto que cada elemento se define por el lugar que ocupa y por la distancia que los separa de otros.

En efecto, hoy en día la primaria posee una organización formal, en donde hay una división del trabajo distribuida jerárquicamente, que da lugar a puestos como el de director, personal docente y administrativo. Tiene una sede permanente y los límites del plantel están claramente definidos.

Al tener una sola sede la escuela primaria se ha clausurado, es decir, se ha convertido en un lugar cerrado sobre sí mismo, como lo hacen los poderes disciplinarios. Al asumir cada individuo una función, se han establecido emplazamientos funcionales constituidos por diferentes rangos. Asimismo, se ha dividido en zonas (dirección, aulas, intendencia) que definen la posición de quienes las ocupan dentro de la escuela. Los Consejos Escolares han corrido con una suerte similar. En donde los elementos también son intercambiables; pues los integrantes pueden asumir funciones como la de presidente, la de secretario o simplemente la de consejero. Estas definen el lugar que ocupan los miembros de los Consejos.

Por otro lado, debemos tener en mente que un poder disciplinario es un conjunto de métodos que permiten “el control minucioso del cuerpo, que garantizan la sujeción constante de sus fuerzas y les imponen una relación de docilidad-utilidad.” (Foucault, 2008, pág. 159). Para lograr la sujeción y la docilidad de los cuerpos se vale de tres instrumentos.

- a) La vigilancia jerárquica que es “un aparato en el que las técnicas que permiten ver inducen efectos de poder y... los medios de coerción hacen claramente visibles

²⁸ Esta reflexión se fortalece debido a que los Consejos Escolares, al ser espacios institucionalizados para la participación, surgen al amparo de la gestión, la cual, acorde con Ball (2001), es un poder disciplinario.

aquellos sobre los que se aplican.” (Foucault, 2008, pág. 200). En la vigilancia jerárquica se despliegan una serie de controles que pretenden dirigir las acciones de los sujetos, por ejemplo la distribución del espacio y del tiempo, que favorecen la posibilidad de vigilar a los sujetos.

- b) La sanción normalizadora que desarrolla “...un pequeño mecanismo penal... con sus propias leyes, sus delitos especificados, sus formas particulares de sanción, sus instancias de juicio.” (Foucault, 2008, pág. 208). La sanción normalizadora promueve la normalización, entendida ésta como un poder que obliga hacia la homogeneidad (Foucault, 2009).

Por lo tanto, esta clase de sanción surge cuando se detecta una desviación en la conducta de los sujetos, posteriormente, se determina el grado de esta desviación al comparar esta conducta con la que es deseable y, por último, se aplica un castigo de carácter correctivo que ayuda a encauzar la conducta que se presume desviada.

Siguiendo a Castro (2001), nos topamos con que la sanción normalizadora es posible debido a que la ley cada día funciona más como norma, es decir, la ley se ha convertido en un documento en donde, lejos de establecerse qué actos son permitidos y cuáles son prohibidos, se determinan reglas de conducta, que se erigen en estándares a los que los sujetos deben aspirar a alcanzar. Es así que en la búsqueda de comportarse como establece la norma, los sujetos tienden a exhibir conductas similares que nunca llegan a ser absolutamente homogéneas.

- c) Examen: nace de la combinación de la vigilancia jerárquica y la sanción normalizadora, que puede ser conceptualizado como “una mirada normalizadora, una mirada que permite calificar, clasificar y castigar (Foucault, 2008, pág. 215).

Instrumentos como la vigilancia y la sanción normalizadora pueden observarse en los órganos de participación de la escuela. Así lo demuestran los hallazgos obtenidos por Jiménez (2011). Regresar a casa al hijo de los padres que no participan o el llamado de atención que les hacen las autoridades educativas, representan formas de castigar. De ejercer poder sobre los otros.

Asimismo, la participación puede ser catalogada como una vigilancia que la escuela ejerce en tanto disciplina. Como el mismo Foucault sugiere a propósito de la escuela cristiana: la escuela no sólo coadyuva a formar niños dóciles, “...también permite vigilar a

los padres, informarse de su modo de vida, de sus recursos.... (Foucault, 2009, pág. 244). Vista de este modo, la participación favorecería que los padres estuvieran más cerca de la escuela, con lo que vigilarlos se simplificaría.

El vínculo entre participación y disciplina también puede extenderse hasta la transparencia y la rendición de cuentas. La autonomía de gestión fomenta que las escuelas hagan un uso transparente de los recursos y que rindan cuentas sobre la aplicación de los mismos, con lo que los Consejos Escolares toman parte en estos asuntos (DOF, 2014b). Esto se asocia con la contraloría social, la cual, de acuerdo con Cunill (2009), consiste en un conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras que efectúa la sociedad sobre lo público. A su vez, la contraloría social se encuentra unida a la transparencia y la rendición de cuentas.

Ambas se adscriben en el marco de la fiscalización de los recursos que maneja la autoridad gubernamental, fiscalización que ha desembocado en la creación de mecanismos para que los ciudadanos tengan acceso a la información sobre el gasto público (Presidencia de la República, 2012).

Teniendo en cuenta estos referentes, Hofbauer y Cepeda (2005) argumentan que la transparencia supone que la información del ejercicio público sea proporcionada a la sociedad. Como aditamento, la rendición de cuentas implica la instauración de un sistema que obliga al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados obtenidos y que dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público.

Según O'Donnell (1997) la rendición de cuentas puede ser de tipo vertical u horizontal. La rendición de cuentas vertical significa que los ciudadanos evalúan a los gobiernos, pudiendo sancionarlos o no durante las elecciones por medio de su voto. En contraste, la rendición de cuentas horizontal se refiere a los controles que las agencias estatales, como los Poderes de la Unión o los distintos niveles de gobierno ejercen entre sí.

En suma, es posible pensar que la vigilancia es una cuestión que está ligada a la idea de transparencia y rendición de cuentas. La transparencia conlleva a que la sociedad se mantenga vigilante de la acción gubernamental para informarse de ella. De conformidad con la transparencia, la rendición de cuentas conduce a que los ciudadanos vigilen, se informen y castiguen con su voto al gobierno en tiempos electorales, cuando su actuar les

ha parecido incorrecto o, en su defecto, que los diversos poderes y niveles de gobierno se vigilen entre ellos mismos.

Aunque la transparencia y la rendición de cuentas sean cuestiones que van de la mano con la democracia, al ser una forma de vigilancia traen consigo el poder disciplinario. Como refiere Castro (2001), con base en el propio Foucault, la democracia ha hecho posible la instauración de una vigilancia que se ejerce casi sin que las personas se den cuenta, que sirve para hacer contrapeso a la libertad económica fomentada por el liberalismo y que permite liberar al individuo pero no sin disciplinarlo.

Por otro lado, pedirle a los padres que participen en la escuela, podría ser también una forma de volverlos cuerpos útiles para ella. Relacionemos esta idea retomando la tipología de Tenti (2004) para profundizar en cómo la participación se convierte en un poder disciplinario. En la participación estructural, los padres son útiles porque pueden auxiliar para mejorar los aprendizajes de sus hijos. En la participación contributiva, los padres son útiles debido a que aportan dinero o recursos para la institución.

En Escobedo *et al.* (2011), se aprecia que los padres son sancionados cuando no participan en actividades como las faenas para mejorar la infraestructura. En consecuencia, es posible que el castigo y el poder disciplinario sean medios para conseguir que los padres participen en áreas en las que, los directivos y maestros, estiman su presencia es útil. Y tal vez para alejarlos de otras en las que no deseen su intromisión.

Volviendo a la tipología de Tenti (2004), en cuanto a su tercer tipo, la participación política, cabría preguntarse si los padres tienen el poder para tomar decisiones que incidan en el funcionamiento de la escuela. Hasta ahora se ha visto que no. Si así fuera los padres de familia no serían ya únicamente cuerpos útiles sino sujetos que debaten con las autoridades educativas. Si se identifica la existencia de tensiones entre ambos, encontraríamos relaciones de poder; puesto que a decir de Foucault (1988), las resistencias y los antagonismos, permiten detectarlas.

4.10.5 Las resistencias como medio para identificar el poder

De acuerdo con Foucault (1988) la escuela es una institución que contiene relaciones de poder. Para Foucault (1988) las instituciones son un observatorio privilegiado para aprehender las relaciones de poder. En las instituciones el poder se manifiesta en las

estrategias, entendidas como “...conjunto de medios establecidos para hacer funcionar o para mantener un dispositivo de poder (Foucault, 1988, pág. 19).

El estudio de esta microfísica supone que el poder que en ella se ejerce no se conciba como una propiedad, sino como una estrategia, que sus efectos de dominación no sean atribuidos a una apropiación, sino a sus disposiciones, a maniobras, a tácticas, a técnicas, a funcionamientos; que se descifre en él una red de relaciones siempre tensas, siempre en actividad... (Foucault, 2008, pág. 36).

En consecuencia, las estrategias son una expresión del micropoder en una institución escolar. Pero no por sí mismas. El poder queda al descubierto cuando el conflicto se hace presente. Las estrategias son mecanismos que sirven para la lucha, que se usan con la finalidad de lograr vencer en los conflictos. Más todavía:

...No hay una relación de poder sin resistencia, sin escapatoria o huida, sin un eventual regreso. Toda relación de poder implica, pues, por lo menos virtualmente, una estrategia de lucha, sin que por ello lleguen a superponerse, a perder su especificidad y finalmente a confundirse. Cada una de ellas constituye, la una para la otra, una especie de límite permanente... (Foucault, 1988, pág. 19).

En consecuencia, para identificar el poder en la toma de decisiones, es necesario identificar los conflictos que se dan en el proceso decisional. Así como la forma en que los resuelven para finalmente adoptar una decisión. Además, las relaciones de poder también podrían suscitarse entre instituciones. Como halló Escobedo *et al.* (2011), en las escuelas y sus Consejos Escolares se generan resistencias frente a los mandatos del Estado, se proponen y desarrollan nuevas alternativas, mismas que no están previstas en la legislación. En lo cotidiano puede haber resistencia, ya que las escuelas no toman sus decisiones sólo a partir de lo formal, sino también a través de lo informal.

4.11 Interés en las categorías y niveles de análisis

Para finalizar, debemos decir que las perspectivas que conforman nuestro andamiaje conceptual apuntan hacia la importancia de considerar tanto la macropolítica como la micropolítica, como medio para llegar a conocer cómo operan los Consejos Escolares con relación a la autonomía de gestión en dos escuelas primarias localizadas en el Estado de México.

En la búsqueda por definir la autonomía de gestión, se hizo patente que la autonomía que las escuelas de educación básica gozan, depende de lo macro y lo micro. El marco normativo y la política educativa establecen reglas que orientan el trabajo escolar, no obstante, en lo cotidiano, en tanto ámbito que los ordenamientos jurídicos no logran regir plenamente, las escuelas poseen autonomía o microautonomía como dijera Oria (2009).

También se vislumbró cómo el paradigma de la gestión dio inicio a nivel macro, iniciándose primero en el sistema político con la transición de los esquemas burocráticos a los de la Nueva Gestión Pública, pasando por el sistema educativo, que recogió sus principios para finalmente lograr la existencia de la gestión escolar en las escuelas, con lo que se instala en lo micro. Siendo que la autonomía de gestión depende de la macropolítica y la micropolítica, es imposible dejarlos de lado. Así, conocer cómo operan los Consejos Escolares con respecto a la autonomía de gestión, implica saber cómo se concibe dicha operación en la política y la legislación educativa, lo que supone centrar la mirada en la macropolítica, pero también debe averiguarse como operan en lo cotidiano, lo que conlleva a situarnos en la micropolítica.

Desde luego, para hacerlo, hay que tomar en cuenta algunos aspectos. Para empezar, hacer una revisión de la política y la legislación educativa actual puede ayudar a comprender a los Consejos Escolares y sus contribuciones a la autonomía de gestión, pero eso invita a preguntarse cómo es que los Consejos Escolares han llegado a ser lo que son hoy en esos discursos. Retomando el rescate que Buenfil (2004) hace de la analítica genealógica de Foucault, es fácilmente identificable la relevancia que tiene la indagación acerca de cómo es que algo ha llegado a ser lo que es.

Por ende, tal y como señala nuestro primer objetivo específico, es fundamental caracterizar las etapas por las que ha pasado la conformación institucional de los Consejos Escolares, desde 1992 hasta nuestros días, ya que es probable que hayan atravesado por una serie de rupturas y continuidades con el correr de los sexenios en los que han existido. Simultáneamente, en la misma lógica de Buenfil (2004), no hay que soslayar que el discurso que se maneja en el presente es constitutivo de sujetos, algo que también se mencionó a propósito de Ball (2001) y su visión de la gestión.

En ese sentido, la macropolítica tiene efecto en los Consejos Escolares y, de modo específico, sobre los sujetos que lo integran. Sin embargo, el trabajo de Muñoz (2011)

sugiere que no sólo la macropolítica impacta en el sujeto, sino que la micropolítica también lo hace de igual manera. Por ello, la teoría micropolítica de la escuela resulta de utilidad en este estudio.

Hacer uso de esta teoría conlleva a interrogarse por las decisiones, los intereses y las estrategias de negociación del conflicto adoptadas por directores, maestros y padres de familia en Consejos Escolares de escuelas primarias del de Estado México, como se expone en nuestro segundo objetivo específico.

A la par, no hay que perder de vista el impacto que la macropolítica puede tener en la toma de decisiones, los intereses, los conflictos y su negociación. Con base en algunos autores, entre ellos Ball (1989), Bardisa (1997) y Cerecedo (2005), estos elementos emergen fuertemente en la actividad micropolítica, que se vincula con la parte cotidiana e informal.

Pero dado que los Consejos Escolares son regulados por una normatividad externa a ellos y a la escuela, las decisiones que toman, los procedimientos mediante los que se toman, los intereses que expresan, los conflictos y las formas empleadas para resolverlos pueden estar influidas por las disposiciones políticas y legales que provienen de la macropolítica, mismas que limitan el tipo de decisiones que se pueden tomar, los procedimientos que pueden emplearse, impulsan determinados intereses e inclusive pueden inducir a ver ciertas cuestiones como conflictivas y a optar por ciertas estrategias para solucionarlos.

Recapitulando, el andamiaje conceptual apunta a que los individuos que participan en los Consejos Escolares son constituidos por los discursos en sujetos, con lo que serían educados o formados para tomar ciertas decisiones, bajo cierto tipo de procedimientos, para poseer ciertos intereses, para ubicar ciertas acciones como conflictos y para implementar ciertas acciones para darles solución. Partiendo de Ball (2001), es posible que estas decisiones, intereses y conflictos sean los que se promueven desde la gestión.

Recordemos que la gestión fomenta un estilo de toma de decisiones similar a las comisiones, lo que se traduce, por ejemplo, en dividir las decisiones en distintos ámbitos de competencia y el uso de procedimientos democráticos, la necesidad de que exista articulación entre los intereses del sistema y de los sujetos, así como la visión del conflicto como aberrante o patológico, que debe ser erradicado a partir de la racionalidad y el orden.

Las relaciones que se gestan entre la macropolítica, la micropolítica y el sujeto, pueden ser explicadas y comprendidas desde las aportaciones de Foucault. Noción como biopoder, biopolítica, disciplina y resistencia, dan cuenta de cómo el poder que ejercen puede dar lugar a la constitución del sujeto.

Por lo tanto, los resultados serán presentados en tres capítulos. Se da inicio con el análisis del discurso macropolítico, en donde se exponen los hallazgos encontrados en la legislación y la política educativas; se prosigue con el análisis del discurso micropolítico y del sujeto, que fue rescatado mediante las entrevistas en profundidad; por último, se analiza la influencia que tiene la macropolítica en la micropolítica del Consejo Escolar y en los sujetos que participan en él.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS DEL DISCURSO MACROPOLÍTICO: LA CONFORMACIÓN DE LOS CONSEJOS ESCOLARES EN LA LEGISLACION Y LA POLÍTICA EDUCATIVA

En Buenfil (2004) hay dos planteamientos rescatables para nuestro análisis. Uno es que los discursos pueden constituir a los individuos a quienes van dirigidos en sujetos. La otra es la afirmación de que las cosas que existen en el presente se han construido a través de un proceso histórico. Siguiendo esta perspectiva, resulta de interés conocer cómo es que algo ha llegado a ser lo que hoy es.

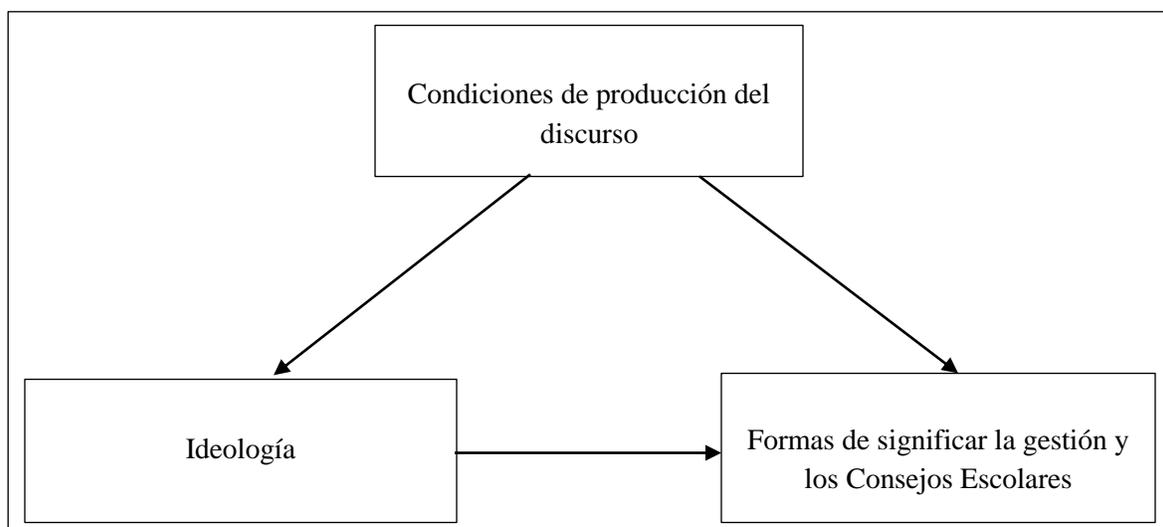
En el discurso propio de la política y de la legislación educativa de nuestros días, los Consejos Escolares se asocian con la autonomía de gestión de las escuelas. Sin embargo, teniendo en consideración las propuestas de Buenfil (2004), se supuso que esta situación no ha sido siempre así, con lo que surgió una interrogante: cómo se han conformado

históricamente los Consejos Escolares en el discurso político y legal. De momento, ésta será el objeto de nuestra atención, mientras que los efectos que el discurso tiene sobre los sujetos serán abordados en el capítulo 6.

Para dar respuesta al cuestionamiento fue necesario analizar aquellos discursos que, en diferentes épocas, aludieron a los Consejos Escolares y a la participación social. Se identificó que estos discursos emergen en el sexenio de Salinas (1988-1994), continúan durante los gobiernos de Zedillo (1994-2000), Fox (2000-2006), Calderón (2006-2012) y permanecen vigentes en la administración de Peña (2012-2018).

Para presentar los resultados del análisis se hace uso de tres grandes dimensiones: 1) las condiciones de producción del discurso sobre los Consejos Escolares, en donde se incluyen seis subdimensiones, a saber, la diáda liberalismo-federalismo, el federalismo y la gestión, el federalismo y la normalización, la democracia y la globalización, la recuperación de la rectoría del sistema educativo y la exclusión del centralismo y la burocracia; 2) la ideología, que abarca dos subdimensiones, esto es, los valores y las finalidades relacionadas con los Consejos Escolares y 3) las formas de significar, que incorpora también dos subdimensiones: la idea de gestión a través del tiempo y las perspectivas sobre los Consejos Escolares por sexenio. La relación entre las tres dimensiones puede expresarse como se observa en la Figura 5. Tras abordar estas categorías, se ofrece una reflexión acerca de cuáles han sido las etapas de conformación institucional de los Consejos Escolares y cuáles son sus rasgos característicos.

Figura 5. Dimensiones de análisis conformadas a partir del discurso político y legal de los niveles gubernamentales federal y estatal.



Fuente: Elaboración propia con base en Buenfil (2004).

En cada una de las dimensiones es posible observar cómo se han ido instalando cambios en la política y la legislación educativa de los sexenios arriba mencionados. Simultáneamente, dejan entrever las inclusiones y exclusiones que el Estado de México ha hecho con respecto a la del gobierno federal. Aunque debe reconocerse que lo anterior pudo ser apreciado únicamente cuando el discurso lo permitió, ya que en algunas ocasiones no en todos los sexenios y/o niveles de gobierno ocurrió alguna transformación en las dimensiones de análisis (para mayor aclaración respecto a los periodos analizados por nivel gubernamental ver Anexo 3).

5.1 Condiciones de producción del discurso

Siguiendo a Buenfil (2004), tenemos que las condiciones de producción son el contexto en el que se produce el discurso que se analiza y para conocerlas hay que identificar las huellas de otros discursos dentro del mismo. En este sentido, ubicamos los siguientes: el binomio liberalismo-federalismo, el federalismo y la gestión, el federalismo y la normalización, la democracia y la globalización, la recuperación de la rectoría del sistema educativo y la exclusión del centralismo y la burocracia. A continuación nos adentraremos en dichas condiciones.

5.1.1 La díada liberalismo-federalismo

Durante el sexenio de Salinas se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En este documento se hacía alusión al federalismo cómo un medio para lograr la unidad nacional. Al mismo tiempo, se admitía que el federalismo que se pretendía introducir era afín a los postulados del liberalismo. En vista de que la creación de Consejos Escolares es contemplada por primera vez en el ANMEB, puede inferirse que nacen bajo el amparo de la perspectiva liberal.

Llama la atención que el federalismo del que se habla está ligado al pasado; ya que se identifica como una organización política que ha sido reconocida por dos constituciones: la de 1824 y la de 1917 (SEP, 1992). Ambas constituciones son reconocidas por incorporar

principios liberales. Bajo esta lógica, el liberalismo que cobija a los Consejos Escolares, remite a la antigüedad.

Hay que enfatizar que en el ANMEB se observa la necesidad de reorganizar el sistema educativo, misma que se conseguiría por medio del federalismo educativo y de la nueva participación social. Se exaltan las virtudes políticas del federalismo, entre ellas su capacidad para conjuntar objetivos, aglutinar fuerzas y cohesionar labores. Y se concibe como una vía para articular la responsabilidad del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en torno a un objetivo común: la calidad educativa.

Por otra parte, la nueva participación social habría de consistir en extender la responsabilidad de la educación más allá de las autoridades gubernamentales. Incluso, se conminó a los maestros, a los alumnos, a los padres de familia y a los directivos escolares a ser partícipes de esta responsabilidad. Es notorio que el gobierno federal es quien inicialmente dota de finalidad a la participación de estos sujetos.

En los sexenios subsecuentes también se incluyó el federalismo. En el caso del sexenio foxista encontramos que, en el marco del Compromiso, la SEP se comprometió a fortalecer el federalismo educativo. Puede decirse que en este tema hubo continuidad pese a los cambios de gobierno. Con Calderón y la puesta en vigor del Acuerdo 535, se establece que será facultad de la autoridad educativa federal elaborar los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos Escolares. Aunque este Acuerdo ha sido actualmente derogado y sustituido por el Acuerdo 716, este mismo postulado se conserva en el gobierno de Peña.

En otro escenario, el Estado de México reconoce como su obligación la prestación de los servicios educativos en el marco del federalismo y la concurrencia previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a la distribución establecida por la Ley General de Educación (SEEM, 2014).

Lo anterior habla de cómo el federalismo ha permitido que la autoridad federal mantenga el control sobre la operación de los Consejos Escolares, restándole a las entidades, municipios y escuelas capacidad para elegir la forma en que habrán de funcionar y organizarse. Esto ocurre especialmente en los niveles más bajos del sistema educativo, municipio y escuela, pues las entidades pueden expedir reglamentos, como lo ha hecho el

Estado de México, con el Reglamento de Participación de Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

5.1.2 El federalismo y la gestión

La situación antes descrita comprueba la noción de autonomía esbozada en el andamiaje conceptual: en lo tocante a las escuelas de educación básica, la autonomía no consiste en darse sus propias leyes, sino en tomar decisiones sobre su funcionamiento cotidiano. Basta señalar que los Consejos Escolares no tienen autonomía para definir la manera en que habrán de funcionar, pues en esta dimensión dependen de las leyes emitidas por los gobiernos federal y estatal.

Eso recuerda a una de las características que Ball (2001) atribuye a la gestión: la separación entre la elaboración de la norma y su ejecución, puesto que la normativa es formulada por los gobiernos y los integrantes de los Consejos Escolares deben materializarla en sus planteles. De hecho, el federalismo en México favorece la instalación de otros de los rasgos que Ball (2001) atribuye a la gestión: la burocratización de la estructura de control a través de las descripciones de tareas y la exclusión de algunos sujetos, como los profesores, los directivos y los padres de familia, en el proceso de toma de decisiones importantes, a quienes priva de voz efectiva.

En lo que respecta a la burocratización de la estructura de control mediante la descripción de tareas, tenemos que aunque el federalismo apele a la participación de otros niveles gubernamentales y sujetos, lo que el gobierno federal comparte con ellos es la responsabilidad por la calidad, más no el control sobre la educación. Podría decirse que esta situación ocurre en todos los sexenios revisados. Como se ha visto, la participación en los Consejos Escolares es controlada principalmente por la federación. Este control se justifica en la necesidad de mantener la unidad nacional (SEP, 1992).

Más aun, con el ANMEB la federación entregó las escuelas a los estados, los gobiernos estatales las recibieron y los municipios fueron reconocidos como base de la organización política, con lo que se pretendió lograr “un concurso comunitario en la escuela.” La lógica de este discurso es jerárquica porque va de arriba hacia abajo: de la federación hacia la escuela. Esto se asemeja al funcionamiento de la biopolítica, que llega desde el Estado hasta el cuerpo, en este caso a los cuerpos colectivos que son las escuelas.

De acuerdo con Foucault (2007), para el liberalismo, siempre se gobierna demasiado. En sintonía con este postulado, el federalismo contribuye para que el gobierno federal no gobierne demasiado. La concurrencia de funciones y el reparto de tareas entre los tres niveles gubernamentales, podría dar la impresión de que la autoridad educativa federal gobierna menos. No obstante, conserva bastante control, lo que puede ser observado en las funciones que en aquel momento fueron atribuidas a cada uno y que todavía están en vigor.

En nuestro sistema educativo, al ejecutivo federal corresponde: programar la extensión y funcionamiento del sistema educativo, formular los planes y programas para preescolar, primaria, secundaria, normal, autorizar el uso de material educativo, mantener actualizados y elaborar los libros de texto, propiciar el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertar las acciones necesarias para superar las disparidades, tener una función compensatoria para dar atención prioritaria a las regiones con grandes rezagos, establecer procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, facilitar la formación y perfeccionamiento de los educadores, fomentar permanentemente la investigación que favorezca la innovación educativa, transferir recursos suficientes a los estados para elevar la calidad y la cobertura, hacerse cargo de los planteles que recibe, de fortalecer sus sistemas educativos y cumplir con los compromisos adquiridos en el ANMEB, convenir con los estados, que aporten recursos modestos, el aumento de su gasto educativo para lograr que los estados que tienen un desarrollo similar aporten un nivel de gasto equiparable (DOF, 1993).

A las entidades federativas les incumbe: encargarse de la dirección de los establecimientos educativos, respetar los derechos laborales de los trabajadores educativos, reconocer al SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores, ser responsables de proponer a la SEP los contenidos regionales (DOF, 2013).

Finalmente, a los municipios les toca: involucrarse en las tareas educativas del futuro, promover la creación de concejos municipales de educación (órganos que apoyan y fomenta la educación en cada localidad), encargarse del mantenimiento de las escuelas sirviéndose de los recursos que reciba del gobierno estatal (DOF, 2013).

Esta distribución de funciones, equivale a una descripción de tareas que debe llevar a cabo cada nivel. Al especificar sus atribuciones también delimita los ámbitos en los que

les será posible tomar decisiones. Por ejemplo, la federación puede incidir en la formulación de los planes y programas, es decir, puede tomar decisiones en materia de curriculum, algo que las entidades, los municipios, las escuelas y los Consejos Escolares no pueden hacer pero se ocupan de ejecutarlo.

La federación puede decidir además sobre la extensión y funcionamiento del sistema educativo, la actualización de los materiales, libros de texto, acerca de acciones compensatorias para propiciar el desarrollo armónico de la educación en los estados, sobre procedimientos de evaluación, sobre actividades de formación de los educadores, de fomento a la educación, puede definir además el monto que otorgará a los estados y el que éstos deben aportar.

En contraste, los estados y municipios, poseen tareas más modestas: se involucran, promueven, se encargan, respetan, reconocen y son responsables. El uso de estas palabras para referirse a las facultades de ambos niveles, revela que sus acciones tienen mucho que ver con la implementación de aquello que fue decidido por la federación. Su voz no tiene demasiado peso en el proceso decisonal.

5.1.3 El federalismo y la normalización

El federalismo al dejar que la federación y, en menor medida, los estados, determinen como habrán de funcionar los Consejos Escolares, resulta ser favorable para la normalización de la participación. El término normalización es entendido como un poder que obliga a la homogeneidad (Foucault, 2009); pero que individualiza al permitir desviaciones, las cuales puede detectar, graduar e intentar corregir. Para intentar producir la normalización hay que ejercer el poder en el dominio de la norma, que no es el mismo que el de la ley.

Como refiere Castro (2011) en tanto que la ley solía consistir en calificar los actos como permitidos o prohibidos, en la modernidad, la norma promueve una regla de conducta, se convierte en un umbral que los individuos o las colectividades han de aspirar a alcanzar, en la búsqueda por alcanzarla se va generando una sociedad más homogénea.

Se coincide con la propuesta de Castro (2011), pues la legislación que regula la participación más que determinar lo aceptable, lo prohibido y su sanción, impulsa pautas de conducta que deben compartir los Consejos Escolares en México. Para hacerlo se sustentan

tanto en la idea de unidad nacional como en el carácter nacional de la educación. Por ejemplo, en el salinismo se afirma que la normatividad permite asegurar la unidad y el carácter nacional, lo que supone consolidar cierto grado de uniformidad en la educación y todo aquello que la rodea.

A fines del sexenio de Zedillo, el Acuerdo 280 representó el primer intento de regular el funcionamiento de los Consejos Escolares en el país.²⁹ El propósito del Acuerdo fue proporcionar elementos de orientación básicos y comunes para la operación de los Consejos Escolares. Más recientemente, con el Acuerdo 716, se ha seguido una orientación similar pero se ha hecho hincapié en la necesidad de una Normalidad Mínima de Operación Escolar.

Se plantea que el marco normativo deberá contribuir a hacer más simple la actuación de los Consejos Escolares. Como se verá más adelante, en comparación con el Acuerdo 535 puesto en vigor con Calderón, el Acuerdo 716, deja un mayor grado de autonomía en lo que respecta a las fechas y número de sesiones que éstos habrán de cumplir. De cualquier modo, ese “mínimo” que deben cumplir los dota de características comunes, de un mínimo de normalidad que deben adquirir para existir.

5.1.4 La democracia y la globalización

Con el salinismo y el ANMEB, que se perdiera en el periodo de Zedillo, el desarrollo del país se asoció con una organización social fincada en la democracia. Sin embargo, el nexo entre la democracia y la participación no es tan claro como el que se construyó entre el liberalismo, el federalismo y la participación. Posteriormente, durante foxismo, se identifican nuevos retos para la educación en el siglo XXI. Para poder afrontarlos se propone dar un “salto cualitativo” en la educación. Este salto se tradujo en centrar los esfuerzos mucho más en la calidad que en la cobertura.

En esta sintonía, como condición de producción del discurso del foxismo, se localizó principalmente a la democracia. El vínculo entre democracia y participación

²⁹ No puede obviarse que ya se encontraba en vigor el Acuerdo 260, pero este regula exclusivamente la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social.

comienza a ser introducido con mayor intensidad por el gobierno de Fox. En el Compromiso se piensa que para transformar el sistema educativo es necesaria una transición política, misma que implicaba fortalecer los valores de la democracia, como la participación social y la rendición de cuentas en el ámbito escolar.

Por ende, las condiciones de producción del discurso se nutren en este período temporal. La democracia se convierte en uno de los centros de atención, no así el liberalismo o el federalismo que envolvían a los Consejos Escolares en otros gobiernos. Aunque, desde luego, su ejercicio permanece activo en el sistema educativo y en el sistema político en general.

En lo que respecta a las condiciones, la globalización ocupa también un lugar importante en el foxismo. En el Compromiso se tacha a la educación mexicana de insuficiente para participar en la comunidad internacional y se juzgó como indispensable su fortalecimiento. De lo contrario, se declaró, los procesos globalizadores podrían marginar a millones de mexicanos. Por este motivo, puede decirse que el discurso se enfoca hacia el plano internacional, y no se proyecta hacia el pasado interno de nuestro país, como sucedió en el salinismo.

Retomando el tema de la democracia, salta a la vista que la inquietud por ella prevalece en la administración de Peña. En el Pacto por México, se propone realizar las acciones necesarias para culminar la transición democrática, además, la Ley General de Educación es reformada para hacer énfasis en el carácter democrático del sistema educativo y para definir a la democracia como una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida que tiene a la mejora económica, social y cultural del pueblo. Estos postulados son recogidos por el Estado de México en su propia ley de educación.

De hecho, en el Estado de México hay una tendencia hacia el mantenimiento de la gobernabilidad democrática. En esta sintonía, se reconoce que la participación social es uno de los principales medios para sostenerla (SEIEM, 2011). Razones por las que se apoya la instauración de los Consejos Escolares en la educación básica.

5.1.5 La recuperación de la rectoría del sistema educativo

En la actualidad, en el sexenio de Peña, hay una condición que no pudo ser identificada en gobiernos previos: la recuperación de la rectoría del sistema educativo

nacional por parte del Estado. En opinión de Ornelas (2015), esta recuperación estaría orientada a restar influencia al SNTE y a la CNTE, algo que, a juicio del ejecutivo federal y del secretario de educación, se ha conseguido hacer. Ornelas (2015) se muestra escéptico y asegura que el control cotidiano de la educación, aún está en manos del sindicato.

En la investigación dedicada al estudio de la participación en educación, el papel del SNTE en las decisiones educativas, ha sido discutido. En los trabajos de Loyo (2010) y Veloz (2003) se cuestiona la forma en que el SNTE constriñe la participación de otras organizaciones, como los Consejos Escolares, en la toma de decisiones. Si damos el argumento de Ornelas (2015) por válido inferimos que esta realidad se ha prolongado hasta nuestros días.

De alguna manera, la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado, tiene que ver con el federalismo, puesto que éste depositó a la educación en sus manos y distribuyó las funciones entre los niveles de gobierno y ciertos sujetos. En este reparto no figura formalmente el SNTE, aunque su influencia sobre las decisiones educativas es innegable y ha sido demostrada ya en otras investigaciones. Bajo esta lógica, recuperar su rectoría, sería un intento por dar cumplimiento a lo que legalmente se ha convenido.

En otra vena, puede ser también una vía para centralizar las decisiones en la federación. Si en otros tiempos se cuestionó que la mayoría de las decisiones recayeran en el binomio SEP-SNTE, por ser una combinación que excluía a otros actores (Loyo, 2010), ahora la participación del SNTE puede ser reducida, lo que podría dejar las decisiones casi por completo a la autoridad educativa federal.

5.1.6 La exclusión del centralismo y la burocracia en el discurso

De acuerdo con Buenfil (2004), no hay inclusión sin exclusión. Las condiciones de producción del discurso no son una excepción a este enunciado. Se ha incluido el liberalismo, el federalismo, la democracia, la globalización, la recuperación de la rectoría y la gobernabilidad democrática. Pero dichas condiciones excluyen otras. Una de las exclusiones más marcadas en el discurso de los sexenios de Salinas, Fox y Peña es hacia la burocracia, la cual es vista como un problema que debe ser remediado. En el salinismo la concreción de responsabilidades para la conducción del sistema educativo, eran vistas como el medio que permitirían corregir el centralismo y la burocracia.

En lo que corresponde a la participación, se dice que “se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela” (SEP, 1992, pág. 6). La cercanía escuela-comunidad desembocaría, por un lado, en la conformación de un apoyo horizontal entre las familias, lo que se traduciría en la reducción de índices de deserción y reprobación, y por el otro, en la creación de una contraloría social, que implicaría la existencia de una comunidad educativa permanentemente informada sobre el quehacer de la escuela.

En el gobierno de Fox la orientación es similar. Se pretendió romper la verticalidad y el exceso de normas, comúnmente asociadas a la burocracia. La participación social es vista como la vía para afrontar la burocracia, pues se dice que el sistema debe abrirse a la participación de los grupos sociales.

En las acciones emprendidas por el peñismo también se contempla aligerar la carga administrativa de las escuelas para no distraerlas de su tarea central. En la misma lógica, se pretende evitar que se descarguen sobre la escuela iniciativas públicas, sociales y privadas. Esto se asocia con la Nueva Gestión Pública, ya que, desde los años noventa, es notorio el cambio o la sustitución de la burocracia por el paradigma de la gestión que aboga por una mayor participación en los asuntos públicos.

5.2 La ideología y los Consejos Escolares

Según Van Dijk (2005):

...las ideologías no son cualquier tipo de creencias socialmente compartidas, como el conocimiento sociocultural o las actitudes sociales, sino que son más *fundamentales* o *axiomáticas*. Ellas controlan y organizan otras creencias socialmente compartidas. (Van Dijk, 2005, pág. 2)

Al ser fundamentalmente axiomáticas, las ideologías son inseparables de los valores.³⁰ En lo tocante a los Consejos Escolares, es imposible negar su vinculación con valores específicos en los discursos. En consecuencia, podemos decir que hay una ideología que los acompaña. Enseguida, nos disponemos a analizar mediante la exposición de los valores que han sido asociados a la participación en lo general y a los Consejos

³⁰ Los valores son instancias categoriales gracias a las cuales hay un mundo de las acciones e interacciones humanas que podemos entender y eventualmente criticar y modificar (Arpini, 2008).

Escolares en lo particular, a saber: la responsabilidad, el compromiso, la colaboración y la transparencia y la rendición de cuentas.

En otro tenor, debemos recordar que para Van Dijk (2005) la ideología controla y organiza otras creencias. En lo tocante al control y la organización, añade que las ideologías “permiten a los miembros organizar y coordinar sus acciones (conjuntas) y sus interacciones con miras a las metas e intereses del grupo en su conjunto.” (Van Dijk, 2005, pág. 4). En otras palabras, se concibe a la ideología como un elemento que organiza y coordina la acción para alcanzar metas o finalidades.

A los Consejos Escolares también les son atribuidas metas y finalidades en los discursos: la calidad, la cobertura y la equidad educativas. Por consiguiente, tras examinar los valores se procede a examinar dichas finalidades. De tal suerte que, al profundizar en los valores y las finalidades, podremos conocer la ideología que rodea a nuestro objeto de estudio.

Hemos comenzado con los valores porque, como se vio en las condiciones de producción, el federalismo ha sido visto como una forma de articular la responsabilidad³¹ de los diferentes niveles de gobierno y sujetos para alcanzar la calidad de la educación como finalidad. Siendo la responsabilidad un valor, diremos que en el discurso los valores priman sobre las finalidades; ya que hacen posible que los esfuerzos se articulen para obtenerlas.

5.2.1 Los valores

La relación entre federalismo y responsabilidad se ha mantenido constante desde Salinas hasta Peña. Como hemos dicho, el federalismo demanda que los distintos niveles de gobierno se responsabilicen de la educación, en conjunto con la escuela y los sujetos que se involucran cotidianamente, por ejemplo, los maestros, los padres de familia, la comunidad y la autoridad.

³¹ La responsabilidad es entendida como la consideración de las consecuencias que se generan en los distintos ámbitos de la vida social (González, 2004). Bajo esta lógica, el discurso hace un llamado a los niveles de gobierno y sujetos involucrados en la educación para que asuman las consecuencias de la baja calidad y realicen acciones para remediarla.

Sin embargo, fue con Zedillo y el Acuerdo 280 que la relación entre los Consejos Escolares y la responsabilidad quedó formalmente comprendida dentro de la legislación. En su parte introductoria se proclama que:

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece como línea de acción la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas, por lo que prevé la necesidad de revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales (DOF, 2000, pág. 1).

Es notorio que la corresponsabilidad se centra en los padres de familia y las autoridades locales en detrimento de otros niveles de gobierno, como la federación o los estados, de autoridades como la SEP y de sujetos como el SNTE, los directores o los maestros.

Durante la estancia de Fox en el gobierno, el texto del Compromiso partió de la premisa: la educación es un asunto de todos, con lo que la responsabilidad y el compromiso por la educación se dividió. Las autoridades educativas de los ámbitos federal y estatal se responsabilizaron del fortalecimiento del federalismo educativo; los legisladores de garantizar una educación de calidad; los miembros del magisterio se comprometieron a guiar el proceso de enseñanza aprendizaje; el SNTE a impulsar una cultura laboral basada en la calidad; las universidades e institutos tecnológicos a ofrecer programas educativos de calidad; las instituciones de educación media superior a construir una sociedad educada; los padres de familia a estar cerca de la escuela, los intelectuales, científicos y creadores artísticos a diseñar mejores prácticas para la enseñanza de ciencias y artes; los empresarios a impulsar programas de fomento a la calidad; los integrantes de organizaciones sociales a formar redes de apoyo para la tarea educativa y los medios de comunicación a reforzar la participación informada.

En el calderonismo el tema persistió pero se introdujo también la cuestión de la gestión escolar en la Alianza. Se pretendió que la gestión escolar fortaleciera la participación en la toma de decisiones y corresponsabilizar a los actores educativos. Esta idea se aterrizó en los Consejos Escolares con el Acuerdo 535. Quedó asentado que los Consejos Escolares tendrían como propósito impulsar la participación de las comunidades

en la labor educativa con la corresponsabilidad de los padres de familia y autoridades federales y locales (DOF, 2010).

En gobierno de Peña la responsabilidad se ha mantenido como un valor sustancial en el Acuerdo 717. Con la autonomía de gestión se demanda que la participación se dé con sentido de responsabilidad social. Además, por medio de los programas de gestión se tiene como meta el fomento de la corresponsabilidad en los padres. De igual manera, en el Estado de México ha sido etiquetada como uno de los valores de su sistema educativo.

Por otra parte, el compromiso es un valor que se exalta mucho más en los acuerdos y pactos políticos que en la legislación. Probablemente se deba a que recogen los compromisos de diversos sujetos con la educación. En el salinismo, el ANMEB condensó el compromiso del gobierno federal, de los gobiernos estatales y del SNTE en torno al logro de la cobertura y la calidad. En el calderonismo se exhortó a distintos actores a comprometerse con la transformación educativa. En tanto que en el peñismo se promovió el compromiso del ejecutivo y los partidos con la educación de calidad con equidad, a través la autonomía de gestión en las escuelas, entre otras medidas.

Pero es en el gobierno de Fox cuando se vislumbra una conexión entre el compromiso y la participación en las escuelas. En el Compromiso se pidió expresamente a múltiples actores, incluyendo a los padres, se comprometieran a contribuir para lograr la calidad educativa. Analizando la forma en que se componen las oraciones, observamos que el compromiso está unida a la responsabilidad. Su vinculación es casi jerárquica, primero se produce el compromiso y éste desemboca en la responsabilidad del sujeto: hay que comprometerse con la educación primero para responsabilizarse de ella.

La participación y los Consejos Escolares también tienen que ver con la colaboración. Con Salinas los Consejos Escolares fueron definidos como instancias de colaboración. En el período de Zedillo el Acuerdo 280 señaló que: "...los consejos de participación social representan una vertiente para construir una nueva cultura de colaboración." (DOF, 2000, pág.1). Más aun, se menciona que los Consejos Escolares deben propiciar que la escuela se vincule con la comunidad y que el propósito de la vinculación entre ambas es la promoción de la colaboración de los padres de familia, los maestros y las autoridades educativas en las tareas cotidianas del plantel.

En estas propuestas se advierte que la colaboración incluye no únicamente a padres de familia, si no a los maestros y autoridades educativas o directivos. Pareciera ser que en cuanto los padres se comprometen, asumen su responsabilidad y se integran a un Consejo Escolar, deben dedicarse a colaborar con los maestros y los directivos.

Más tarde, siendo presidente Calderón también el Acuerdo 535 contempló la colaboración pero en un sentido diferente. En contraposición al Acuerdo 280 de la administración zedillista, que sólo pretendía promover la colaboración entre los distintos sujetos que integran la comunidad educativa, el 535, buscó que el Consejo Escolar colabore con otras instancias de participación como las Asociaciones de Padres de Familia y la comunidad educativa en general. En suma, la relación entre la colaboración y los Consejos Escolares ha permanecido inalterable hasta el sexenio actual.

Con la autonomía de gestión propuesta durante el peñismo, la relación de los Consejos Escolares con otras instancias dentro de la escuela tiene mucho que ver con la transparencia y la rendición de cuentas. Se pide que el director tome en cuenta la opinión del Consejo Escolar, y del Consejo Técnico y la Asociación de Padres, para definir en que serán invertidos los recursos. En esta sintonía, con apoyo del Consejo Técnico, la Asociación de Padres de Familia y el Consejo Escolar, el director rendirá cuentas sobre los recursos para generar relaciones de confianza y colaboración con la comunidad educativa.

Al respecto, hay que mencionar que la gestión se asocia a la eficacia y a la eficiencia. Para Ball (2001) la investigación sobre la eficacia ha llevado a cabo un trabajo ideológico que no puede ser subestimado. Como se estableció en el andamiaje conceptual, la eficacia se vincula a valores como la responsabilidad e inclusive el compromiso. En el caso de los Consejos Escolares, concluimos que ambos valores se exhiben en el discurso e influyen en la formación de redes de colaboración en la escuela.

Nos gustaría puntualizar que en este estudio no se está proponiendo la satanización de estos valores pero tampoco se está dando por sentada su bondad natural. Lo que queremos transmitir es la idea de que funcionan como una estrategia para ejercer el poder. Se estima que brindan poder a aquellos pronuncia el discurso que los incluye, a saber, el

gobierno federal y que este poder, tomado en sentido foucaultiano, puede incidir en las acciones de los sujetos.³²

Convocar a diferentes órdenes de gobierno y sujetos a asumir compromisos, responsabilizarse y colaborar representa una oportunidad para que el gobierno federal reciba su apoyo para cumplir las finalidades que ha trazado en materia educativa. En lo que toca a los sujetos que participan en los Consejos Escolares, este discurso los transforma en cuerpos útiles, en cuerpos que trabajan para materializar las finalidades gubernamentales.

Su participación estaría destinada a cumplir esto último. No obstante, es indudable que no participaron en la definición de las finalidades que tendría su participación, ni en el significado que habrá de tener cada finalidad. Lo que debe entenderse por calidad, cobertura o equidad, fue definido sin su intervención, con ayuda de saberes que se consideran especializados y de aquellos sujetos que son llamados expertos. Así, los sujetos persiguen finalidades que son externas a ellos y en las que tienen poca o nula influencia pero que, como se ha descubierto con las entrevistas, sí influyen mucho en sus acciones.

Aunado a que los sujetos son útiles para conseguir las finalidades propuestas por el gobierno federal, hay otro beneficio que pueden tener estos valores, en particular, la responsabilidad, que hace posible distribuir la culpa (Ball, 2001), cuando los resultados educativos no son los esperados. De esta manera, la culpa no la asume completamente el gobierno federal; ya que al ser todos responsables, la comparten. Su mejora o perfeccionamiento constante se convierte en una tarea de todos.

Desde otro ángulo, se observa que condiciones de producción como el federalismo, inciden en los valores que pueden ligarse a la participación. Si el federalismo promueve la responsabilidad, entonces se convierte en un valor nuclear para los Consejos Escolares. Pero el federalismo no es la única condición que ha dejado huella en los Consejos también la democracia lo ha hecho con otro valor: la transparencia y la rendición de cuentas.

³² Suponemos que la influencia que tiene el discurso sobre los sujetos puede ser calificado como poder, tal cual lo concibe Foucault (1988). Con base en Buenfil (2004) se ha partido de una concepción de discurso como huella de una decisión tomada en momento determinado, es decir, como un referente empírico susceptible de ser analizado. También sostuvimos que el discurso puede constituir sujetos. Siguiendo por este camino, encontramos que el discurso es una acción que impacta sobre las acciones de los sujetos. En resumidas cuentas, estamos frente a un conjunto de acciones sobre otras acciones, que es la definición que Foucault (1988) propone para el concepto de poder.

La transparencia y la rendición de cuentas son otros valores vinculados con la participación y los Consejos Escolares.³³ Las referencias a estos valores inician en los gobiernos de Fox y Calderón aunque en el salinismo ya se habla de contraloría social concepto que usualmente va ligado a ambos.³⁴

En el Compromiso se manifestó la intención de crear organismos participativos para evaluar el proceso educativo. Unos años más adelante, la Alianza apostaría por mejorar la gestión de los centros escolares. En la lógica de este discurso, la gestión escolar se mejora a través de la transparencia de las escuelas, con lo que se convierte en un valor deseable. El Acuerdo 535 situó a la transparencia y a la rendición de cuentas como una cuestión inherente a los Consejos Escolares. Señaló que uno de los propósitos de sus lineamientos, será propiciar el desarrollo de una cultura de transparencia y la rendición de cuentas (DOF, 2010).

Por otro lado, se estipuló que el Consejo Escolar deberá dar a conocer a los padres de familia el monto de los recursos que reciba la escuela, así como de aquellos que recabe por su propia cuenta. En adición, vigilará que la Asociación de Padres de Familia haga lo propio con la comunidad educativa.

Pero la vigilancia que el Consejo Escolar ejerce sobre la escuela, no se limita a los recursos. También implica conocer información, como los resultados de las evaluaciones aplicadas por autoridades educativas y las metas que establezcan los docentes y directivos para mejorar los resultados obtenidos.

No obstante, los Consejos Escolares también son vigilados mediante plataformas electrónicas por la autoridad educativa federal a través del Registro Público de Consejos Escolares (REPUCE). De este modo le es posible mantenerse informados de las acciones

³³Consideramos a la transparencia y la rendición de cuentas como valores debido a que así son denominadas por el Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

³⁴ La contraloría social remite al conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía (Cunill, 2009, pág. 5). La fiscalización que alimenta la contraloría social, empata con la transparencia y la rendición de cuentas que usualmente también se inscriben dentro de la fiscalización del uso que la autoridad gubernamental hace de los recursos monetarios, lo que conduce a la creación de mecanismos para que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público (Presidencia de la República, 2012).

emprendidas por los Consejos Escolares a lo largo del ciclo lectivo, de sus asambleas y estar al tanto de los datos que debe su informe de transparencia.

En el sexenio de Peña, la transparencia y la rendición de cuentas se inscriben dentro de la autonomía de gestión. Con este precedente, el Acuerdo 717 decreta que los programas de gestión impulsados por las autoridades federales y locales para las escuelas tendrán como finalidad:

Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta. (DOF, 2014b, pág. 1).

Por lo tanto, la transparencia en el uso de los recursos es uno de los tópicos con mayor permanencia en la legislación. Sin embargo, también se introduce la vigilancia para dar seguimiento a la gestión escolar. En cuanto al Consejo Escolar, hay que decir que continúa en su poder la facultad para pedir a la Asociación de Padres de Familia que rinda un informe ante la comunidad educativa y se mantiene la vigilancia sobre los Consejos Escolares, a través del REPUCE.

Por esta razón, el gobierno del Estado de México adopta en su Ley de Educación, para el caso de los programas de gestión, la misma finalidad enunciada por el Acuerdo 717: que las escuelas administren de forma transparente los recursos. Para darle cumplimiento, se propone que el presidente del Consejo Escolar y el director manejen en mancomunidad la cuenta bancaria en la que se depositan los recursos económicos con los que cuente la escuela. Adicionalmente, se estipula que el director deberá rendir un informe a la comunidad educativa sobre los recursos que obtuvo la escuela, su destino y los resultados que se obtuvieron tras haberlos aplicado.

En concordancia con la legislación federal, se dice que el Consejo Escolar solicitará a la Asociación de Padres de Familia que rinda un informe. Añade que, para hacerlo, deberá de contar con el apoyo del director. Y, también en marcada similitud con la legislación nacional, da luz verde a la existencia de plataformas digitales como el REPUCE. La plataforma digital en el Estado de México, ha sido denominada Sistema Integral de Consejos Escolares (SICEPS).

En definitiva, la transparencia y la rendición de cuentas traen consigo la vigilancia. Por medio de la vigilancia las autoridades educativas pueden evaluar los procesos educativos y obtener información sobre el funcionamiento de las escuelas y de los Consejos Escolares. Simultáneamente, haciendo uso de la vigilancia, los integrantes de los Consejos Escolares pueden percatarse del monto y uso de los recursos que llegan a las escuelas y conocer los resultados de las evaluaciones y las metas escolares.

Desde luego, esta vigilancia, al ser la transparencia y la rendición de cuentas valores consustanciales a la democracia, adquiere un matiz democrático. Por ende, tiene como fin generar información que pueda ser accesible no sólo para el gobierno sino también para la sociedad en general. La vigilancia puede ser examinada desde Foucault (1988) con su categoría biopoder, puesto que es uno de los instrumentos del poder disciplinario. Indiscutiblemente eso es provechoso para nuestra investigación pero su abordaje deberá aguardar hasta el próximo capítulo, en donde el discurso legal se entreteje con las narrativas de los informantes para arrojar una imagen mucho más extensa del modo en que opera la vigilancia en los Consejos Escolares

De momento, el análisis ha mostrado que los acuerdos y las legislaciones hacen posible que los Consejos Escolares puedan ser vigilados por las autoridades y la comunidad educativa. También evidencia que los Consejos Escolares están facultados para ejercer la vigilancia sobre la escuela, en la persona del director o sobre instancias como la Asociación de Padres de Familia. Falta conocer lo que tienen que decir sus integrantes a este respecto. No obstante, hay un asunto cuya discusión no puede aguardar, esto es, que la democracia tiene connotaciones disciplinarias.

La democracia es trascendental porque acompaña a la autonomía de gestión y a los Consejos Escolares. Ha sido una de las condiciones de producción de discurso y los valores de transparencia y rendición de cuentas se desprenden de ella. Y son justamente estos valores los que hacen de la vigilancia parte integral de la democracia.

Castro (2011), editor de algunos de los textos de Foucault comenta que, para el filósofo historiador, la democracia ha podido crear una vigilancia que se ejerce casi sin que las personas se den cuenta, la cual es un contrapeso de la libertad económica; dado que no se puede liberar al individuo sin disciplinarlo. En pocas palabras, podemos decir que la

democracia abre paso para que el poder disciplinario se instale en la autonomía de gestión y en los Consejos Escolares.

5.2.2 Las finalidades

De acuerdo con Ball (2001), la gestión se presenta como un mecanismo objetivo que únicamente se propone la consecución de la eficacia y la eficiencia. La eficacia se define como la capacidad para lograr objetivos y la eficiencia como la capacidad para lograrlos con la inversión de un mínimo de recursos. Esto sugiere que los objetivos son importantes dentro de la gestión.

Un término equiparable al de objetivo es finalidad. Se valoró como de utilidad para el análisis emplear este último en su lugar, debido a que a nuestros informantes se les interrogó por la finalidad o finalidades del Consejo Escolar. A nuestro criterio, esto dota a ambos discursos de mayor concordancia entre sí al brindarles puntos de coincidencia.

El análisis de las finalidades revela que la participación no es un fin, sino un medio para un fin. Las siguientes líneas están dedicadas a reflexionar la finalidad de la participación en los Consejos Escolares. Empero, antes de proceder debemos agregar que las finalidades pueden impulsar la normalización de la participación en los Consejos.

Esta tiende hacia la búsqueda de la homogeneidad, que ambiciona obtener por medio de la norma que establece pautas de comportamiento. A su vez, estas pautas se convierten en el prototipo a seguir. Las finalidades, hasta cierto punto, son comparables con la norma. Para los Consejos Escolares representan patrones que sus integrantes deben perseguir.

Desde la legislación se determinan las finalidades pero, al igual que ocurre con las condiciones de producción del discurso, han cambiado con el tiempo. En algunos sexenios se ha puesto el acento en una o en otra, algunas ingresan al discurso y otras salen. No obstante, históricamente, tres han sido las finalidades imputadas a los Consejos Escolares: la calidad, la cobertura y la equidad.

Como se mencionó, el gobierno es el encargado de asignar finalidades. Finalidades que pueden ser comprendidas en función de las condiciones de producción y de los valores ya explorados. Las condiciones de producción son favorables para que el discurso se incline hacia ciertos valores, como el federalismo con la responsabilidad y la democracia con la

transparencia y la rendición de cuentas. Y, valores como la responsabilidad, impulsan la coordinación de esfuerzos para lograr finalidades.

La calidad es una de las finalidades otorgadas a la participación social en educación³⁵ y a los Consejos Escolares. Esto es común a todos los sexenios analizados, así como a los discursos pronunciados desde el nivel federal y desde el estatal. La calidad como finalidad es reconocida por diversos ordenamientos legales y acuerdos políticos. Desde la etapa de Salinas la Ley General de Educación así lo reconoce, al expresar que:

Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública (DOF, 1993, pág. 66).

Unos años más adelante el Acuerdo 280 también lo contempló durante el zedillismo. Con Fox en la presidencia, el razonamiento de que la participación mejora la calidad no se modifica, como consta en el Compromiso, en donde se expresó que “otra importante acción que incide en el mejoramiento de la calidad es la innovación de los esquemas de participación social en torno a las instituciones educativas.” (SEP, 2002). Incluso puede decirse que se hace un mayor énfasis en la calidad, siendo que se le vislumbra como “el gran eje” para la transformación educativa.

En el foxismo se identificaron además los factores que favorecen la baja calidad en el sistema educativo: la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, la burocracia como forma de administración, la escasa participación social. Vemos como nuevamente la burocracia es excluida y se pugna por un estilo más abierto y participativo.

Para subsanar la escasa participación, se recomienda la conformación de mecanismos participativos para mejorar la calidad. Lo cual conlleva a pensar que la participación es el medio y la calidad de la educación la finalidad, lo que se reconfirma con la postura sostenida por el Acuerdo 535, puesto en vigor por Calderón. En este documento la participación sigue teniendo por objeto elevar la calidad. Con Peña, en el Pacto se acepta

³⁵ Es fundamental aclarar que las finalidades no son exclusivas de los Consejos Escolares, sino que son inherentes a otras formas de participación social en la educación, como los Consejos conformados en otros niveles (municipio, estado, nación), al Consejo Técnico Escolar y a la Asociación de Padres de Familia.

que se ha avanzado en la cobertura, y pese a que no se da por terminado este problema, el discurso se inclina más hacia la calidad.

Además, en el Acuerdo 717, el logro de la calidad se asocia con: a) los materiales y los métodos educativos, b) la organización escolar, c) la infraestructura educativa y d) la idoneidad de los docentes y los directivos. Se cree que actuar sobre estos componentes de la acción educativa, puede garantizar el máximo logro de aprendizajes de los estudiantes.

Las entrevistas hechos con miembros de los Consejos Escolares revelaron que gran parte de la atención recae en mejorar la infraestructura escolar con la intención de mejorar la calidad de la educación. Esto demuestra la capacidad que tiene el discurso enunciado por el Estado para incidir en la forma de pensar de los sujetos y en su actuar, como explicamos más adelante.

Añadamos que en el sexenio de Peña la calidad se vinculó al fortalecimiento de la autonomía de gestión en el Acuerdo 717. En pocas palabras, se considera que la autonomía de gestión sirve para alcanzar una educación de mayor calidad. En este mismo Acuerdo, se precisa que la autonomía de gestión se basa en la participación de la comunidad educativa.

Con base en los referentes legislativos y políticos, podemos pensar que la relación entre autonomía de gestión, participación y calidad, quedaría como sigue: la autonomía de gestión, a través de la participación, producirá una educación de mayor calidad. Eso implica que, en la autonomía de gestión, los Consejos Escolares son uno de los medios para llegar a la calidad en cada escuela.

El Estado de México se alinea con esta perspectiva al concebir la calidad como la finalidad de la participación. En su Ley de Educación se compromete textualmente a promover la participación en actividades que tengan por objeto incrementar la calidad. Al mismo tiempo, en Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) se reconoce que la calidad no podrá ser conquistada sin la participación.

En lo concerniente a la calidad, hay que subrayar que con la introducción de la autonomía de gestión, se propuso un concepto de calidad. El Acuerdo 717 la calidad se interpreta como:

...la garantía del máximo logro de aprendizaje de todos los educandos, a partir de la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad (DOF, 2014b, pág. 1).

Al igual que la calidad, la cobertura ha sido una de las finalidades de la participación. El primero en reconocerlo fue el gobierno de Salinas en la Ley General de Educación. De forma más específica, con Zedillo se confirió esta finalidad a los Consejos Escolares, pues el Acuerdo 280, señala que los Consejos ayudarán a extender la cobertura. Empero, un problema que se observa es nunca se explica claramente en los documentos cómo lo harán, lo que hace difícil imaginar cómo pueden intervenir en esta materia.

En el foxismo la cobertura gozó de menor interés, probablemente porque se observó un avance en la materia. Con esa postura toma distancia de los sexenios previos. La misma lógica subyace en la administración peñista. En ambos sexenios hay una correlación mucho más fuerte entre participación y calidad, que entre participación y cobertura. No así en el Estado de México, en donde no se hace una gradación entre ambas y se les cataloga como el objeto de la participación (SEEM, 2014).

Descubrimos que la equidad fue una finalidad incorporada durante el gobierno foxista, que continúa reciente a nivel nacional y en el Estado de México. Para la administración de Fox fue prioritaria la atención de los problemas de falta de equidad. Ésta, aunada a la mejora de la calidad, fueron considerados los ejes que guiarían la transformación educativa. Con Peña, la equidad está presente en dos formas: una de ellas es asegurar la equidad en la participación y la otra lograr que la participación evite las desigualdades y la exclusión.

5.3 Las formas de significar la gestión y los Consejos Escolares

Hasta ahora, han sido localizados en los discursos algunos elementos que pueden ser asociados con la gestión. Dicho sea en otras palabras, algunos hallazgos obtenidos con el análisis de las condiciones de producción, de los valores que acompañan a la participación y de las finalidades que se le confieren, develan la presencia e influencia de la gestión. Es momento de abrir un espacio enfocado netamente al análisis de la gestión, dado que ocupa un lugar vital en nuestra investigación.

Tan es así que, la información vertida en los discursos, muestra que es la gestión la que da sentido a los Consejos Escolares, porque ésta comprende a la participación. Esto concuerda con la teoría de la que se dispone. Por esta razón, primero se inicia con las

formas de significar la gestión y después se procede con las formas de significar los Consejos Escolares.

Empero, la gestión que da sentido a los Consejos Escolares no ha sido siempre la misma en todos los sexenios, con lo que su forma de significar, esto es, la manera en que se entiende dentro de la legislación y la política, no es, en su totalidad, igual. En el gobierno de Peña se habla de autonomía de gestión para las escuelas, en las demás administraciones se habla de otras concepciones de la gestión.

Como resultado, en el discurso hay evidencias que ayudan a esclarecer los antecedentes de la autonomía de gestión. Es fundamental dar seguimiento a estos antecedentes para incrementar nuestra comprensión de ella. Sobre las bases de las ideas expuestas, las próximas líneas se abocan a esta cuestión.

Sólo hay algo que nos gustaría comentar antes de proseguir, esto es, sobre las condiciones de producción. Se juzga que las condiciones de producción han tenido impacto en la gestión. Esto puede entenderse con base en Buenfil (2004), para quien las condiciones de producción pueden incidir en la forma de significar. En la gestión esta incidencia deviene de las condiciones de producción, que parecen acarrear ciertos valores. Por ejemplo, el federalismo con la responsabilidad y la democracia con la participación y la transparencia y la rendición de cuentas. Y es precisamente la participación, en tanto valor de la democracia, aquel que distingue a la gestión de la burocracia.

Como se asentó en el marco teórico, en los noventa se introdujeron los esquemas de gestión en la administración pública mexicana, en el sistema educativo y en las escuelas. Es probable que esto ocurriera así a causa de las condiciones de producción. Estas fueron favorables para la implantación de la gestión, en vista de que excluyeron a la burocracia.

5.3.1 La idea de gestión a través de los sexenios

Según Ramírez (2009), el vocablo gestión puede definirse como hacer diligencias conducentes al logro de objetivos. Si bien, desde la perspectiva de Martínez (2005) el término gestión involucra al vocablo inglés *management*, por lo que puede entenderse como profesión, institución o disciplina. Como profesión se refiere a las capacidades especializadas de los funcionarios en el nivel de dirección de las organizaciones. Como institución representa una cultura promovida por organizaciones modernas y agremiaciones

industriales, educativas, financieras y del mercado, con unos valores, incentivos y reglas del juego para la expansión de la gran corporación de los países industrializados. En tanto que, como teoría es una representación de la realidad que permite explicar un objeto de estudio.

En México, el vínculo entre los Consejos Escolares y la gestión surge explícitamente en el salinismo con la firma del ANMEB, en donde se estipuló que los Consejos Escolares que iban a crearse tendrían funciones de gestión ante otras autoridades. Posteriormente, en el transcurso del zedillismo, el Acuerdo 280 planteó la instauración de un marco de gestión equilibrado en las escuelas de educación básica. Este marco las dotó de mayores márgenes de autonomía, apoyo institucional y regulación. Con base en las definiciones previas, podemos suponer que en esta época la gestión era vista simplemente como una serie de diligencias o trámites en los cuales los Consejos Escolares podían colaborar.

En el foxismo el tema de la gestión ocupó un lugar importante en el Compromiso y se volvió un asunto más complejo al vincularse con la noción de comunidad de aprendizaje. En este documento los signatarios se pronunciaron a favor de la transformación de la gestión escolar como vía para transformar a las escuelas en comunidades de aprendizaje (SEP, 2002).

Para ello, se les pidió tener: a) una visión clara y compartida de los objetivos educativos, b) una organización colegiada del trabajo, c) una concentración del esfuerzo en la mejora continua de la calidad, d) mayores márgenes de autonomía para la organización y administración de los recursos, e) profesores empeñados en servir de ejemplo de disciplina, respeto y creatividad, f) participación de los padres de familia para hacer de cada hogar un centro de aprendizaje, g) involucrar a las familias en las actividades de la escuela y h) supervisores que faciliten la mejora de la práctica docente mediante la formación de grupos de autoaprendizaje y procesos de autoevaluación.

En estos requisitos podemos advertir que la transformación de la gestión suponía la participación de los padres de familia y mayores márgenes de autonomía. Estos elementos son también condiciones para la autonomía de gestión en nuestros días, aun y cuando hay diferencias en la concepción de la participación de los padres.

Para Coll (2004), las comunidades de aprendizaje consisten en situar a la educación como un fenómeno que va más allá de lo escolar y lo formal para recuperar en sentido de

la educación como un conjunto de prácticas sociales mediante las cuales y gracias a las cuales los grupos humanos promueven el desarrollo y socialización de sus miembros. Por ende, podemos suponer que, cuando los padres participan pasan por un proceso de socialización al interactuar con otros y que durante dicha interacción pueden aprender ciertas cosas. En ese sentido, los Consejos Escolares son favorables para que eso suceda, ya que permiten que algunos padres estén presentes en la escuela, con lo que contribuye un poco al desarrollo de una comunidad de aprendizaje en ésta.

De cualquier manera, con Fox la participación de los padres consistió en apoyar para mejorar los aprendizajes de sus hijos, lo que tiene que ver con la participación estructural (Tenti, 2004). En el sexenio de Calderón la SEP y el SNTE acordaron en la Alianza “establecer en 50 mil escuelas modelos de gestión estratégica donde participarían Consejos Escolares de Participación Social para el 2012” (SEP, 2008, pág. 6). Por lo tanto, hubo una clara relación entre los Consejos Escolares y la gestión. Además, comienza a hablarse de gestión estratégica, algo que no se había hecho con anterioridad en el discurso sobre la participación social. De aquí en adelante la gestión comienza a identificarse ya no como un trámite sino como *management*, es decir, como una disciplina que permite el desarrollo de capacidades especializadas para atender el funcionamiento de una organización como el Consejo Escolar.

Se concibió a la gestión estratégica como un modelo que serviría para promover una participación activa en las escuelas. A la par, se habló de mecanismos participativos de gestión escolar, como lo son los Consejos Escolares. En consecuencia, se tuvo como meta “impulsar en 100 mil escuelas modelos de gestión participativa (SEP, 2008, pág.6).

En el mismo sexenio, el Acuerdo 535 promovió que las escuelas se involucraran en la toma de decisiones. Asimismo, se vio a la comunidad escolar como el centro de las políticas educativas, lo que conlleva a suponer que ya se pensaba que los Consejos podrían tener algún papel en la toma de decisiones.

Recordemos que en los Consejos Escolares se encuentran representados todos los miembros de la comunidad educativa y del centro escolar. Por lo tanto, cuando el Consejo Escolar toma decisiones, puede decirse que la comunidad educativa ha tomado parte mediante sus representantes.

Según la SEP (2010), la gestión estratégica retoma premisas del modelo de Gestión Centrada en la Escuela. Esas premisas son:

... facultar a las comunidades escolares en la toma de decisiones redundará en el planeamiento de la mejora escolar; la asignación de facultades favorecerá la rendición de cuentas; y el empoderamiento de las escuelas generará un modelo de planeación participativa en el que los maestros, directores y padres de familia asumirán mayores responsabilidades respecto de las actividades educativas en beneficio del aprendizaje de los alumnos (SEP, 2010, pág. 14).

En estos supuestos puede apreciarse que pretensiones como facultar a las comunidades escolares en la toma de decisiones y generar una planeación participativa, son también cuestiones propias de la autonomía de gestión. Que la Gestión Centrada en la Escuela se asemeje en estos puntos con la autonomía de gestión, tiene una razón de ser, pues como refiere Santizo (2013), la autonomía de gestión es también un modelo de Gestión Centrada en la Escuela.

En opinión de Del Castillo-Alemán (2012), como vía para afrontar la baja calidad, nuestro país optó por modernizar la gestión del sistema educativo. Esta modernización responde a la Nueva Gestión Pública y a la Gestión Centrada en la Escuela. La materialización de ambas es bastante notoria en los acuerdos y la legislación de múltiples sexenios. Dentro del discurso sobre la participación social es usual que la atención se enfoque en la escuela, lo cual es típico de estos paradigmas.

Ya desde los años del salinato el ANMEB veía a la escuela como la base del sistema. Esta visión se mantuvo en la época de Fox, cuando la SEP asumió dos compromisos que tuvieron a la escuela como foco principal. El primero, impulsar la construcción de una comunidad educativa en torno a la escuela. El segundo, mantener cercanía con los centros educativos. En la misma línea, en el calderonismo una de las consecuencias de la firma de la Alianza fue “colocar a la comunidad escolar en el centro de atención de las políticas educativas (SEP, 2008, pág.6). En el gobierno peñista se define a la autonomía de gestión como:

...la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece. Esto es, que la escuela centra su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes que atiende (DOF, 2014b, pág. 1).

En concordancia con el modelo de gestión estratégica defendido por el foxismo, la autonomía de gestión pugna porque las escuelas puedan tomar decisiones. Esto, como hemos dicho, se debe a que los dos se sustentan en el modelo de Gestión Centrada en la Escuela. De cualquier modo, es notorio que se trate de una gestión que busca transformar a las escuelas en comunidades de aprendizaje o de la gestión estratégica, la participación ha sido un factor común.

Con Peña al frente del país, la relación entre gestión y participación también puede rastrearse en el discurso. Puede verse en el Pacto por México, en donde se aspira a robustecer la autonomía escolar para alcanzar varios fines, entre los que están mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos, así como propiciar la participación de la comunidad educativa para que, bajo el liderazgo del director, se involucre en los retos que cada escuela enfrenta (Presidencia de la República, 2012, pág. 5).

Para formalizar la autonomía de gestión, se solicitó al Congreso de la Unión la expedición de normas que condujeran a su fortalecimiento. Con el mismo propósito, se les requirió a las autoridades federales y locales incluir en sus presupuestos recursos suficientes y ejecutar programas y acciones.

Bajo esta lógica, el Acuerdo 717 hace mención de las estrategias que se seguirán para el fortalecimiento de la autonomía de gestión:

Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines; fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes, así como fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral (DOF, 2014b, pág.1).

El hecho de que una de las estrategias para consolidar la autonomía de gestión sea que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo, implica que ésta constituye un modelo de Gestión Centrada en la Escuela. El propio Acuerdo 717, insiste en que el fortalecimiento de la autonomía de gestión supone que la escuela sea el objeto de atención de diversas autoridades y sujetos. Muestra de ello es la siguiente cita:

Que las escuelas, para fortalecer su autonomía de gestión, requieren de la atención permanente de las autoridades educativas locales y municipales; del liderazgo del director; del trabajo colegiado del colectivo docente; de la supervisión permanente de

los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se producen en las aulas; de la asesoría y apoyo para el desarrollo escolar y del involucramiento de los padres de familia y de la comunidad en general para que de manera colaborativa participen en la toma de decisiones y se corresponsabilicen de los logros educativos (DOF, 2014b, pág. 1).

En la referencia anterior, también se hace manifiesta la necesidad de que la participación se en las decisiones. En lo tocante a la participación, tenemos además que uno de los aspectos que atienden los programas de gestión es implementar mecanismos que permitan a los Consejos Escolares involucrarse y cobrar fuerza (DOF, 2014b).

En síntesis, algunas de las consignas de la autonomía de gestión, la participación, la autonomía y la participación en la toma de decisiones, ya existían en sexenios previos. Sin embargo, ha habido cambios como por ejemplo la percepción que se tiene de la participación de los padres. Además, no podemos negar que desde el sexenio de Zedillo al de Peña hemos tenido otra modificación: la idea de gestión ha transitado de lo simple a lo completo, es decir, ha pasado de ser vista como un mero trámite a ser contemplada como una disciplina.

Se estima que algo que ha heredado la autonomía de gestión del modelo de gestión estratégica es la forma de planear que propone. La autonomía de gestión implica que la escuela establezca una Planeación Anual, mediante procedimientos participativos. Para realizar esta planeación se plantea un procedimiento en el Acuerdo 717:

- a) Realizar una autoevaluación o diagnóstico: proceso en el cual la escuela se mira a sí misma, considerando factores internos y externos de su realidad, apoyándose en fuentes de información y parámetros de gestión escolar que le permitan analizar, reflexionar, identificar y priorizar sus necesidades educativas para la toma informada de decisiones que fortalezcan su autonomía de gestión escolar.
- b) Resaltar las prioridades educativas: consiste en enfocarse en las necesidades educativas detectadas en la autoevaluación/diagnóstico teniendo en cuenta aspectos como el aprendizaje de todos los estudiantes, la prevención del rezago y la deserción, la normalidad mínima, la convivencia escolar y la participación social responsable .
- c) Formular objetivos: a partir de las necesidades detectadas y de las prioridades educativas del centro escolar, los objetivos especifican qué se pretende alcanzar y

los medios para lograrlo, elementos que guiarán las acciones a realizar por la comunidad educativa durante un ciclo escolar.

- d) Fijar Metas: consiste en establecer los logros concretos y verificables que permitan concretar los objetivos, con sus respectivos indicadores para dar seguimiento y evaluar sus resultados. Deberán considerarse, entre otras que defina la escuela, metas en materia de logro de los estudiantes y reducción del rezago y la deserción. Las metas deben definirse en función de la situación de la propia escuela y deben hacerse del conocimiento de la comunidad escolar y la supervisión.
- e) Programación de actividades y establecimiento de compromisos: definir las acciones, compromisos, tiempos, responsables y recursos que permitirán alcanzar los objetivos y metas acordados. En caso de generar o recibir recursos financieros de alguna instancia, especificar las acciones en que se ejercerán éstos, con el propósito de transparentar su aplicación y rendir cuentas de sus resultados
- f) Proponer estrategias de seguimiento y evaluación. Considerar los medios a través de los cuales los diferentes actores educativos y las instancias de apoyo al centro escolar podrán ir evaluando, de manera continua, los avances y logros alcanzados en el aula y en la escuela a partir de lo programado en la Planeación Anual.

Una vez cumplido que se sigue el proceso la planeación se presenta en el documento denominado “Ruta de Mejora.” El cual no tiene una metodología o formato específico, por lo que es un documento abierto que la escuela debe revisar y corregir de ser necesario. Empero, este proceso no sólo es realizado por las escuelas sino también por sus instancias de participación, entre las que se incluyen los Consejos Escolares. Este es el motivo por el que se juzgó pertinente incluirlo en el trabajo.

Esta forma de planear obedece, como hemos señalado, a que lógicas vinculadas con la gestión estratégica han sobrevivido en el modelo de autonomía de gestión porque ambas son modelos de Gestión Centrada en la Escuela. A nuestro modo de ver, la gestión estratégica está unida a la planeación estratégica. Para Del Castillo-Alemán (2012) la planeación estratégica implica realizar diagnósticos, diseñar soluciones y evaluar la implementación de éstas. Este proceder es comparable al que sugiere el Acuerdo 717. Por ende, la autonomía de gestión retoma la forma de planear de la gestión estratégica, que tuvo su auge en el sexenio de Calderón.

5.3.2 Perspectivas sobre los Consejos Escolares: un recorrido histórico

Hay que recordar que las condiciones de producción del discurso pueden influir en la forma de significar (Buenfil, 2004). Esto es comprobable en los Consejos Escolares, pues a nuestro modo de ver son consecuencia de tales condiciones. Los Consejos Escolares responden a la democracia, que junto al liberalismo y al federalismo se han opuesto a la burocracia para dar paso a valores como la participación, misma que constituye un tópico central para la gestión, que da sentido a los Consejos Escolares, que son una de las vías mediante las cuales la gestión permite la participación en las escuelas.

Con el correr de los sexenios, la imagen que se tiene de los Consejos Escolares en los acuerdos y en la legislación ha sufrido variaciones. Estas alteraciones recaen en su definición; las funciones que se le confieren; los tiempos, los procedimientos y los temas para sesionar; sus integrantes y sus funciones; la postura que se tiene frente a los padres de familia; las obligaciones y derechos que se les imputan, las líneas de participación que pueden desarrollar; los Comités que pueden instaurar y el proyecto de participación que deben proponer.

Reflexionar sobre estas transformaciones tributa para la investigación en dos direcciones. Una, al igual que la reflexión que se ha hecho en torno a las condiciones de producción, las finalidades y los valores contesta en parte como se ha conformado históricamente los Consejos Escolares. Esta vez encarando los cambios que ha habido en el modo en que los Consejos Escolares son comprendidos desde la dimensión macropolítica, comprensión que se expresa en los acuerdos y en las legislaciones que emanan del gobierno federal y del gobierno del Estado de México.

Dos, al hacer visible la percepción que se tiene de los Consejos Escolares en la macropolítica se sientan las bases para hacer un contraste entre esta percepción y aquella que tienen los sujetos que los integran, que se despliega en párrafos adyacentes. Esto arrojará una representación más completa de cómo son percibidos los Consejos Escolares.

Los Consejos Escolares alcanzan una definición formal en la legislación durante el sexenio de Zedillo, la cual se disemina a las legislaciones de Calderón Hinojosa y Peña. En estas administraciones, son concebidos como instancias de participación y se identifican con la consulta, la orientación, la colaboración, el apoyo y la información. Igualmente, se

les asigna un propósito o finalidad que abarca tres aspectos, ampliar la cobertura, incrementar la calidad y aumentar la equidad. Este mismo texto, puede ser encontrado en la actualidad en el Reglamento de Participación Social en el SEIEM, con lo que también el Estado de México les reconoce estas facultades y finalidades. Podemos afirmar que la definición de los Consejos Escolares es algo que se ha heredado del zedillismo, misma que fue obviada en el sexenio de Fox, recuperada por el calderonismo y conservada por la administración de Peña.

Es dable destacar que en la definición nunca se hace mención de que los Consejos Escolares estén en capacidad de decidir. Su labor se asocia con la consulta, la orientación, la colaboración, apoyo e información pero no con la decisión. Esto pese a que la autonomía de gestión implica que la escuela pueda tomar decisiones.

En añadidura, en el diagnóstico efectuado por el Consejo Nacional de Participación Social (2014), se recogió la postura de la Subsecretaría de Educación Básica ante la autonomía de gestión, en la que se concluye que una escuela con autonomía de gestión es la que posee una comunidad educativa que puede tomar decisiones. En nuestro andamiaje concluimos algo similar a través de los aportes de Oria (2009).

Con estos referentes, resulta evidente el nexo existente entre autonomía de gestión y la toma de decisiones. Lo que no es evidente, al menos en legislación mexicana y mexiquense, es la contribución que los Consejos Escolares pueden hacer a la autonomía de gestión en cuestión de toma de decisiones. No se reconoce en la legislación, ni federal ni estatal, que los Consejos Escolares puedan intervenir en la toma de decisiones, a pesar de que una de las recomendaciones del Consejo Nacional de Participación Social (2014) ha sido que los Consejos tengan una mayor influencia en las decisiones importantes.

Desde la óptica de Foucault (2008) la asignación de funciones; de tiempos, procedimientos y temas para sesionar; la definición de quienes podrán integrarlo; las funciones que ejercerán y los lineamientos que guían su funcionamiento y organización, ponen en evidencia el poder que ejercen las autoridades externas, el gobierno federal y estatal, sobre los Consejos Escolares. A través de las normas legales se intenta disciplinar a los Consejos Escolares.

El poder disciplinario conlleva a la vigilancia y desemboca en instalación de controles (Foucault, 2008). Los puntos citados con antelación pueden ser calificados como

controles porque pueden dirigir las acciones de los sujetos que conforman los Consejos Escolares al disponer qué pueden hacer, cómo, quien puede hacerlo, cuándo y bajo qué orden. Por tal motivo, es imprescindible conocerlos.

En general, en la definición legal de los Consejos Escolares no se alude al rol que juegan en la toma de decisiones. Esta idea se confirma si se analizan las funciones que la legislación les concede. La Ley General de Educación, durante el sexenio de Salinas, fue la primera en reconocer las facultades que habrían de tener. Posteriormente, en el sexenio de Peña, tanto el Acuerdo 716 como en el Reglamento de Participación de SEIEM, son expuestas también estas facultades.

En contraste, el Acuerdo 535, publicado por Calderón, no incluyó un listado específico de sus funciones y se limitó a incorporar un resumen de las mismas. Sus atribuciones se limitaron a:

....conocer las metas educativas y el avance de las actividades escolares; tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciar la colaboración de maestros y padres de familia; apoyar actividades extraescolares; realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldar las labores cotidianas y, en general, realizar actividades en beneficio de la propia escuela (DOF, 2010, pág.1).

En nuestros días, en lo que atañe a la Ley General de Educación, el Acuerdo 716 y el Reglamento de Participación del SEIEM, vale la pena hacer una revisión más exhaustiva, en virtud de que contienen mayores detalles acerca de las facultades de los Consejos Escolares. No obstante, hay que enfatizar que aunque ha habido cambios en dichas facultades, estos han sido mínimos.

Por ejemplo, en el calderonismo se agregó que los Consejos podrán realizar cualquier actividad en beneficio de la propia escuela, lo que les confirió cierto grado de libertad para plantear acciones de acuerdo con los beneficios que cada escuela deseara alcanzar, los cuales pueden variar según el contexto social en el que se desenvuelve. En el año 2013, la Reforma Educativa de Peña introdujo un nuevo inciso en el que se aprobó que los Consejos Escolares propongan estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de las escuelas. Este inciso fue incluido también en el Acuerdo 716 y en el Reglamento de Participación de SEIEM. Salvo estas modificaciones, el resto de las funciones han permanecido intactas desde los años noventa.

Todas las facultades expresadas por la Ley General de Educación están hoy presentes en el Acuerdo 716 y el Reglamento de Participación de SEIEM. Pero no todas las facultades que se encuentran en el Acuerdo y en el Reglamento están en la Ley General de Educación. Estas legislaciones han incluido seis funciones más: apoyar el funcionamiento del Consejo Técnico, vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima, el de normatividad en materia de alimentos, presentar un informe anual de actividades y un programa anual de trabajo (requisito solicitado únicamente por el Reglamento de Participación del SEIEM), registrar y apoyar el funcionamiento de los Comités que se integren y fomentar el respeto entre los miembros de la comunidad educativa.

Es importante subrayar que en las funciones el uso de verbos como conocer, tomar nota o vigilar, revela que los Consejos Escolares están investidos de poder para vigilar las acciones que tienen lugar en la escuela. Verbos como sensibilizar, propiciar, estimular, llevar a cabo, alentar, contribuir, respaldar, apoyar, elaborar, registrar, fomentar, realizar, hacen visible que están supeditados a la ejecución de actividades en el plantel educativo. Para terminar, verbos como proponer y opinar, exhiben sus connotaciones consultivas.

Eso encaja con la definición que se hace de los Consejos Escolares como instancias de consulta. Ball (2001) señala que en la gestión las decisiones son competencia de gestores cualificados y a los demás se les brinda un derecho residual de consulta. En México, se cumple este arquetipo. Hemos distinguido que el gobierno federal disfruta de gran poder para la toma de decisiones, algo que no se les reconoce expresamente a los Consejos Escolares. Empero, se les acepta como instancias de consulta.

Es posible que la actuación de los Consejos Escolares respecto a la autonomía de gestión, aun tenga pendientes por resolver. Como señala Santizo (2013), preguntas como qué tipo de decisiones pueden tomarse en las escuelas y con base a qué información, todavía deben ser respondidas. Consiguientemente, se deduce que aún no ha sido detallado a cabalidad el papel de los Consejos Escolares en la toma de decisiones, lo que explicaría la ausencia de lineamientos claros sobre este tópico en las legislaciones.

Al igual que las funciones, los tiempos para sesionar, han ido renovándose un poco en cada gobierno. En el salinismo la regulación en torno al tiempo era prácticamente inexistente, en la Ley General de Educación no se especificó nada al respecto. Tampoco se hizo en el Acuerdo 280 durante el zedillismo. No es si no hasta el 2010 con Calderón que el

Acuerdo 525 se ocupó de esto. Hay que decir que éste documento pedía a los Consejos Escolares sesionar al menos ocho veces de manera ordinaria y se dejaba a su juicio la decisión de sesionar extraordinariamente.

Las fechas en que habrían de llevarse a cabo las sesiones ordinarias estaban definidas como sigue: la tercera y la última semana de septiembre, la primera semana de octubre, la segunda y cuarta semana de noviembre, la tercera semana de febrero, así como la primera y la tercera semana de junio. La única libertad posible, era la de elegir el día de la semana en el que tendría lugar la reunión.

Con Peña y la puesta en vigor del Acuerdo 716 hubo una transformación, posiblemente intentando entregar una mayor autonomía a los Consejos Escolares. En este Acuerdo se contemplan únicamente dos sesiones ordinarias, en la primera semana de septiembre y en la última quincena de julio. Con base en este Acuerdo, el Reglamento de Participación Social de SEIEM, organizó el funcionamiento de los Consejos Escolares. Sugiere que éstos estén constituidos para la segunda semana del ciclo escolar, esto es, en agosto, y recomienda realizar sesiones ordinarias durante la primera quincena de septiembre, la primera quincena de octubre y la última quincena de julio.

El Reglamento de Participación Social de SEIEM, señala los procedimientos que habrán de seguirse durante las sesiones. Estos procedimientos establecen que: a) El Presidente, padre o madre de familia, o Secretario Técnico, director, convoque a todos los integrantes para realizar sesiones o, en su defecto, a toda la comunidad educativa para la realización de asambleas, que son de naturaleza informativa; b) que si se trata de una sesión, estén presentes la mitad más uno de los consejeros para poder declararla válida y que c) Los acuerdos habrán de tomarse por mayoría de votos. El presidente, en caso de empate tendrá voto de calidad.

La manera en se sesiona recuerda a lo que Ball (2001) piensa sobre la toma de decisiones en la gestión: que es similar a la que se sigue en las comisiones. Es usual que las comisiones tomen las decisiones por procedimientos democráticos, como la mayoría de votos. De tal suerte que este procedimiento ha sido heredado por los Consejos Escolares.

Sobre los temas que deben ser objeto de las sesiones, podemos decir que ha habido cambios pero también continuidades. Sea que se trate del Acuerdo 535, del Acuerdo 716 o del Reglamento de Participación Social de SEIEM, es común que la primera sesión se trate

de una Asamblea en la que debe tomar parte la totalidad de la comunidad educativa, con la intención de conformar el Consejo Escolar, es decir, de seleccionar a sus integrantes. En el Acuerdo 535, se decía que en la Asamblea se decidiría quien sería el presidente para que, en una sesión posterior, se eligiera a quien ocuparía el cargo de secretario técnico. Esto no es recuperado por el Acuerdo 717, ni por el Reglamento en el Estado de México.

Tras su constitución, los temas de las sesiones serían diversos. Para el Acuerdo 535, las siguientes sesiones son sobre la incorporación de la escuela a programas federales, estatales o locales, la integración de los Comités: de lectura, mejoramiento de la infraestructura, de impulso a la activación física, de protección civil y seguridad, de impulso a la activación física, de actividades físicas, recreativas o culturales, de desalientos a las prácticas que generan violencia entre pares, de establecimiento de consumo escolar y del cuidado del medio ambiente.

Adicionalmente, el Consejo Escolar tomará nota de los resultados de las evaluaciones que hubieran realizado las autoridades educativas, convocará a una asamblea para informar a la comunidad educativa sobre donaciones y cuotas recibidas por la escuela. También sesionará para conocer el monto y destino de los recursos que la escuela hubiera recibido a través de programas, para conocer el uso que se les dio a los recursos, para solicitar a la Asociación de Padres de Familia que rinda un informe y para acordar la realización de eventos deportivos, recreativos, artísticos y culturales que permitan a los padres convivir con sus hijos durante su estancia en la escuela.

En el Acuerdo 716, se mantiene la incorporación de la escuela a los programas federales, estatales y municipales, como tema central de la primera sesión, en la que también el Consejo habrá de recibir por parte del director la planeación anual de actividades del ciclo escolar, pues la consolidación de la autonomía de gestión escolar demanda que la escuela planee anualmente y plasme esa planeación en el documento denominado “Ruta de mejora.”

En esa misma sesión, conocerá el calendario escolar y las sugerencias que el Consejo Técnico Escolar emita para impulsar el cumplimiento de la planeación escolar anual. De igual forma, constituirá Comités. Si el Acuerdo 535, contempló la existencia de nueve Comités, el Acuerdo 716, introdujo otros tres: el de alimentación saludable, de integración educativa y de nuevas tecnologías.

El Reglamento de Participación Social del SEIEM, sigue las mismas directrices que el Acuerdo 716. Pero añade que una segunda sesión se dará seguimiento del programa de trabajo que haya formulado el Consejo Escolar para conocer en qué aspectos ha habido avances y en cuáles no. En este último caso, se solicita que los integrantes emitan recomendaciones para corregir el rumbo y lograr cumplir con el programa trazado. En la misma sesión podrá proponer estímulos sociales para maestros, directivos y trabajadores de apoyo. Finalmente, se ocupará de rendir un informe a la comunidad educativa. Asimismo, señala que el Consejo Escolar tendrá sesiones ordinarias mensuales fuera del horario escolar.

La revisión que se ha hecho de estas tres reglamentaciones, revela que ciertamente el Acuerdo 716 es mucho menos limitante que su predecesor el Acuerdo 535. Pero esto no quiere decir que los Consejos Escolares, al menos en el Estado de México, tengan una mayor libertad para organizarse y operar, dado que el Reglamento de Participación del SEIEM, regula aspectos no considerados por el Acuerdo 716.

Con relación a las facultades que tienen los Consejos Escolares, se excluyen los aspectos laborales de las escuelas. Así lo contemplan tanto la federación como el Estado de México. En la federación se estableció esta limitación con Calderón. Si bien recientemente con el Acuerdo 716 se dejó en manos de los Consejos la posibilidad de proponer estímulos de carácter social para ser considerados por los programas de reconocimiento que establece la Ley General del Servicio Profesional Docente. Lo cual supone cierta intervención en los aspectos laborales. Empero, en el Estado de México, el Reglamento de Participación Social conmina a los integrantes del Consejo Escolar a abstenerse de intervenir en cuestiones laborales de las escuelas.

De cualquier manera, la autonomía de gestión supone tener una mayor incidencia en los aspectos laborales. En la propuesta de Oria (2009) la autonomía es identificada con las decisiones que la escuela toma sobre asuntos que afectan su funcionamiento cotidiano, mismos que son clasificados en: pedagógicos, administrativos y/o de gestión y económicos. Dentro de los asuntos de gestión, Oria (2009) incluye los aspectos laborales de la escuela, tales como la contratación de personal.

Que las escuelas puedan contratar personal, es una expresión de autonomía. Para nuestro país, aún no es posible. La contratación de personal y la promoción es algo que se

hace fuera de la escuela. Desde la puesta en vigor de la Reforma Educativa de 2013, esto se hace por medio de exámenes. Aunque por años se cuestionó la influencia del SNTE en la asignación de plazas. Ha sido tradición que el poder para contratar no esté en manos de la escuela, por lo que no es extraño que la incidencia del Consejo Escolar sobre los asuntos laborales esté expresamente excluida y sólo se les reserve el derecho para proponer estímulos a docentes.

Los integrantes se han mantenido constantes a lo largo de los sexenios analizados, tanto en la legislación federal como estatal. Desde su surgimiento y hasta el día de hoy han sido: padres de familia, representantes de sus asociaciones, maestros, representantes de su organización sindical, directivos, exalumnos y demás miembros de la comunidad.

De acuerdo con el Reglamento de Participación del SEIEM, los anteriores tomarán los cargos de presidente, que será un padre de familia, un secretario técnico, que será el director de la escuela, un tesorero y hasta doce vocales, que serán dos miembros de la Mesa Directiva de la Asociación de Padres de Familia, un representante de los maestros, dos representantes de su asociación sindical, un exalumno del establecimiento escolar y los demás, padres de familia.

En la manera en que se organizan los integrantes, se deja entrever una de las características del poder disciplinario: la distribución de los sujetos por el espacio. En Foucault (2008), esta distribución se hace mediante la clausura, la división en zonas, los emplazamientos funcionales y los elementos intercambiables.

En los Consejos Escolares la clausura aparece porque sus integrantes lo convierten en un lugar heterogéneo a todos los demás en la escuela. A diferencia de otras instancias de participación como el Consejo Técnico Escolar y la Asociación de Padres de Familia, el Consejo Escolar está abierto a la participación de los representantes de toda la comunidad educativa. Mientras que en el Consejo Técnico Escolar, se involucran únicamente maestros y la Asociación de Padres de Familia está reservada para la participación de padres, madres y tutores de los estudiantes.

La división en zonas, se manifiesta en el Consejo Escolar cuando a cada individuo le corresponde un lugar, en este caso, un cargo dentro del Consejo. Los emplazamientos funcionales surgen debido a que los cargos tienen alguna utilidad dentro del Consejo Escolar, es decir, todos los miembros tienen funciones específicas (presidente, secretario,

tesorero, vocal). Finalmente, hay elementos intercambiables porque los miembros se definen por el lugar o la función que ocupan en el Consejo Escolar. Esto deriva en que también hay una distancia, de carácter social, que los define, por ejemplo, no es lo mismo ser presidente o secretario técnico que tesorero o vocal.

Las funciones que específicamente desarrollarán los miembros de un Consejo Escolar en el marco de sus respectivos cargos son descritas por el nivel estatal en el Reglamento de Participación Social del SEIEM. El presidente debe ocuparse de convocar al resto de los integrantes para las sesiones ordinarias y extraordinarias, de representar al Consejo Escolar, vigilar el trabajo del mismo y emitir voto de calidad cuando sea indispensable.

Antaño el cargo de presidente perteneció al director de la escuela. Con la Reforma Educativa de 2013 eso se modificó. Se dispuso que dicho cargo fuera ocupado por un padre de familia. Esto puede interpretarse como intento para dar mayor poder a los padres de familia dentro de los Consejos.

Las funciones del Secretario Técnico, puesto ocupado actualmente por el director, parecen ser mucho más extensas que las del presidente. Tiene la función de gestionar los asuntos que el presidente le encomiende. A lo que cabe agregar que tiene funciones típicas de un secretario: ayudar a formular el orden del día, levantar las actas de las sesiones y llevar el registro de los acuerdos que se toman. Asimismo, por su calidad de director, conserva la facultad para asesorar al Consejo Escolar cuando sea necesario. El saber parece dotarlo de un mayor poder.

Se piensa que en el Consejo Escolar, el director, en tanto Secretario Técnico, no pierde poder frente al padre de familia que ocupa el puesto de Presidente, ya que, por ejemplo, el Presidente debe consultar al director para poder convocar a las sesiones y en su compañía debe definir el orden del día. En síntesis, el presidente no tiene el poder para convocar al director o definir los temas que se abordarán en las sesiones por sí mismo. Difícilmente podría ser así ya que el director es la máxima autoridad escolar y posiblemente quien mejor conozca el estado que guarda la escuela. Por ende, no puede ser excluido por el presidente: deben trabajar en conjunto.

Por su parte, el tesorero se ocupa de llevar el registro de los ingresos obtenidos por el Consejo Escolar, expedir los recibos de ingresos, informar al Consejo Escolar como se

aplicaron los recursos que obtuvo y manejar la cuenta bancaria en la que se depositen los recursos con los que se cuenten.

En las funciones proporcionadas por la legislación, se vislumbra que los padres de familia, que pueden desempeñar el cargo de presidente en los Consejos Escolares, tienen menor poder que el director, que ejerce el puesto de secretario técnico, debido a que él tiene mayores atribuciones legales. El reducido poder de los padres de familia frente a los directivos, puede ser explicado desde los hallazgos de Bardisa (1997), Cerecedo (2005) y Oria (2009). Nuestras autoras concuerdan en que los padres tienen el menor poder de decisión en las escuelas, mientras que los maestros poseen un poco más que los padres pero menos que el director, quien es el que detenta el saber experto. En ese sentido, se deduce que la legislación revisada es propicia para que esto ocurra

Hasta ahora, hemos visto que dentro de los integrantes de los Consejos Escolares los padres de familia son fundamentales dentro del discurso sobre la participación. El ANMEB estimuló la participación individual y colectiva de los padres de familia para obtener los siguientes beneficios: a) lograr mejores resultados educativos, una mejor comprensión y un respaldo más efectivo de los padres hacia la labor del maestro y la escuela, detección y solución de problemas derivados de la asistencia tender una red social de interés, motivación y participación propositiva en torno al proceso educativo de sus hijos.

Se afirma que la participación de los padres se situaría en el aprendizaje de sus hijos y en algunos asuntos técnicos de la vida escolar. Examinando la concepción que el ANMEB exhibe en torno a la participación de los padres de familia, tenemos que se asocia con la tipología de Tenti (2004). Tenti (2004) distingue tres tipos de participación. La estructural, que no es otra cosa que la idea de que el aprendizaje es producido colectivamente con la intervención de los estudiantes, sus padres y los docentes. La contributiva, que implica la aportación de dinero o recursos a la escuela. Y la política, que presupone influir en las decisiones que se toman.

Desde esta óptica, la participación propuesta por el ANMEB, no es de tipo político, es decir, no se ve a los padres como tomadores de decisiones, si no como sujetos que apoyan a la escuela y al maestro para hacer posible el aprendizaje de los niños, lo que significa que su participación encaja más dentro de la participación estructural.

En el gobierno de Fox, el Compromiso recogió la firma de los padres. En este documento, los padres, en primera instancia, expresan obligaciones y se definen a sí mismos como los más interesados y directamente implicados en la educación de sus hijos. Por lo tanto, afirman estar conscientes de sus obligaciones, las cuales consisten en estar cerca de la escuela, reforzar en el hogar los aprendizajes logrados por el maestro, fortalecer su formación como padres e integrarse a la comunidad educativa.

Nuevamente vemos que la participación de los padres no se plantea como de tipo político, sino estructural. Pretende hacer de los padres cuerpos dóciles y útiles para la escuela y su quehacer, algo típico del poder disciplinario (Foucault, 2008). Esta utilidad es fundamental para el maestro y su labor pedagógica, ya que según el Compromiso, los padres participan cuando refuerzan en casa los aprendizajes alcanzados por el maestro. Esto ejemplifica el beneficio que pueden obtener los maestros de los padres, cuando ellos invierten recursos como el tiempo en el reforzamiento de la educación que sus hijos en la escuela.

Empero, en el Compromiso también se encuentran los derechos de los padres de familia. Es peculiar que estos consisten también en participar, mantenerse informados del desempeño de que hijos y enviarlos a los establecimientos educativos. Realmente hay poca distancia entre sus derechos y sus obligaciones, ya que tampoco dentro de sus derechos se reconoce la toma de decisiones dentro del plantel educativo o del Consejo Escolar.

En el calderonismo, la Alianza calificó a los padres como actores indispensables para la transformación educativa. En la misma sintonía, dentro de la Reforma Educativa de Peña se acepta que un proceso educativo de calidad requiere que se conjuguen varios factores, entre ellos las familias. En el Estado de México, la participación de los padres también se considera fundamental (SEIEM, 2011).

Tal vez la explicación de este fenómeno tiene que ver con que los directivos y los maestros pueden ser calificados como funcionarios y que, al ser funcionarios de la escuela, se encuentran en el deber de involucrarse en las diversas instancias de participación que define la legislación (Ball, 1989). No así los padres de familia, a quienes se busca convencer de participar. Ellos son un punto nodal en la participación social porque representan la presencia de la sociedad en la escuela.

Para hacer su proyecto de participación, los Consejos Escolares deben atenerse a las líneas que marque la legislación. Esta idea ha tenido continuidad sobre todo en los gobiernos priistas ya que los gobiernos panistas, fueron excluidas de la normativa en materia de Consejos Escolares. Con Zedillo dieron inicio las líneas de participación. Éstas son los asuntos que están dentro de la competencia de los Consejos Escolares.

El Acuerdo 280 promulgó seis líneas de participación que podían seguir los Consejos Escolares, mismas que giraban en torno a: la infraestructura, las opiniones y propuestas pedagógicas, al reconocimiento social a alumnos, maestros, directivos, empleados y padres de familia; al desarrollo social, cultural y deportivo, de gestión y coordinación , así como de motivación a la participación social.

El actual sexenio recupera estas líneas en el Acuerdo 716. No obstante, en lugar de referirse a la gestión y a la coordinación hace mención a la autonomía de gestión y agrega dos líneas más: de seguimiento a la normalidad mínima y desarrollo de la cultura de transparencia y rendición de cuentas. El Reglamento de Participación del SEIEM, incluye otras tres líneas de participación para el Estado de México: la de seguridad y protección civil, de establecimiento de consumo escolar, de prevención del bullying y de protección al medio ambiente.

De tal suerte que los Consejos Escolares de las escuelas primarias mexiquenses adscritas al SEIEM pueden intervenir en doce aspectos: en el fomento y motivación a la participación social, en materia de opiniones y propuestas pedagógicas, en la infraestructura escolar, en el reconocimiento social , en el desarrollo social, cultural y deportivo, en la autonomía de gestión escolar, en el seguimiento a la normalidad mínima, en el desarrollo de la cultura de transparencia y rendición de cuentas, en la protección civil, en el establecimiento de consumo escolar, la prevención del bullying y en la protección del medio ambiente.

De todas las líneas de participación, llama la atención aquella que tiene que ver con la gestión. En primer lugar, porque es en esta dimensión en donde se sitúa la investigación. En segundo, porque al ser la gestión parte de las líneas que los Consejos Escolares pueden seguir y en donde pueden incidir, queda demostrado que los Consejos Escolares han sido vinculados por la legislación con la gestión. En tercer lugar, porque al ver como se han modificado las líneas de participación en las legislaciones pertenecientes a diferentes

sexenios, tenemos que desde finales del zedillismo existía la vinculación entre ambos, la cual no se manifiesta en la legislación foxista o calderonista y finalmente es recuperada por el peñismo.

Según el Acuerdo, 716, el Consejo Escolar se integra por quince integrantes que ocupan los cargos de Presidente, Secretario Técnico, Tesorero y Vocales. Además, el Consejo Escolar deberá integrar Comités para atender los temas que se desprenden de las líneas de participación. Aunque cuenta con esos quince integrantes, usualmente se invita a otros miembros de la comunidad educativa para integrar los Comités, lo que aumenta el número de personas involucradas.

5.4 Etapas de conformación institucional de los Consejos Escolares

Partiendo del análisis anterior, hemos distinguido tres etapas de conformación institucional de los Consejos Escolares. En la primera localizamos sus inicios y abarca los gobiernos de Salinas y Zedillo. Se caracterizó por un discurso que se oponía a la burocracia y abogaba por la participación como salida a ella. Aquí la autoridad manifiesta la intención de crear Consejos Escolares y sienta las bases sobre las que se desarrollaría posteriormente su funcionamiento.

Estas bases fueron legales, como las incorporadas al Acuerdo 280, en donde se les conceden funciones, incluyendo funciones de gestión, líneas de acción y son definidos como organismos de consulta, colaboración y apoyo, sin hacer alusión a su papel en la toma de decisiones en la escuela, pese a que existía interés por adoptar un estilo decisonal más abierto que pudiera involucrar a la sociedad y que los Consejos podían contribuir en este sentido al propiciar el encuentro entre directivos, padres y maestros. Pero las bases también incluyeron valores que se asociaron a los Consejos Escolares: la responsabilidad, el compromiso, la colaboración y la transparencia y la rendición de cuentas. Así como la demarcación de las finalidades que tendrían: principalmente la cobertura seguida por la calidad.

En la segunda etapa ubicamos los sexenios de Fox y Calderón, en la cual se mantiene la oposición a la burocracia y los mismos valores. En cambio, la forma de concebir a la gestión se volvió más compleja al tener la pretensión de convertir a las

escuelas en comunidades de aprendizaje, algo a lo que los Consejos podían contribuir al favorecer la participación de algunos padres y madres en la escuela.

Otro cambio en la gestión fue la introducción de la gestión estratégica y la gestión participativa, con lo que comenzó a pensarse en los Consejos como mecanismos participativos de gestión escolar. La gestión dejaba de ser entendida como una diligencia o tramite que debía realizarse para ser comprendida como una disciplina que proponía una forma participativa para administrar una escuela, a través de espacios como los Consejos Escolares. En resumen, estos últimos se transformaron en uno de los medios para la gestión escolar. De cualquier manera, se mantuvieron alejados legalmente de la toma de decisiones.

Asimismo, la cobertura pasó a un segundo plano como finalidad y la calidad se volvió el centro, a la vez que se incorporó la equidad. Además, la regulación legal se torna más rigurosa y minuciosa con las actividades de los Consejos Escolar, como lo demuestra el Acuerdo 535.

Es interesante notar que esta estricta regulación fue aparentemente significativa, pues el número de Consejos Escolares aumentó al igual que el número de trabajos de investigación que los tomaron por objeto, como vimos en el estado del conocimiento. Por ende, puede colegirse que un mayor control garantiza la materialización del discurso escrito en papel.

Finalmente, tenemos la tercera etapa, que es el gobierno actual. Por tanto, a modo de cierre del capítulo, queremos exponer qué son y cómo es que los Consejos Escolares han llegado a ser lo que son en el sexenio de Peña y en el Estado de México. Comencemos por el qué. En esta administración, sobrevive en el discurso la oposición a la burocracia, los Consejos siguen siendo organismos de consulta colaboración y apoyo a los que no se les reconoce atribuciones en materia de toma de decisiones, como ha sido constante, y conservan los valores enunciados desde los cuatro anteriores sexenios (responsabilidad, compromiso, colaboración, transparencia y rendición de cuentas), las finalidades sostenidas durante el foxismo y el calderonismo (calidad, cobertura y equidad). En adición, continúan prácticamente con las mismas funciones que les fueron imputadas desde la primera etapa.

En contraste con los sexenios de Fox y Calderón, se pretende que los preceptos legales que los rigen sean mínimos y aparece la autonomía de gestión que aspira a dotar a las escuelas de mayor poder de decisión. Aunque instancias como el Consejo Nacional de

Participación Social (2014) estiman que los Consejos pueden tomar parte de algún modo en esas decisiones, en las reglamentaciones sigue sin contemplarse esa posibilidad, lo cual no deja de sorprender dado que, como hemos insistido, la participación en la toma de decisiones es un postulado fundamental dentro de la gestión y es claro que cuando en este sexenio se habla de gestión, no se está pensado en un mero trámite sino en la disciplina que propone esta premisa.

Ahora, pasemos a cómo los Consejos lograron adquirir estas características. De manera sintética, se considera que éstos han llegado a ser todo lo anterior debido a las continuidades que ha habido entre los sexenios, que hacen posible la inclusión de elementos como la definición, las funciones, las finalidades o los valores, y de las rupturas, que llevan a excluir otros temas, como se hizo con Peña al reemplazar la amplia regulación del sexenio de Calderón por una normalidad mínima que es menos restrictiva que su predecesora.

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS DEL DISCURSO MICROPOLÍTICO: TOMA DE DECISIONES, INTERESES Y CONFLICTO EN DOS CONSEJOS ESCOLARES.

Nuestro recorrido anterior ha servido para comprender cómo los Consejos Escolares se han conformado históricamente y para conocer cómo han llegado a ser lo que son hoy en día en el plano institucional, puesto que el análisis ha dejado entrever las etapas de conformación por las cuales han atravesado y los rasgos distintivos de cada una.

Ahora, debemos recordar que el poder funciona a través del discurso y que es una estrategia de poder (Castro, 2011). En la propuesta de Foucault (1988), encontramos que el poder constituye a los individuos en sujetos. De esto se sigue que el discurso es capaz de producir sujetos, algo que reconoce Buenfil (2004) a propósito de los discursos políticos.

Por lo tanto, puede presumirse que el discurso que ha sido analizado, mismo que ha sido producido por el gobierno federal y por el gobierno del Estado de México, tiene efectos constitutivos sobre los sujetos que son sus destinatarios, esto es, sobre los directivos, los maestros y madres³⁶ que integran los dos Consejos Escolares que se convirtieron en nuestros casos de estudio. Podemos suponer también que ambos niveles de

³⁶ En materia de género se advirtió que uno de las facetas más representativas de los Consejos Escolares es la feminización de la participación de quienes se involucran en calidad de “padres de familia.” Como señala la segunda madre entrevistada, quienes participan son normalmente mujeres.

gobierno ejercen poder sobre los directivos, maestros y madres que participan en éstos, con lo que podríamos afirmar que la macropolítica influye sobre ellos.

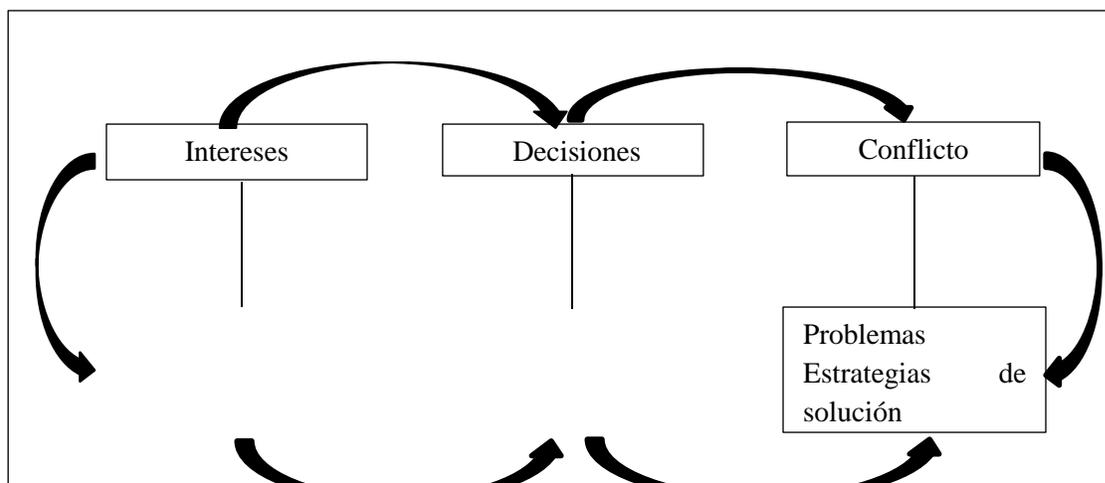
Todo esto es posible, como adujimos, gracias al poder. Específicamente, debido al biopoder y a su organización como biopolítica y poder disciplinario. En este orden de ideas, hemos hallado que el discurso sobre los Consejos Escolares ha tenido y tiene implicaciones biopolíticas y disciplinarias, máxime cuando su operación guarda una estrecha vinculación con las ideas que postula la gestión.

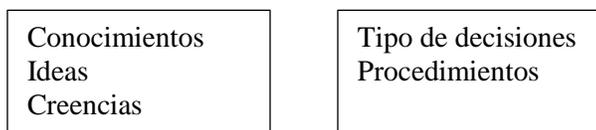
Sin embargo, la noción de biopoder también invita a pensar que el poder está en los sujetos. En ese sentido, podemos imaginar que los directivos, maestros y madres que se involucran en ambos establecen relaciones de poder que permiten el desarrollo de la micropolítica en sus Consejos Escolares.

Para Muñoz (2011) la micropolítica también interviene en la constitución del sujeto, por lo que no puede ser eludida. La parte micropolítica puede ser examinada a partir de los testimonios narrados por los informantes en las entrevistas, junto con los efectos que el discurso ha tenido en ellos. Bajo esta lógica, dirigimos la mirada hacia esos discursos.

Para exponer las reflexiones obtenidas tras analizarlos, hemos recurrido a tres dimensiones de análisis, mismas que se desprenden del andamiaje conceptual y de las dimensiones que integraron el instrumento de recolección de información. El primer nivel son los intereses, en donde se ubican los conocimientos, las motivaciones y las satisfacciones. En el segundo nivel está la toma de decisiones, que comprende el tipo de decisiones tomadas por el Consejo Escolar y los procedimientos para llegar a ellas y, finalmente; el conflicto, que se integra por los problemas que se afrontan en el Consejo Escolar y las formas en las que se intenta darles solución. La relación entre ellas puede ilustrarse como sigue:

Figura 6. Relación entre las dimensiones de análisis del discurso de los informantes





Fuente: Elaboración propia con base en Ball (1989).

En el primer apartado, damos comienzo con los intereses para abordar los conocimientos, los motivos y las satisfacciones de los directores, maestros y madres. En el segundo se prosigue con las decisiones como actividad política, dimensión en la que se incluye el tipo de decisiones que se toman en estos Consejos y los procedimientos que se emplean para hacerlo. En el tercero, se enfocan los problemas o conflictos que enfrentaron y las estrategias implementadas para resolverlos. Para cerrar, en el cuarto se explica la relación que se identificó entre la macropolítica y la micropolítica en los casos que tomamos.

6.1 Los intereses de los integrantes: conocimientos en torno al Consejo Escolar, los motivos para participar y las satisfacciones que deja la participación

Se encontró que los siete entrevistados poseen una noción acerca de lo que es el Consejo Escolar, tal y como se ha referido previamente, la legislación actual, específicamente el Acuerdo 717, lo define como una instancia de participación social en la educación, de consulta, orientación, colaboración, apoyo e información.

Considerando este escenario, tenemos que el significado conferido por los directivos, maestros y madres al Consejo Escolar, no coincide plenamente con el de la normatividad. Lo que hace a ambos diferentes es básicamente el uso del lenguaje, términos como consulta, orientación y apoyo no se encuentran presentes en el vocabulario de los informantes. Por otro lado, hay que aclarar que difiere de un sujeto a otro. Esto revela la variedad de intereses ideológicos que existen entre los participantes, algo que es propio de la micropolítica de la escuela (Ball, 1989), por lo debemos profundizar en esas diferencias.

No obstante, hay ciertas regularidades en los significados que son dignas de mención; pues revelan la existencia de intereses ideológicos concordantes entre algunos

participantes. Estas regularidades no están en el discurso de todos los entrevistados, únicamente en algunos casos y en la forma que se explica a continuación. Los directivos subrayaron la relación que existe entre el Consejo Escolar y la gestión, al identificarlo como un comité u organismo que gestiona o se ocupa de la gestión en la escuela. Gestión que se traduce en la mejora de los aspectos físicos (infraestructura) y académicos de la escuela (aprendizajes y calificaciones de los estudiantes). La posible contribución del Consejo Escolar al aspecto académico de la escuela fue también detectada por una de las dos madres de familia entrevistadas, pese a que no logró detallar claramente en que consiste o consistiría dicha contribución.

Por otra parte, las alusiones a la gestión no se encuentran explícitamente presentes en los discursos de los maestros, ni tampoco en los discursos de las madres de familia, lo que probablemente obedezca a que los directivos guardan mucha mayor relación con los asuntos que tienen que ver con la gestión de la escuela y no así los maestros o los padres. Así, en contraste con los directivos, los maestros y las madres apuntan hacia dos aspectos promovidos por la autonomía de gestión, aunque de manera implícita: el establecimiento de objetivos y la transparencia y la rendición de cuentas. Respecto al primero, hay que destacar que se concibe al Consejo Escolar como el medio para lograr un fin: el bien de la escuela, como puede verse en el siguiente fragmento, obtenido de una entrevista con un maestro de la Escuela Primaria “A”:

...es un enlace de participación...el enlace es trabajar en conjunto con la sociedad para bien de la escuela, ese es el enfoque, el sentido del Consejo de Participación Social (M1-120515).

Esto confirma la visión de la gestión como un medio para un fin, misma que ha sido sostenida por Ball (2001). Por tanto, podemos decir que quienes están involucrados en los Consejos, se convierten también en medios para alcanzar un fin. Huelga decir que como parte de la noción de los maestros acerca del Consejo Escolar, se afirma que éste “*está compuesto...por integrantes padres de familia y profesores*” (M3-170615).

En consecuencia, los padres de familia y los profesores, identificados por la maestra como integrantes del Consejo Escolar, en conjunto con los directivos, exalumnos y miembros de la comunidad que contempla también la legislación, se transforman en medios para obtener “el bien de la escuela.”

Frente a lo anterior, cabría preguntarse en qué consiste “el bien de la escuela.” El mismo maestro lo aclara con posterioridad en la entrevista, al dejar en claro que, en su opinión, la finalidad principal de los Consejos Escolares es mejorar la calidad de la educación. Esto último, ha sido un fin determinado por el Estado. Por ende, los integrantes del Consejo Escolar persiguen un fin que no definieron de manera interna, es decir, por ellos mismos dentro de la propia escuela, si no que fue creado externamente, por el Estado, en concreto, por las autoridades gubernamentales por medio de la legislación y la política educativa, pues como vimos en el capítulo previo, han tomado como una de sus facultades definir esas finalidades.

En cuanto a la transparencia, tenemos que el Consejo Escolar, es concebido también como *“un espacio que observa cómo se está trabajando dentro y fuera de la escuela”* (MI-120515) o como *“... vigilancia de todo lo que hace la Sociedad de Padres”* (MF2-190615). En este sentido, hay que destacar que la transparencia y la rendición de cuentas implican vigilancia; pues es necesario vigilar para mantenerse informado de la acción gubernamental.

Al mismo tiempo, la vigilancia puede ser comprendida desde el pensamiento de Foucault, dado que está vinculada con el biopoder, en particular, con el poder disciplinario. De momento, no se profundizará en esta idea, pues más adelante se retomará ampliamente. No obstante, es importante manifestar que, de acuerdo con Ball (2001), la gestión puede ser tomada como una disciplina o poder disciplinario. En sus propias palabras “las nuevas disciplinas como la gestión escolar, proporcionan una nueva disciplina para las escuelas...” (Ball, 2001, pág. 167).

Se piensa que esto aplica para los Consejos Escolares de las Escuelas Primarias “A” y “B.” En el análisis que se hizo de la política y la legislación educativa, quedó claro que las autoridades gubernamentales establecen una normalidad que, aunque “mínima”, deben cumplir todos los Consejos Escolares en el país. Hasta cierto punto, esto constituye un intento de normalización sobre los Consejos Escolares, mismo que tiene impacto en los sujetos que lo integran, quienes deben sesionar atendiendo a ciertos tiempos, procedimientos y temas.

La normalización es un rasgo distintivo del poder disciplinario. Por consiguiente, esto es muestra de que está presente en los Consejos Escolares y su vínculo con la

autonomía de gestión. En este tenor, es destacable que, según los entrevistados, el Consejo Escolar se definiría también con relación al tiempo. Como relata una maestra, el Consejo Escolar:

...es tomar realmente la participación de quienes lo conforman... si se nos toma en cuenta... pero a veces por la premura de los tiempos, por la premura de las actividades, no todos somos tomados en cuenta (M2-030615).

Dado que los tiempos no son definidos por estas escuelas sino por las autoridades gubernamentales, en ocasiones son un obstáculo para cumplir el cometido de los Consejos Escolares, pues debido a la premura, no todos sus integrantes son tomados en cuenta. En suma, la normatividad, posibilita la existencia y funcionamiento de los Consejos Escolares pero también los limita, lo que es evidencia del poder que el Estado tiene sobre ellos.

De cualquier manera, la existencia del Consejo Escolar, y sobre todo, la participación de los padres de familia, es valorado con algo bueno o positivo, como algo que “está bien.” Se estima que los padres de familia deben comprometerse con la educación de sus hijos y a responsabilizarse:

... me gusta que participen los padres de familia ¿por qué?, porque hay que hacerlos cumplir, hay que... comprometerlos en la educación de sus hijos. A mí si se me hizo muy bueno cuando empezaron los Comités de participación escolar, me gustó mucho, porque yo creo que hay que invitar al padre de familia a comprometerse en algo que es muy valioso: que es la familia, que son tus hijos. Entonces yo creo que esa responsabilidad no hay que quitársela al padre de familia (M3-170615).

Los maestros hacen un llamado a los padres para que entiendan que “los niños aquí vienen a aprender, no los venimos a educar. Esa se les da en casa” (M2-030615). Hasta cierto punto, hay un reconocimiento acerca de que la escuela no es la única institución que educa. La educación también está a cargo de los padres. Discursivamente esto implica que, al ser un asunto que compete a ambos se les conmina a responsabilizarse, logrando así la corresponsabilidad de la educación.

Esto parece indicar que el discurso en torno a la participación social, que propio de la política educativa y la legislación, ha tenido ciertos efectos en el sujeto, ya que se ha observado que la responsabilidad y el compromiso han sido valores que históricamente han acompañado a dicho discurso y que se manifiestan en las narrativas de algunos informantes.

Recordemos también que como anota Ball (2001), la responsabilidad está ligada a la eficacia y a la gestión, por lo que esto reconfirma su teoría, ya que la responsabilidad aparece tanto en los acuerdos, pactos y leyes, como en los sujetos.

Aunque por un lado, se acepta la participación de los padres como algo positivo, también se admite que tienen una influencia negativa en algunos aspectos que los maestros deben atender en clase, como la violencia. Se dice que:

...no les están enseñando realmente a esforzarse por las cosas, ni a respetar a las personas y eso pues... te das cuenta cuando lo primero que hacen es soltar un golpe (M2-030615).

Asimismo, se hace referencia a que los padres tienen el deber de estar al pendiente de lo que hacen sus hijos. Y, bajo esta lógica, se juzga que los padres, no deben salirse de la escuela y está bien que participen dentro de ella. Esto revela que se cree que los padres deben ejercer la vigilancia. Sin embargo, llama la atención la forma en que la maestra lo expresa:

... para muchos maestros fue como que me observan... yo pienso que no, no nos observan, pienso que deberíamos, porque soy también madre de familia, deberíamos siempre estar al pendiente de lo que hace mi hijo (M3-170615).

En la cita puede observarse que algunos maestros pueden llegar a sentirse incómodos con la presencia de los padres, al pensar que ellos son el objeto de la observación o vigilancia de los padres. Empero, la maestra estima que el objeto de la vigilancia deben ser sus hijos. Esta situación hace pensar que probablemente, los maestros estén conformes con la participación de los padres de familia, siempre que ésta implique una vigilancia sobre los niños pero no sobre ellos mismos.

Si bien la legislación dicta cómo habrá de ser el funcionamiento de los Consejos Escolares, en las entrevistas se localizaron elementos que permiten ampliar nuestro conocimiento acerca de su funcionamiento. Cabe destacar que la descripción del funcionamiento del Consejo Escolar fue hecha por directivos, no así por maestros y padres. Lo que indica que estos últimos conocen su funcionamiento en menor medida.

Para funcionar el Consejo realiza sesiones y asambleas. En las sesiones se toman acuerdos sobre lo que se hará, cómo se hará y a quiénes se acudirá para hacerlo. Mientras

que las asambleas servirán para informar a la totalidad de la comunidad educativa sobre las acciones emprendidas por el Consejo Escolar.

Al mismo tiempo, se forman los Comités, los cuales, para el caso de las escuelas que se consideraron, estos Comités se integran por un presidente, que es un maestro y dos vocales, que son padres de familia. En el funcionamiento del Consejo Escolar de la Escuela Primaria “B” se destaca la planeación, cuyo procedimiento coincide con el enunciado por el gobierno federal para elaborar la Ruta de Mejora.

Una de los dos directivos entrevistados, mencionó que los Comités deben hacer un plan de trabajo para integrarlo al Plan Anual Escolar, el cual, a su vez, forma parte del Plan Estratégico de Transformación Escolar. En todo esto se ve la influencia de la planeación estratégica que pone énfasis en los objetivos, al igual que la gestión estratégica, de la que se deriva y que, como se ha visto, fue impulsada en el sexenio de Calderón.

A diferencia de la legislación, la narrativa del sujeto explica cuál es el destino del proyecto de participación o plan de trabajo que deben hacer los Consejos Escolares. Esta pasa a formar parte de una planeación de mayor alcance, el Plan Anual de la Escuela y el Plan Estratégico de Transformación Escolar, con lo que su contribución es clara en el área de planeación. Esto, desde luego, tiene que ver con la autonomía de gestión, puesto que con ella se promueve que la escuela planee anualmente sus actividades para mejorar sus condiciones.

En la planeación, volvemos a toparnos con el énfasis en los objetivos, algo propio de la gestión. Inclusive, encontramos que el Consejo Escolar a través de acciones de seguimiento se ocupa de verificar el cumplimiento del plan y de la meta trazada. En esta situación, vemos que el objeto de la vigilancia es el plan, con la intención de verificar que se cumpla la meta. En palabras de un informante:

...los Consejos Escolares....van a colaborar para que...cumplamos con nuestro Plan Estratégico, para que realicemos nuestras actividades y se va a llevar un seguimiento. Si tenemos como meta, por ejemplo, que todos los alumnos...trabajen con textos para avanzar en la comprensión lectora. Entonces...sesionamos, a ver, tenemos como prioridad para octubre... que los alumnos comprendan lo que leen con diversos textos. Nos reunimos, sesionamos y decimos... de primer grado 50 niños leen de 70. De esos niños, qué textos se van a trabajar, qué porcentaje de los alumnos, todo eso se registra en la sesión, de la meta qué tanto se ha logrado. Y así se va registrando cada sesión (D2-030615).

Los siete informantes se centraron únicamente en seis de las tareas llevadas a cabo por los Consejos Escolares, en orden de importancia: contribuir a la infraestructura, estar al pendiente de las situaciones económicas de la escuela, atacar necesidades escolares, académicas y /o materiales, desarrollar acciones para la no violencia, vigilar el establecimiento de consumo escolar y opinar en situaciones académicas.

La legislación reconoce a los Consejos Escolares un total de veinte funciones, muchas de las acciones que las informantes señalaron concuerdan con éstas. Otras tantas se desprenden de los Comités que se estipula deben conformar. Lo que sí es claro, es que se desprenden de la normativa. Ni en su funcionamiento, ni en las funciones se encontraron evidencias que permitan suponer que la contradicen o la exceden.

Esto es una muestra más del poder disciplinario y su influencia sobre el actuar de los Consejos Escolares. Con antelación se dijo que los lineamientos en torno al funcionamiento y las funciones que contemplan las legislaciones representan controles que los gobiernos poseen sobre los Consejos Escolares y que con esos controles se pretende su disciplinamiento y normalización.

Así, el hecho de que los dos Consejos Escolares seleccionados en las escuelas primarias “A” y “B” en el Estado de México, lleven a cabo el funcionamiento previsto y las funciones estipuladas por la normatividad, pone en evidencia la presencia de cierto disciplinamiento y normalización en ellos. Disciplinamiento porque influye en los sujetos para que estos pongan en marcha acciones y normalización debido a que estas acciones, por ejemplo, el desarrollo de acciones para la no violencia son compartidas por sujetos de dos Consejos Escolares diferentes, lo que implica que hay homogeneidad.

A propósito de la legislación, ya se ha hablado de los integrantes de los Consejos Escolares. No obstante, desde el ángulo del sujeto hay algo más que agregar. El hecho de que los Consejos Escolares estén integrados por padres de familia, maestros, representantes su organización sindical y ex alumnos, como expresaron los directivos y maestros entrevistados, es significativo dentro de la perspectiva de gestión de Ball (2001), para quien:

Las teorías de gestión....se centran, por un lado en los participantes individuales, en cuanto parte de la estructura compleja, interrelacionada, interdependiente, de la que también se ocupan por otro lado (Ball, 2001, pág. 167).

En efecto, en lo que atañe al Estado de México, y a México como nación, es pertinente suponer que quienes participan en los Consejos Escolares, forman parte de una estructura compleja, que se caracteriza por ser interrelacionada e interdependiente. Los Consejos Escolares nacen unidos al federalismo, como hemos dicho. Y, el federalismo en educación propició un reparto de atribuciones entre la federación, las entidades federativas, los municipios, las escuelas e inclusive a la sociedad y la comunidad.

Desde su surgimiento en los años noventa y hasta hoy en día, se ha hecho énfasis en que la educación es responsabilidad de todos los que tengan que ver de algún modo en la actividad educativa. Por esta razón se asume que es una responsabilidad compartida por el gobierno, todos sus niveles y la sociedad. Especialmente, se apela a la necesidad de que los padres de familia participen activamente, en conjunto con los maestros y directivos. Por lo que es innegable que el discurso se centra en los participantes individuales, como en las teorías de la gestión.

Como consecuencia tenemos que los integrantes de los Consejos Escolares son parte de esta estructura compleja, en la que también están involucrados los distintos niveles de gobierno y el resto de la sociedad, los cuales están interrelacionados debido a que son corresponsables de la acción educativa, por lo que tienen funciones que cumplir respecto a ella. Estas, por su puesto, son distintas en cada caso, pero convergen en el objetivo: la educación.

En las funciones ejercidas por el Consejo Escolar, no se detectó que hubiera variaciones entre aquellas facultades que les confiere la legislación y las que desempeñan cotidianamente. No obstante, los maestros y madres de familia que los integran, desempeñan funciones algo distintas a la normatividad, posiblemente esto se deba a que las funciones de cada uno, no son demasiado específicas en la legislación, por lo que se deja un margen de libertad o autonomía en este ámbito.

En la legislación el presidente del Consejo convoca a las sesiones, las preside, representa al Consejo Escolar, orienta y vigila su trabajo y emite un voto de calidad cuando es necesario. En concordancia, uno de los directivos afirma que es la presidenta, cargo que desde el gobierno de Peña debe ser ostentado por un padre o madre de familia, quien los convoca y avala las acciones que se realizan.

En otro escenario, una madre de familia, añade que la presidenta del Consejo se ocupa del manejo del dinero del Programa Escuelas de Calidad, de firmar los documentos y de revisarlos cuando se efectúa la compra de materiales. Esto obedece a que en el Estado de México, con base en el Reglamento de Participación Social de SEIEM, se tiene contemplado que la cuenta bancaria en la que se depositan los recursos con los que cuenta la escuela, debe ser manejada de forma mancomunada por el presidente del Consejo Escolar, el tesorero y el director de la escuela. En consecuencia, se requiere la firma del presidente del Consejo Escolar para este tipo de compras.

Para uno de los casos analizados, tenemos que la presidenta del Consejo Escolar también colabora con la Asociación de Padres de Familia para tareas simples como cargar los materiales que se emplean para eventos, como el del 10 de mayo. Empero se reconoce que, aunque apoye para la realización de tales actividades, esa no es su función. Por ende, no es posible decir que los sujetos se apeguen netamente a sus funciones.

En esta misma sintonía, cabe retomar una de las respuestas dadas por una madre de familia entrevistada, cuando se le preguntó por las funciones que llevaba a cabo dentro del Consejo Escolar:

...yo, a pesar de que soy vocal, luego parezco tesorera. O sea, en lo que quieran comprar, en lo que les falta, que de los materiales para construcción, que hay que ver lo del agua...o sea que en todo, en todo ando (MF2-190615).

Lo anterior habla de que las funciones no se siguen al pie de la letra, tal cual se plantea en el plano formal, es decir, en las reglamentaciones. Por lo contrario, en la vida cotidiana del Consejo Escolar, hay lugar para la informalidad, lo que se hace visible en situaciones como la descrita por la madre de familia. Esta indica que existe una participación abierta y trabajo colaborativo.

Encontramos que algunos sujetos no se ciñen estrictamente a su función, si no que apoyan las de otros, por lo que es posible ser vocal legalmente y parecer tesorera en la práctica cotidiana, como ha observado una de las madres. Desde luego, también es posible no cumplirlas, aun siendo la presidenta, pues como dijo esta misma madre “a veces viene y a veces no.” Esto mismo ocurre con los maestros que integran el Consejo Escolar. Uno de los tres maestros entrevistados ejerce funciones no previstas en la legislación:

Aquí nosotros coordinamos, somos enlace entre padres de familia, maestros y alumnos, a veces los maestros en sí no pueden estar con padres de familia porque tienen sus grupos, pero como yo tengo un poquito más de tiempo porque... yo trabajo con todos los alumnos aquí, desde primero a sexto grado. En sí, soy el apoyo de todos, desde alumnos, maestros y del directivo, soy enlace. Cuando surge algún problema con padres de familia, con maestros, alumnos, tengo esa función (M1-120515).

El maestro al que hemos citado, oficialmente tenía a su cargo el establecimiento de consumo escolar. Pero, en virtud de su disponibilidad de tiempo, suele servir de enlace entre los integrantes de la comunidad educativa. En suma, como establece Cerecedo (2005), tras la organización formal se ubica una estructura informal, que revela la presencia de la micropolítica en la escuela.

En otro orden de ideas, hay que destacar que los entrevistados conciben al Consejo Escolar también a través de sus relaciones con otras instancias de participación, como la Asociación de Padres de Familia y el Consejo Técnico Escolar. Con otras instancias externas de participación, como el Consejo de Participación Ciudadana (COPACI) y autoridades gubernamentales. Esta colaboración ha sido fomentada por el discurso vertido en la legislación y la política educativa y es una muestra más de los efectos que ha tenido en el funcionamiento cotidiano de los Consejos Escolares en las primarias mexiquenses.

Con respecto al Consejo Escolar, la Asociación de Padres de Familia y el Consejo Técnico, se vislumbran vínculos de colaboración, al grado que pareciera ser que comparten funciones y que su existencia no puede darse por separado. Pero también se avizoran en las narrativas algunos intentos por diferenciar al Consejo Escolar de la Asociación de Padres de Familia. Comencemos con las relaciones de colaboración. En la cosmovisión de los directivos “...el Consejo Técnico, la Sociedad de Padres y el Consejo Escolar, no están separados (D1-080515).

Esto deriva en que el Consejo Escolar, apoya en las gestiones junto con la Asociación de Padres de Familia y el Consejo Técnico. De tal suerte que, por ejemplo, “a los tres se les involucra en la gestión de las obras” (D1-080515). En afinidad con la visión de los directivos, los maestros hacen mención de que la Asociación de Padres de Familia y los Consejos Escolares “trabajan en unión para que puedan lograr estos proyectos a corto, mediano y largo plazo” (M1-120515).

También ponen en juego el nexo que hay entre el Consejo Escolar y el Consejo Técnico para cumplir los fines trazados por los Comités. Para una maestra, esto fue fundamental para trabajar la cuestión de la no violencia y combatir el bullying, ya que para realizar su labor en Consejo Técnico, solicitó a los demás profesores su apoyo:

Yo dije, por favor, de cada grupo tres carteles del bullying. Y me apoyaron, entonces nos apoyamos... todos los profesores, todos los docentes para también fortalecer los Comités (M3-170615).

En otro tenor, en lo que atañe a las madres de familia, es mucho más difícil distinguir diferencias entre el Consejo Escolar y la Asociación de Padres de Familia. Esto puede ser explicado en virtud de que algunos de los padres de familia que participan en el Consejo Escolar, también lo hacen en la Asociación de Padres de Familia:

...yo la he visto al igual, o bueno, al igual porque...pues he estado trabajando se puede decir que...en las dos. Y una es, nada más, se supone, que vigilancia de las que hacen la sociedad y...pues a pesar de todo sigue uno trabajando al igual, al parejo (MF2-190615).

Si bien estas redes de colaboración y apoyo develan que el Consejo Escolar recibe ayuda de la Asociación de Padres de Familia y del Consejo Técnico para el cumplimiento de sus funciones, también inducen a preguntarse cómo se distingue el Consejo Escolar de estas instancias.

Aunque no hubo intentos de diferenciar al Consejo Escolar del Consejo Técnico, si los hubo para diferenciarlo de la Asociación de Padres de Familia. En palabras de un maestro “...la sociedad de padres de familia tiene otras funciones...” (M1-120515). Los directivos hicieron énfasis en la independencia que mantienen ambos pese a que tienen como fin coordinar acciones para la mejoría de sus escuelas.

Se identifica que el ámbito de acción del Consejo Escolar es más amplio que el de la Asociación de Padres de Familia. El ámbito de acción de esta última es el mantenimiento de la escuela. Por ende, no puede opinar en situaciones académicas, algo que si puede hacer el Consejo Escolar “porque en él están integrados el director y los docentes” (D2-030615). Las madres de familia, convergen con esta distinción. Consideran que la Asociación de

Padres de Familia se dedica a las obras que necesita la escuela, mientras que el Consejo Escolar está mayormente involucrado con la educación de los niños.

En el Pacto por México y en la Iniciativa de la Reforma Educativa de 2013, se tiene la noción de que la autonomía de gestión tendrá como objetivo la mejora de la infraestructura de la escuela, comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos. Quizás es por este motivo que el Consejo Escolar procura relacionarse con instancias de participación social externas a la escuela como el Consejo de Participación Ciudadana (COPACI). En la relación del Consejo Escolar con el COPACI nuevamente vemos la influencia de la gestión. Recordemos que desde la perspectiva de Ball (2001), en la gestión, los participantes individuales son parte de una estructura compleja, interrelacionada e interdependiente, con lo que nunca están solos o actúan de forma separada. Los dos Consejos Escolares analizados buscan vincularse con otras instancias y autoridades, lo que concuerda con esta premisa.

Desean mantener esa vinculación porque les es útil. Para los directivos, es de gran utilidad que el Consejo Escolar mantenga una buena relación con el COPACI porque puede integrar sus proyectos al Ramo 33. Al mismo tiempo, puede incluir a la escuela en las peticiones que dirija al Ayuntamiento:

...el Consejo Escolar de Participación Social acude al de Participación Ciudadana para que integren los proyectos de la escuela en el Ramo 33. Se trabaja junto con ellos para que cuando soliciten al Ayuntamiento... allí va la proposición de la escuela con ellos (D2-030615).

Los recursos económicos o en especie que reciben pueden ayudar a mejorar su infraestructura, a comprar materiales o resolver problemas de operación, como demanda el discurso de la autonomía de gestión. La intención de ser tomados en cuenta por el COPACI, es clara tanto en la Escuela Primaria “A” como en la “B.”

En la “A” se buscó generar un fuerte vínculo con el COPACI, de tal suerte que se incluyó en la Asociación de Padres de Familia a una mujer que también era integrante del COPACI. Se le dio el puesto de presidenta. Sin embargo, intento renunciar posteriormente, como relata una madre de familia:

... nuestra señora de COPACI, hace tres meses, dice: sabe qué, vengo a renunciar, no puedo. Renuncio no, se va a quedar hasta el final, aunque nada más venga y firme

documentos. Pero que venga y lo haga: sabe qué, está usted adentro, gestiónenos algo, pídanos algo, aunque no venga a las juntas, aunque no venga a ayudarnos, gestiónenos algo. Por qué se va a dificultar, si se supone que manejan dinero para la escuela del municipio, si algo podemos arañar de eso para la escuela, pues... adelante (MF1-100615).

En el relato anterior es clara la relevancia que tiene para la escuela ser considerada por el COPACI, puesto que es una vía para acceder a recursos del municipio. Muchas veces, la relación con el municipio no es buena. Una madre de familia declaró estar inconforme ante la falta de acercamientos con esta autoridad. A su criterio, la regidora de educación debe ser más cercana a las escuelas para conocer el estado de su infraestructura. Asimismo, denuncia los malos tratos que los prestadores del servicio de recolección de basura propinan al personal de intendencia.

A pesar de ello, admite que la autoridad ha ayudado a mejorar la infraestructura escolar al brindar recursos monetarios. Cuando el municipio no emite una respuesta favorable a la petición, es común que se acuda a Servicios Educativos Integrados al Estado de México, esto es, al gobierno del Estado de México.

Los maestros reconocen además el apoyo del gobierno federal para la realización de obras. Su relación con las autoridades les es favorable para realizar gestiones que mejoran su infraestructura, con lo que los Consejos contribuyen a la autonomía de gestión, al menos en los términos que se concibe en el actual sexenio.

En la revisión de la forma de significar los Consejos Escolares, nos topamos con dos nociones: los objetivos o finalidades y la transparencia y la rendición de cuentas. Las finalidades están asociadas con los intereses ideológicos, como ha sido establecido desde un principio. Sin embargo, a nuestro criterio, la transparencia y la rendición de cuentas también forma parte de estos intereses ideológicos, ya que ambos son valores, al menos de acuerdo con la legislación y la política educativa mexicana, y como refiere Van Dijk (2005), la ideología incluye a los valores.

Sobre la cuestión de los objetivos o finalidades, volveremos más adelante. Ahora haremos énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas, debido a que ocupan un lugar fundamental en la percepción que lo sujetos tienen del Consejo Escolar. Parece ser un asunto importante puesto que se repite en sus narrativas.

Es innegable que la transparencia y la rendición de cuentas son valores inseparables de la democracia. Antes se ha explicado que ambos abren paso a la vigilancia y a la

disciplina en esta forma de gobierno. En la reflexión relativa a la legislación, surgió la posibilidad de que las autoridades gubernamentales ejercieran vigilancia sobre los Consejos Escolares, algo que los relatos de los informantes confirman ahora.

Para desarrollar el tema de la vigilancia, retomemos nuevamente a Foucault (2008), quien sostiene que para lograr la docilidad de los cuerpos el poder disciplinario emplea la vigilancia jerárquica, la sanción normalizadora y el examen. La vigilancia jerárquica se basa en técnicas que hacen visibles a aquellos sobre los que se aplica el poder. Estas técnicas poseen una peculiaridad, hacen posible ver sin ser visto.

Por otra parte, la sanción normalizadora consiste en castigar lo que se desvía de la regla con la intención de encauzar tal desviación en los sujetos y volverlos “normales” u homogéneos, esto significa que es correctiva. En tanto que el examen es una combinación de la vigilancia jerárquica y la sanción normalizadora, eso implica que es una mirada que permite clasificar y castigar a la vez.

Se estima que esto puede ser empleado para comprender la transparencia y la rendición de cuentas, noción que está fuertemente asociada con el discurso de los Consejos Escolares. Esta asociación se localizó en las legislaciones tanto nacional como del Estado de México. Y, como se dijo, también se ubicó en el discurso de los sujetos. Es destacable que directivos, maestros y padres de familia, incluyeron la temática, ya sea de modo implícito o explícito en sus narrativas, lo que es muestra de la importancia del tema.

Como se estableció en el andamiaje conceptual, la vigilancia es inherente a la transparencia y la rendición de cuentas: a la transparencia porque requiere que la sociedad se mantenga vigilante de la acción gubernamental para informarse de ella y a la rendición de cuentas, ya que demanda que los ciudadanos vigilen, se informen y castiguen con su voto al gobierno en tiempos electorales, cuando su actuar les ha parecido incorrecto o, en su defecto, que los diversos poderes y niveles de gobierno se vigilen entre ellos mismos.

Los directivos y maestros, son considerados como servidores públicos en nuestro país y, por lo tanto, están sujetos a los procesos de transparencia y rendición de cuentas, tanto en el marco de las actividades que desempeñan en la escuela, como en aquellas que realizan en los Consejos Escolares. En estos últimos, también los padres se sujetan a tales procesos; y que en conjunto con los demás integrantes deben elaborar un informe de transparencia.

En cuanto a los Consejos Escolares, puede decirse que, en una dimensión, llevan a cabo rendición de cuentas de carácter horizontal; puesto que proporcionan información sobre sus acciones a los gobiernos federal y estatal. Como señala una directora entrevistada, esto se hace a través de plataformas digitales. En el Estado de México, esta plataforma lleva por nombre Sistema Integral de Consejos Escolares (SICEPS). A nivel nacional, la plataforma ha sido denominada Registro Publica de Consejos Escolares (REPUCE).

En ellas se suben las actas constitutivas de los Consejos Escolares, se proporciona información acerca de los Comités que se conformaron, del número y la calidad de los integrantes, así como sus planes de trabajo. En palabras de la directora, en ellas se registran:

...la zona escolar a la que pertenecemos, sus objetivos, cuánto se va a invertir en ese programa, cómo se va a hacer, todas las actividades que se van a realizar, con sus costos, y con sus responsables, y todos los programas, las acciones para el cumplimiento de la planeación, todo se registra en plataforma, los temas prioritarios, los responsables de cada Comité...cuántos integran el Comité y quién es el responsable. Eso es lo que aparece en el acta constitutiva administrativa y el acta que se sube a plataforma. Se van registrando las acciones, los avances y que tanto nos falta por hacer (D2-030615).

No puede negarse que la información que se sube a la plataforma es vasta. Por lo que al acceder es fácil conocer que Consejos Escolares han sido constituidos en los tiempos que marca la ley, si han cumplido con las sesiones mínimas que solicita la legislación o con la constitución de Comités. Asimismo, deja entrever si se cumplen los requerimientos de la gestión; pues debe especificarse cuáles son los objetivos que se han definido, las acciones que se toman para alcanzarlos, los avances que se han tenido y lo que resta por hacer.

La cuestión es: ¿quién puede acceder a la información contenida en esas plataformas? Dado que se requiere una clave para acceder, es claro que no cualquier ciudadano puede hacerlo, es decir, la información no está plenamente a disposición de la sociedad. La clave está en manos de los directores, que como secretarios técnicos de los Consejos Escolares, tienen la función de subir dicha información.

Además de ellos, pueden acceder los gobiernos federal y estatal. Bajo esta lógica, sí damos por válida la idea de Foucault (2008), acerca de que la vigilancia es un instrumento del poder disciplinario, tendríamos que en esta situación está presente tal poder y que es ejercido principalmente por los gobiernos federal y estatal.

Esta forma de poder se caracteriza por su tendencia hacia el control de los cuerpos de los individuos con la intención de convertirlos en sujetos dóciles y útiles para algo. Por ende, podemos decir que el poder que ejercitan los gobiernos federal y estatal contribuye a constituir a quienes integran los Consejos en sujetos que son útiles para la gestión. La razón es que estas plataformas permiten vigilar y controlar que sus postulados se estén llevando a cabo en los Consejos Escolares, como ocurre en las Escuelas Primarias “A” y “B.”

Por consiguiente, los directivos, maestros y padres aprenden los principios de la gestión y los ejecutan: trazan objetivos, definen estrategias para lograrlos y las corrigen cuando hace falta, como se ha insistido. Lo importante es lograr el objetivo. Los medios pueden variar pero el fin no. El hecho de ser constantemente vigilados y de estar obligados a subir la información a las plataformas. Los obliga a operar lo que fue convenido en los ordenamientos legales.

En lo que concierne a este aprendizaje, hay que hacer una acotación. Al analizar las entrevistas es observable que hay una mayor interiorización de los principios de la gestión en los directivos que en los maestros y las madres de familia, esto se deduce a partir del vocabulario utilizado por ellos. Los términos empleados por los directivos suelen ser más especializados y acordes a la gestión, aquellos usados por los maestros, pese a que tienen relación con la gestión, están enmarcados por su formación como docentes, por último, las madres de familia expresan ideas que, de igual forma, tienen que ver con la gestión, pero sus vocablos contienen matices del lenguaje coloquial.

Si existe vigilancia ¿podremos toparnos también con la sanción normalizadora y el examen en los Consejos Escolares? Ciertamente, las plataformas permiten a los gobiernos adquirir cierta mirada normalizadora similar al examen. Empero, hasta el momento no se han ubicado elementos que conduzcan a asegurar que en caso de incumplir con los tiempos o demás requisitos legales, sean sancionados de alguna manera.

Pero no debe obviarse que para una escuela primaria es benéfico contar con un Consejo Escolar, en virtud de que las convierte en candidatas para participar en el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y recibir recursos económicos, mismos que pueden perder si el Consejo Escolar no existe o no funciona según lo prevén sus lineamientos. Y, entre otras cosas, sus lineamientos señalan que deben contribuir a la autonomía de gestión.

Bajo esta lógica podemos hablar de la existencia de sanciones, si el Consejo Escolar no opera según lo establecido, se puede perder dicho recurso.

Llama la atención que desde el año 2001, cuando se dio inicio con la ejecución del Programa Escuelas de Calidad (PEC), el número de Consejos Escolares aumentó y con ello, también incrementó la investigación sobre la temática. Esta situación sugiere que el Programa ha servido como incentivo para que las escuelas constituyan Consejos Escolares y que su pérdida puede suponer una sanción.

No obstante, la vigilancia no se limita a la que ejercen los gobiernos sobre los Consejos Escolares. También hay vigilancia del Consejo Escolar hacia la escuela, de la comunidad escolar hacia el Consejo Escolar y entre los miembros de este último. Por lo tanto, el poder puede ser observado en la influencia de la macropolítica, representada por los gobiernos federal y estatal. Pero el poder también se ubica dentro de la escuela y el Consejo Escolar, posibilitando con ello el desarrollo de la micropolítica.

Con base en Foucault (1988), podemos decir que el poder no es un atributo detentado exclusivamente por el Estado, sino que es practicado por los sujetos. En sintonía con esta perspectiva, la información que revelan las entrevistas invita a pensar que el gobierno federal y el gobierno estatal vigilan a los Consejos Escolares, pero esto es posible gracias al sujeto, puesto que la vigilancia es algo que hacen los sujetos sobre otros. Son sujetos que representan a los niveles gubernamentales quienes pueden observar las acciones de los sujetos que integran los Consejos Escolares en las escuelas primarias analizadas.

Por consiguiente, si la vigilancia es un instrumento para ejercer el poder, como se ha asumido hasta ahora, entonces la vigilancia que los Consejos Escolares ejecutan sobre la escuela, es muestra del poder que los sujetos que lo integran efectúan sobre aquellos que no están dentro.

Durante la segunda sesión del Consejo Escolar, el director, los maestros y los padres dan seguimiento a los avances del programa anual de la escuela para verificar su cumplimiento. Al menos así lo manifestó uno de los directivos. En esto es notorio que hay vigilancia por parte de sus integrantes hacia el resto de los maestros y padres que no están dentro del Consejo Escolar pero que son también responsables del cumplimiento de la planeación anual, al formar parte de la escuela.

Continuando con la perspectiva de los directivos, se encontró que, además de vigilar el cumplimiento de la planeación anual, el Consejo Escolar debe vigilar el manejo de los recursos con los que cuenta la escuela. Las Escuelas Primarias “A” y “B” dicen contar con cuatro ramos económicos: el Programa Escuelas de Calidad (PEC), los ingresos obtenidos por la Asociación de Padres de Familia, el establecimiento de consumo escolar y la comisión de actividades recreativas, artísticas y culturales.

Ambas obtienen recursos económicos de estos cuatro ramos. Al inicio del ciclo escolar, debe hacerse una proyección de la cantidad de dinero que se recaudará por cada uno de ellos. La manera en que habrán de ser gastados también deberá quedar reflejada en la planeación anual. Para elaborarla, se debe tener en claro cuánto dinero fue asignado por parte del Programa Escuelas de Calidad, cuanto puede recaudarse mediante la Asociación de Padres de Familia, cuánto dinero aportará semanalmente el vendedor encargado del establecimiento de consumo escolar y, en total, cuanto recaudará al año en este ramo, así como cuántas actividades, como kermeses y rifas, emprenderá la comisión de actividades recreativas y culturales. Frente a este escenario, el Consejo Escolar por medio de su Comité de contraloría:

...tiene que estar al pendiente de que gastemos en lo que dijimos. ¡Ah! pero que es que dijimos que íbamos a hacer los bebederos pero ya nos lo hizo el Ayuntamiento y ya no gastamos el dinero en eso. Perfecto, se levanta un acta...y decimos: ya no se van a gastar los 30 mil pesos del bebedero porque ya lo hizo el ayuntamiento, ahora, lo vamos a invertir en esta otra necesidad. Se levanta el acta y se entrega. Así funcionan éstos (D2-030615).

Dicho sea en otros términos, el Consejo Escolar vigila la cantidad de recursos disponibles y el uso que se les da. Como parte de sus funciones de vigilancia, tiene la responsabilidad de solicitar a cada uno de sus Comités la entrega de un informe:

Cada Comité...tiene que cumplir con su plan de trabajo y tiene que dar un informe. Ese informe lo tiene que avalar el Consejo. El Consejo...está integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y vocales y luego aparte sus Comités. Éste, que es nuestro Consejo Escolar de Participación, tiene que pedirle a cada Comité su plan y su informe al final. Y tiene que verificar que realmente se haya seguido y, si no, que dé un acta de por qué no se realizó (D2-030615).

Por ende, el Consejo Escolar también ejerce vigilancia sobre sus Comités. Al ser éstos parte de él, puede afirmarse que se vigila a sí mismo. Por supuesto, en esto el sujeto

juega un papel importante ya que como hemos insistido, la vigilancia se da entre sujetos. Como expresa una madre de familia, entre los integrantes de los Consejos Escolares hay cierta vigilancia. A su juicio, los otros, aunque no pueden siempre acompañarlos a realizar gestiones “*están al pendiente de lo que hacemos y a dónde vamos*” (MF1-100615).

Volviendo al tema de la vigilancia del Consejo Escolar hacia la escuela, para los maestros, a diferencia de los directivos, la vigilancia se da con relación al trabajo docente. Cosa que para ellos es benéfica porque permite que la comunidad vea que cumplen con su trabajo, como señala un maestro: “*la verdad esos Comités ven que realmente nosotros estamos trabajando, no venimos nada más porque si...ven el amor que tenemos hacia la escuela*” (M3-170615).

En contraste, en las madres de familia la vigilancia se identifica con el “estar al pendiente” de lo que ocurre a los niños. En su opinión, el Consejo Escolar mediante sus Comités debe velar por su seguridad al interior del establecimiento y durante su salida del mismo. Debe cerciorarse de la existencia de botiquines, de que los niños tengan un seguro contra accidentes, de que la escuela pueda disponer de una patrulla para salvaguardar sus inmediaciones y asegurarse de que no existan puestos de vendedores ambulantes:

...debe haber alguien encargado de mantener un botiquín bueno en la dirección para algún accidente de los niños, para que estén al pendiente de un seguro que supuestamente ellos tienen contra accidentes, para que estén al pendiente de la patrulla que está ahí afuera, hay un Comité de vigilancia, de que los niños tengan la salida libre y que no haya puestos allá afuera (MF1-100615).

En otro contexto, la comunidad escolar también vigila al Consejo Escolar, con lo que tiene poder sobre él. Desde el punto de vista de los maestros, y también de las madres de familia, ya que coinciden en este aspecto, podemos afirmar que esto ocurre a causa de que el Consejo Escolar tiene el deber de informarle acerca de los egresos e ingresos de todos sus Comités, especialmente del de actividades recreativas y culturales y el de establecimiento de consumo escolar, que como vimos son parte de los cuatro ramos económicos.

Las finalidades mencionadas por los entrevistados fueron principalmente cuatro: la calidad, la infraestructura, las relaciones humanas y lo académico. No obstante, hubo algunas que no encajaron en tales categorías. Entre las que figuran: la afirmación de que

“la gestión tiene como finalidad gestionar soluciones” (D2-030615) o “la mejora de las instituciones” (M2-030615).

De cualquier manera, en el contexto de las entrevistas, puede entenderse que la gestión de soluciones o la mejora de las instituciones se dan en cuanto a las necesidades o problemáticas que la escuela presente en materia de infraestructura, de relaciones humanas y en lo académico. Por ello, se optó por encaminar la argumentación alrededor las cuatro finalidades ya referidas.

Para los entrevistados la finalidad prioritaria de los Consejos Escolares es la calidad de la educación. Máxime para los directivos y maestros, quienes distinguen que de ella se desprenden una serie de finalidades secundarias, cuyo logro implica un avance en cuanto al cumplimiento de la finalidad principal. Estas finalidades son tres: mejorar la infraestructura, mejorar las relaciones humanas y opinar en el aspecto académico.

Esto converge con el discurso político y legal, a la vez que diverge de él en cierta medida. Previamente se estableció que en dicho discurso, a la participación y a los Consejos Escolares se les han asignado tres finalidades: la cobertura, la calidad y la equidad. Siendo así, los consejeros subrayan únicamente una de las tres finalidades enunciadas por los gobiernos y autoridades educativas, esto es, la calidad. No obstante, las dos restantes quedan excluidas. En contraposición, en el discurso político y legal, no se reconoce de forma explícita que para la calidad de la educación sea necesario que el Consejo Escolar mejore la infraestructura, las relaciones humanas y opine en el aspecto académico.

Aun y cuando se considera esta distinción entre ambos discursos, no debe ser soslayado el hecho de que existe una finalidad en ambos casos, lo cual reviste una gran relevancia. Tener una finalidad quiere decir que se tiene un objetivo que perseguir. Como se ha insistido fuertemente, esto es algo que caracteriza a la gestión.

Para Ball (2001) un resultado del traslado de las ideas y las prácticas industriales a las escuelas ha sido precisamente la adopción de un estilo de establecer objetivos, cuyo propósito es “...fijar objetivos tangibles y específicos, que puedan alcanzarse en un período concreto de tiempo (Ball, 2001, pág. 163).

En el funcionamiento de Consejo Escolar, tal cual lo conciben sus integrantes, hemos visto ya la tendencia hacia fijar objetivos y buscar su cumplimiento. Hay que

resaltar que desde la óptica de Ball (2001) eso equivale a que las ideas y prácticas industriales han sido extrapoladas a los Consejos Escolares y que, por ende, se mueven con base a principios que derivan de la economía y el sector empresarial.

Continuando con la línea de pensamiento de Ball (2001), conviene subrayar que si es verdad que los consejeros se centraron mucho más en la calidad que en la cobertura y la equidad como finalidades del Consejo Escolar, también es verdad que identificaron una finalidad del Consejo Escolar que ha sido definida por el Estado y reconocida por las autoridades educativas. Asimismo, en el trabajo que aquí nos ocupa, las finalidades han sido abordadas como parte de los intereses ideológicos, en consecuencia, podría decirse que el interés que guía a los consejeros no dista mucho de los intereses enunciados desde el Estado.

Esto se explica en atención a que en la gestión se considera que “...los intereses colectivos distintos de los del sistema, están en realidad, deconstruidos” (Ball, 2001, pág. 160). Así, desde la perspectiva de la gestión los intereses de los integrantes de los Consejos Escolares deben estar articulados con los del Estado. Esta articulación puede observarse en los casos analizados. En la misma lógica de los intereses, nuestro autor anota que:

Las teorías de gestión reflejan los intereses y necesidades particulares de los administradores, son teorías que van de arriba abajo, contienen una visión de la organización desde el punto de vista correspondiente a la posición de quienes tienen el control (Ball, 2001, pág. 167).

En efecto, la visión del Consejo Escolar y de su finalidad parece depender de lo que se define de arriba hacia abajo. Del Estado hacia el Consejo Escolar. De ahí que sea posible imaginar que en estos aspectos se reflejan los intereses de quienes tienen el control: las autoridades federales y estatales.

Los intereses tienen impacto en los sujetos porque produce en los directivos, maestros y padres una visión sobre el Consejo Escolar y su finalidad. Los constituye en sujetos que aspiran alcanzar objetivos y, en particular, la calidad. Es una muestra más de la influencia que el discurso de la política y la legislación educativa tiene en los sujetos. Sin embargo, no debe subestimarse el papel de la micropolítica en la definición del interés. Baste recordar que los sujetos pueden definir metas secundarias que contribuyen al logro de la principal.

Estas existen mucho más en la parte informal y micropolítica del Consejo Escolar, ya que como se ha dicho, esta jerarquización no existe explícitamente en la política y la legislación, si no que fue generado por ellos. Por esta causa, el sujeto también se constituye en la micropolítica, al perseguir finalidades trazadas en el marco de la escuela y su cotidianidad. En suma, el sujeto se constituye en la micropolítica, en conjunto con las biopolíticas que provienen de la macropolítica.

En voz de los entrevistados, la mejora de la instalación educativa entraña que el Consejo Escolar actuó en el ámbito infraestructural, consiguiendo mejorar los salones y obteniendo el equipamiento adecuado. Mientras que las opiniones en el aspecto académico se sitúan básicamente en el abatimiento del rezago académico.

El fomento de las relaciones humanas consiste en buscar que *“haya una relación armoniosa entre los niños, los maestros, los padres y entre la comunidad en general”* (D1-080515). Por lo tanto, dentro de las relaciones humanas quedan comprendidos los intentos del Consejo Escolar por vincular a la escuela con la comunidad. Para alcanzar esta meta, el Consejo Escolar organiza eventos denominados “socioculturales y de proyección a la comunidad”, como destacan los directivos.

Asimismo, quedan incluidas aquellas labores que el Consejo Escolar lleva a cabo para combatir la violencia escolar y el bullying, puesto que representan obstáculos para el desarrollo de una relación armoniosa. Cuestión que fue ampliamente subrayada por los maestros.

Las madres, por su parte, aludieron al papel que tiene el Consejo Escolar para evitar que se den problemas entre los maestros y los padres de familia. A su forma de ver, el Consejo Escolar logra evitar esos problemas al vigilar que todo se haga bien y correctamente. La vigilancia así percibida tiene connotaciones positivas aunque también está latente la sanción como posibilidad.

En lo que atañe a la vigilancia y sus contribuciones a la mejora de las relaciones humanas, se asume como parte de lo que hace el Consejo Escolar pero se destaca también como un aspecto negativo, especialmente cuando la mayoría de sus integrantes quieren dedicarse a vigilar pero no a trabajar, a producir acciones más allá de ser un mero observador. Lo que desemboca en que muchos vigilan y unos pocos hacen. Esto refuerza

la idea de que las funciones del Consejo Escolar están fuertemente asociadas con la vigilancia.

Los motivos de los sujetos para participar han sido clasificados en dos grandes grupos: En el primero de ellos hemos colocado las motivaciones que tienen su origen en la influencia de una instancia o sujeto externo. En el segundo, se exponen las motivaciones que emergen a raíz del deseo de los participantes por lograr las finalidades antes descritas, puesto que como refiere una maestra *“el motivo sería la meta”* (M3-170615).

Comencemos con el primero. En los directivos la motivación externa proviene de la legislación, de tal manera que ven su participación en el Consejo Escolar como una obligación. Esto puede observarse en los siguientes fragmentos de entrevista. Para el director *“no son mis motivaciones, es mi obligación involucrarme”* (D1-080515). Y para la directora: *“estoy dentro de, o sea sin motivos ya estoy. No sé, yo tengo que formar parte del Consejo administrativamente. Administrativamente ya estoy dentro* (D2-030615).

Puede inferirse que, en su pensamiento, la obligación administrativa no se entiende como motivación. Aunque es usual entender a la obligación como motivación, como motivación extrínseca para ser exactos. A causa de eso, dicen no tener motivos. Pero este panorama no debe inducir a pensar que no los tienen, en sus narraciones detallaron motivaciones que tienen que ver con el logo de finalidades del Consejo Escolar, como se verá enseguida.

En los maestros, los motivos externos toman distancia de la obligación administrativa pero sobrevienen otros equiparables, como la designación del director y los acuerdos tomados entre los demás maestros en el Consejo Técnico. Al parecer el director y el Consejo Técnico determinan qué maestros se involucrarán en el Consejo Escolar.

Para los padres de familia, estos motivos tienen su origen en la invitación de otros padres que decidieron participar antes que ellos, de la necesidad de que sus hijos estén bien o de la sugerencia de un familiar que previamente había participado en la escuela, aunque no necesariamente en el Consejo Escolar. Así se expresa en el siguiente relato:

...yo le decía a mi mamá, es que no, no me gusta ver la escuela así. Pero...siempre oigo que el dinero, que el dinero y le digo: y yo...cómo voy a saber. Y mi mamá: pues métete para que veas que no es fácil tampoco. Entonces ahí es donde se ve que el hablar es fácil pero el estar adentro no es fácil. Hay que aguantar también tantos problemas que hay aquí (MF2-190615).

Por otro lado, los motivos que tienen que ver con el logro de metas o finalidades giran principalmente en torno a dos de ellas: la mejora de las instalaciones y la mejora de las relaciones humanas. No hubo alguna expresión que se focalizara en el aspecto académico de la escuela como aliciente para involucrarse.

Directivos y madres convergieron en que la mejora de las condiciones materiales de la escuela, fue un aliciente para involucrarse en el Consejo Escolar. Para los directivos, esta mejora se asocia con una cuestión de ética profesional que obliga a mejorar las condiciones de trabajo en las que se desempeñan los alumnos y los maestros. Lo que se traduce en que ellos cuenten con los materiales educativos necesarios. Mientras que, para algunos padres, la decisión de participar fue una respuesta ante el mal estado infraestructural de la escuela. No obstante, para los directores, la infraestructura no fue el único motivo. Ellos destacan además los beneficios que trae el Consejo Escolar para las relaciones humanas.

Uno de estos beneficios es el fortalecimiento de la comunicación entre padres, alumnos y maestros. De acuerdo con uno de los directivos, la comunicación se fortalece cuando es efectiva, es decir, cuando el mensaje que se está dando es entendido. Si ocurre así, se produce otra serie de beneficios para los miembros de la comunidad educativa: autoridades educativas informadas de las acciones que se generan en la escuela, docentes que desempeñan su trabajo con mejor ánimo, que dan resultados y están dispuestos a asumir compromisos, padres de familia que están informados sobre las acciones que se están llevando a cabo en la escuela y que, al saber lo que está pasando, se sienten mucho más tranquilos y confían en que su labor se está cumpliendo.

En esta última idea, nuevamente se hace hincapié en que al participar los padres, pueden darse cuenta de que realmente se está trabajando. Esta postura también es acentuada por los maestros, para quienes los Comités de los Consejos Escolares difunden lo que se hace en la escuela.

Algo que llama la atención es que los motivos de los maestros, recaen mucho más en la necesidad de mejorar las relaciones humanas, que en la mejora de la infraestructura del edificio escolar. Asunto que fue omitido. En lo que atañe a las relaciones humanas, resulta importante atender los problemas de violencia que se dan entre los niños, ya sea dentro del aula o a nivel escuela. Bajo esta lógica, encontramos que una maestra decidió participar en el Consejo Escolar debido a este tipo de problemas:

...el ciclo pasado tuve muchos problemas de violencia, eran constantes los problemas que había en mi salón con los niños, les cuesta mucho trabajo relacionarse...por eso elegí esta comisión (M2-030615).

En esto último se constata que, en ocasiones, el motivo para participar puede residir en la obligación y la designación, en tanto que en otras es una elección del sujeto, impulsado por las condiciones adversas que vive en su diario quehacer y que se propone intentar solucionar a través del Consejo Escolar.

En lo que concierne a los maestros, hubo un motivo que no encaja en ninguno de los dos grupos antes citados pero que resulta significativo. Un maestro, aseguró que además de haber sido designado como integrante del Consejo Escolar, participa en virtud de que le gusta ser parte de la comunidad escolar.

El gusto puede ser entendido como una satisfacción. Por lo tanto, la satisfacción puede ser un motivo para participar. Por supuesto, esto demuestra que hay un nexo entre la satisfacción y la motivación. Con base en Ball (2001), podemos establecerlo también entre estas dos y las finalidades. Ya se ha sostenido que las finalidades pueden constituirse en motivos que impulsan a los sujetos a participar. Partiendo de este autor, nos topamos con que el logro de objetivos o finalidades puede producir satisfacciones en el sujeto.

Ball (2001), con fundamento en Young, señala que las investigaciones...apuntan hacia la necesidad que tiene un director eficaz de asegurarse que la comunidad escolar, en cuanto grupo, funcione bien y que los objetivos conocidos y acordados se alcancen para satisfacción de todos.

Los resultados obtenidos, en cuanto a las satisfacciones, se ajustan a éste postulado. Las satisfacciones que se encontraron son afines al logro de las finalidades que fueron detalladas por lo sujetos. Con independencia de esto, cabe hacer una acotación. En contraposición con los maestros y los padres de familia, los directivos no sólo exponen satisfacciones asociadas con el logro de metas. Sus satisfacciones son también de carácter administrativo.

Por ejemplo, un directivo se complace con la representatividad y la delegación que favorece el Consejo Escolar. Para otro, la representatividad es útil porque al ser representante de un grupo y presentarse como tal, al momento de hacer gestiones ante

diferentes instancias y/o autoridades, ha notado que los apoyos son prestados más fácilmente por éstas.

En otro extremo, la delegación reditúa también en un beneficio para el directivo porque éste puede dejar en manos de los miembros del Consejo Escolar la realización de algunas gestiones, lo que desemboca en un alivio de la carga administrativa para él. Este alivio le permite disponer de mayor tiempo para dedicar a la situación técnica, es decir, para verificar que las acciones planteadas en la planeación se lleven a efecto.

Adicionalmente, se siente satisfecho cuando los integrantes del Consejo Escolar se involucran con el trabajo y brindan soluciones innovadoras para las problemáticas escolares. En todo ello, es verificable que las satisfacciones del directivo se generan cuando el Consejo Escolar le ayuda a cumplir con su trabajo, ya que tradicionalmente el director es quien ha estado a cargo de realizar las gestiones y de buscar alternativas para solucionar las problemáticas escolares.

Los maestros expresaron satisfacciones que resultan del logro de la mejora de las relaciones humanas, esto es, la construcción de una relación armoniosa en la comunidad educativa. La atención se focaliza sobre los propios estudiantes y sobre aquellos padres de familia que no ocupan un cargo en ninguna de las instancias de participación de la escuela, pero que se pretende se involucren de algún modo en la educación de sus hijos y que no se mantengan alejados de la escuela.

Así, una maestra se muestra satisfecha por haber dado a conocer su punto de vista y que éste allí sido tomado en cuenta. Por lo que se distingue en su narrativa, estos puntos de vista suelen materializarse en actividades en las que los padres acuden al plantel. Normalmente éstas son recreativas o de macrogimnasia. Pero, en cualquier caso, se busca que contribuyan al desarrollo de una relación armoniosa entre los maestros, misma que a veces es tensa, debido a que los padres no responden ante los requerimientos del maestro.

Al parecer los alumnos también son involucrados en las actividades que el Consejo Escolar emprende para mejorar las relaciones humanas y abatir la violencia escolar. Los niños apoyan en la elaboración de materiales y trípticos para divulgar información y prevenir el bullying. A pesar de que esas actividades son planeadas por un Comité específico dentro del Consejo Escolar.

Por su parte, los directivos y madres de familia obviaron el aspecto de las relaciones humanas pero no el de la infraestructura. Un directivo manifestó estar satisfecho a causa de la culminación de las obras y las madres por haber hecho aportaciones para que la escuela tenga la estructura que tiene, destacando el mobiliario que posee, la mejora de las aulas y el acceso a recursos electrónicos como computadoras.

En la misma vena, la segunda madre de familia manifestó estar satisfecha con un cambio en su percepción de la escuela. Al principio desconfiaba de la forma en que se manejaban los recursos pero tras haber participado cambió su opinión, llegando a considerar la participación como algo bonito o agradable de hacer.

6.2 La toma de decisiones como actividad política

Dentro de la perspectiva micropolítica de Ball (1989), la toma de decisiones es una actividad política que no puede ser reducida a una serie de procesos. Esto es algo que sí suele hacer la gestión, que ve a la toma de decisiones como un proceso neutro, objetivo y libre de valores. Al contrario, la micropolítica invita a contemplar la toma de decisiones como una actividad que contiene una carga valorativa, misma que también podríamos denominar como ideológica y, en virtud de la cual, pueden emerger desacuerdos y conflictos (Ball, 1989).

En este apartado se recalca la postura micropolítica pero no se deja de lado la existencia de un proceso para la toma de decisiones. Sólo que a diferencia de la gestión, se piensa que el proceso no es neutro, sino que obedece a valores. Del mismo modo, el tipo de decisiones que los directivos, maestros y padres dicen tomar, denota cierto componente ideológico.

Para uno de los directivos, el Consejo Escolar toma decisiones de todo tipo, consiguientemente *“se abarca todo, físico, académico y de proyección a la comunidad”* (D2-030615). En esta cita, se hace patente que hay una marcada similitud entre el tipo de decisiones tomadas y las finalidades conferidas al Consejo Escolar.

Lo físico, se asemeja a la mejora de la instalación educativa o infraestructura, la proyección a la comunidad es parte de las relaciones humanas, puesto que se espera exista una relación armoniosa entre comunidad y escuela. En tanto que lo académico es referido en ambos casos. En suma, pareciera ser que se toman decisiones atendiendo a las

finalidades, que directivos y maestros identifican como vías para lograr la principal: la calidad de la educación.

Siguiendo a Oria (2009), es factible distinguir que las decisiones sobre lo físico, lo académico y de proyección a la comunidad, se emplazan en el funcionamiento cotidiano de la escuela. En vertientes sobre las que la ley no regula a cabalidad. Este plano que se conserva exento de reglamentación, es denominado por Oria (2009) como microautonomía, ya que en todo lo tocante a él, las escuelas son libres para elegir. Por ende, los Consejos Escolares toman decisiones sobre aquellas cosas en las que las escuelas tienen tal libertad. Al tomar decisiones cotidianas, el Consejo Escolar tributa a la microautonomía de las escuelas primarias.

Por otra parte, encontramos que hay un vínculo entre los intereses y la toma de decisiones. Dado que, siguiendo a Ball (1989), las finalidades han sido tratadas como intereses ideológicos, tenemos que los intereses influyen en el tipo de decisión que será tomada por los Consejos Escolares.

Sobre las decisiones que se toman en el plano académico, no se ofrecieron ejemplos, pero sí los hubo para las decisiones físicas o infraestructurales y para las que se toman con motivo de la proyección hacia la comunidad, tema que es parte de las relaciones humanas, si se sigue la lógica expuesta por los sujetos.

En materia de infraestructura, se abarcan, según los directivos, las decisiones que corresponden a la selección de prestadores de servicios, por ejemplo, constructores o herreros. Y, acorde con las madres de familia, también decisiones en torno a presupuestos para la compra de materiales de construcción.

En lo relativo a la proyección a la comunidad, para los directivos y madres, las decisiones se concentran en los eventos, como los desfiles. Mientras que en la percepción del maestro, las decisiones que se toman consisten en definir qué actividades se pueden hacer para vincular a la escuela con los padres de familia y dar solución a problemas de integración familiar o de autoestima en los niños.

Sea que la toma de decisiones ocurra en el marco de la infraestructura o de las relaciones humanas, hay dos elementos comunes a ambas. El primero es la idea de eficiencia, misma que es parte de la gestión y de la lógica de la producción industrial (Ball, 2001). La eficiencia estriba en lograr más con la inversión de menos recursos. Esto es algo

que se procura hacer cuando se compran materiales para construir en la escuela y en los gastos para la organización de eventos, en donde, a decir de una madre de familia, se busca lo más conveniente, lo que sea mejor, económico pero cuya calidad no sea tan deficiente como para que deba pagarse de nuevo después.

El segundo es que una vez que se establecieron las estrategias o actividades para subsanar las necesidades de infraestructura o las problemáticas de relaciones humanas, deben ser revisadas para saber si han funcionado o no. Contemplando estos posibles escenarios, “*se toman decisiones para continuar o para cambiar el rumbo*” (D2-030615). Esto es trascendental para conocer el proceso que sigue el Consejo Escolar para la toma de decisiones.

La percepción en torno a cómo se toman las decisiones tiene sus variaciones entre los directivos, maestros y madres de familia. La narrativa de uno de los directivos conduce a situar el proceso de toma de decisiones en la primera y la segunda sesión que los Consejos Escolares tienen.

En la primera sesión, se parte de una especie de diagnóstico que surge después de haber realizado un recorrido por la escuela y revisar los resultados académicos obtenidos por los estudiantes en su evaluación diagnóstica. Gracias a ello se identifican cuáles son las necesidades principales. Tomando en cuenta lo anterior, se proponen acciones y se asignan recursos.

Por su relevancia para la localización de necesidades escolares, la primera sesión es ponderada como decisiva por los directivos entrevistados. Por lo demás, puede asegurarse que la segunda sesión es consecuencia de la primera, en virtud de que está únicamente dedicada para decidir si se continúan con las acciones planteadas o si deben ser modificadas.

No obstante, la información obtenida de otro directivo induce a pensar que el Consejo Escolar no está solo en este proceso. En sus palabras “*...solos no lo hacen. Es en compañía de todo el comité, mesa directiva y Consejo Técnico... Todos trabajamos en equipo* (D1-080515). Salta a la vista que el proceso esbozado por los directores, se desprende de la planeación estratégica.

No hay que descartar que, en la conceptualización de Del Castillo-Alemán (2012), la planeación estratégica equivale a diagnosticar, diseñar soluciones y evaluarlas. El

Consejo Escolar efectúa este proceso para tomar decisiones. El diagnóstico y el diseño de soluciones ocurren en su primera sesión y la evaluación de éstas últimas tiene lugar en la segunda sesión.

El que la planeación estratégica se encuentre inmersa en el proceso de toma de decisiones, conmina a pensar que los Consejos Escolares se ciñen a los postulados de la autonomía de gestión, que trae consigo esta forma de planear, pese a que no es un invento de este sexenio. También lleva a suponer que el discurso político y legal ha tenido efectos en el sujeto, específicamente, en cuanto a su forma de planear y decidir. Los directivos parecen haber aprendido como planear y decidir estratégicamente

Algo similar parece haberse dado con los maestros, quienes destacan ideas análogas. Describen como, en primera instancia, se identifican las necesidades de manera individual y colectiva y, en segunda, se proponen también soluciones de manera individual y colectiva, lo que desemboca en una visión global de las problemáticas y de las soluciones.

A la vez, relatan cómo en las decisiones se ven involucrados no sólo el Consejo Escolar, sino también la Asociación de Padres de Familia y el Consejo Técnico, la dirección, la supervisión y el jefe de sector. En resumen, en la cosmovisión de los maestros, la toma de decisiones en la escuela no es una función exclusiva de los Consejos Escolares.

La participación de estas instancias y autoridades en la toma de decisiones podría ser vista como signo de democracia, en particular, podría ser una demostración de la existencia de un proceso democrático para la toma de decisiones. Hasta ahora, se ha repetido constantemente que al promover mecanismos de participación, la gestión está ligada a la democracia. Más todavía, se ha detectado que la democracia es una condición de producción del discurso sobre la participación y los Consejos Escolares.

Pero en las conversaciones que se sostuvieron fuera de la situación de entrevista con los informantes, así como en las observaciones realizadas durante el tiempo que duró el trabajo de campo, fue posible comprender que, en una de las escuelas, las funciones que corresponde a los Comités del Consejo Escolar son repartidas entre los maestros. En tanto que en la otra, la maestra que con antelación hemos citado, hace explícito que es un maestro el que preside cada uno de los Comités conformados.

Así, el Consejo Técnico se convierte en el espacio en el que se definen las acciones y se determina si hay continuidad o cambio en las estrategias adoptadas para solucionar las

necesidades. Esto lo confirma una docente. Para ella, el Consejo Escolar es “*en donde vemos qué funciona, qué no funciona y en qué podemos mejorar*” (M3-170615). En la legislación, se pretende que muchas de estas necesidades sean atacadas a través de los Comités de los Consejos Escolares

Acorde con la maestra, son los maestros en el Consejo Técnico quienes dan la propuesta de lo que se realizará en el Comité que seleccionaron para presidir. Esto indica que los padres que integran tal Comité no son considerados para elaborar dicha propuesta. De cualquier manera, son tomados en cuenta para determinar si las acciones son funcionales o no. Por ejemplo, la maestra describe que primero platica con los padres sobre el desarrollo de las actividades en el Comité para determinar si funcionaron o no. Posteriormente, ella lo expresa ante los demás maestros en el Consejo Técnico para que se tome la decisión sobre la continuación o interrupción de esas actividades.

Aun con esto, tenemos que los padres se constituyen en receptores de la información generada por los maestros en el Consejo Técnico pero no en tomadores de decisiones, esto es, en partícipes de la actividad política de la escuela. Esto se agrava si se tiene en mente que la conformación de los Comités corresponde al Consejo Escolar, concretamente, al presidente, al secretario técnico, al tesorero y a sus doce vocales.

Esto obedece a que de conformidad con la legislación, los Comités forman parte del Consejo Escolar y no del Consejo Técnico. En lo cotidiano es al revés, los Comités parecen formar parte del Consejo Técnico y no del Consejo Escolar. En esto surge una contradicción entre lo formal y lo informal, entre lo que se prescribe en la normatividad y las prácticas que desarrollan los sujetos. En esas prácticas, el Consejo Técnico influye en el funcionamiento del Consejo Escolar, por lo que ejerce poder sobre él.

A pesar de esta tensión, hay que reconocer que la participación de los integrantes del Consejo Escolar es muy reducida y su funcionamiento se ve rodeado por la apatía de sus integrantes, como se verá en lo sucedáneo. Es posible que a causa de esta problemática el Consejo Técnico deba asumir un rol activo en cuanto a la operación de los Comités. En este sentido, es destacable que el Consejo Técnico da vida a los Comités, los pone en marcha y se efectúan acciones en la escuela gracias a su intervención, mismas que de otro modo, podrían no haberse puesto en marcha.

De cualquier forma, la escasa intervención de los padres de familia es un fenómeno que existe. No debe desconocerse que esto, al menos en parte, se da porque muchos de ellos deciden no participar de ninguna forma en la escuela, es decir, no se involucran ni en el Consejo Escolar, ni en la Asociación de Padres de Familia y, en casos, extremos, no asisten a ninguna junta en el ciclo escolar.

Pero la escasa intervención persiste aun entre aquellos que han optado por participar. Esto se confirma con las entrevistas hechas a madres de familia. A diferencia de los directores y los maestros, a ellas les resultó más difícil responder cómo se toman las decisiones. Ambas mujeres esclarecieron que las decisiones se toman en reuniones y describen como son éstas. En sus descripciones, aseveran que las reuniones sirven para hablar sobre el desarrollo de eventos y obras, para rendir cuentas, llenar libros o hacer propuestas respecto a algún gasto que pueda hacerse.

No obstante, su papel en la toma de decisiones no es concluyente en sus discursos, lo que induce a reflexionar que su participación puede ser muy reducida. Más si se considera que en las actividades que describen haber realizado en las reuniones, no mencionan haber tomado decisiones, con lo que su actividad parece girar en torno a la rendición de cuentas y a la vigilancia de las obras que se hacen en la escuela. Si la rendición de cuentas supone vigilancia, como se ha argumentado, tenemos que los padres de familia se convierten en meros espectadores de lo que se hace en la escuela.

Lo que sí puede constatarse en sus discursos es el peso que tiene el director en la toma de decisiones. Aunque en las escuelas visitadas se observó una gran apertura de los directivos para dialogar con las madres de familia, éstas últimas expresan disposición para subordinarse ante la postura que el directivo emita ante sus propuestas:

...todo lo venimos y lo comentamos aquí con el director, cuando viene la presidenta, la secretaria, la tesorera y yo como vocal. Y ya si el director nos dice si, nosotros le continuamos. Si el director nos dice no y hay que buscar otra, nosotros lo hacemos. Porque...solitas tampoco nos mandamos (MF2-190615).

Esta tendencia ya ha sido detectada por algunos de los defensores de la perspectiva micropolítica, Bardisa (1997) y Cerecedo (2005) para ser exactos, quienes identifican que el mayor poder para decidir constantemente está en manos del director y los profesores, mientras que los padres son escasamente tomados en cuenta.

A ello hay que sumar que, en el análisis de las atribuciones conferidas al director, maestros y padres en la legislación del Estado de México, se dedujo algo semejante. Al otorgar mayores facultades al director, la normatividad es propicia para que éste mantenga su poder en el Consejo Escolar, por más que la presidencia se otorgue en nuestros tiempos a un padre de familia y no al director, como hace unos años durante los sexenios de Zedillo, Fox y Calderón.

Si se contrastan estas situaciones con la tipología de participación formulada por Anderson (2001), que separa la participación auténtica de la inauténtica, es fácil conjeturar que la participación que se da en los Consejos Escolares estudiados y la que es promovida por la legislación, tiende a ser inauténtica; en virtud de que no es favorable para que las escuelas, a través de los Consejos Escolares, tomen decisiones importantes. La mayor parte de las decisiones siguen siendo tomadas por el gobierno federal.

Empoderar a los padres de familia en el Consejo Escolar, es una tarea difícil; pues es imposible soslayar que el director es la máxima autoridad en las escuelas y su liderazgo es reconocido como imprescindible en los enfoques de gestión (Murillo, 2006). Luego entonces, sea el presidente o no, siempre tendrá injerencia en el Consejo Escolar

6.3 El conflicto

Los participantes dan cuenta de los conflictos que han sido afrontados por los Consejos Escolares en la escuela. En lo tocante a esta temática conviene recordar que la gestión, al tener sus bases en la teoría de sistemas y la psicología humanista, subraya la importancia del orden y considera patológico y aberrante el conflicto (Ball, 2001), desde otras teorías, como la micropolítica de la escuela, el conflicto enriquece al promover el cambio en las organizaciones.

Para efectos de esta investigación, hemos identificado el conflicto con aquellos problemas que surgen entre los miembros del Consejo Escolar, con los desacuerdos que se dan entre el Consejo Escolar y otros integrantes de la comunidad educativa, así como con la inconformidad de los participantes ante situaciones que se dan en la escuela. Desde nuestra óptica, lo que todos estos hechos tienen en común es que nacen a raíz de intereses divergentes como sugiere Ball (1989). Desde este punto de vista, cualquier cosa que

contradiga los intereses de los integrantes del Consejo de manera individual o de éste como agrupación, termina por ser vista como conflictiva y como un problema a resolver.

Bajo esta lógica resulta interesante, como preámbulo, mencionar que los informantes emitieron expresiones que niegan la existencia del conflicto: “problemas....problemas no” (D1-080515), “*en si no tenemos problemas*” (M1-120515), “*gracias a Dios no, fijate que no hemos tenido trabas, no hemos tenido problemas*” (M3-170615).

Igualmente, proyectaron otras que minimizan la importancia de problemas como la apatía. Sobre la que se declaró que: “*es muy poca*” (D1-080515) o que “*es sólo cómo el 5% de la población de padres de familia*” (D1-080515). Aunado a ello, manifestaron otras más que catalogan a los problemas y al conflicto como algo inevitable: “*eso siempre pasa*” (D1-080515) o “*y así continuamos*” (D2-030615).

Así, se da una dualidad en torno al conflicto, es negado y reducido, algo que empata con las lógicas de la gestión que apelan al orden, pero también es reconocido y asumido como algo inevitable, algo que tiene más afinidad con el enfoque micropolítico, que pugna por admitir que el conflicto existe en las organizaciones escolares (Ball, 1989). Lo que es seguro es que tras la negativa inicial, algunos de los entrevistados resolvieron hablar de los problemas, unos con mayor profundidad que otros.

Los conflictos o problemas enfrentados por los Consejos Escolares son diversos, pero directivos, maestros y padres están de acuerdo en que la apatía es el principal. Para los directores, la apatía se presenta en los maestros y los padres que integran el Consejo Escolar, pero sobre todo en los padres de familia, según relata:

....empezamos los 15 y terminamos 3. Y eso porque los obligo. Al final cuento como con 6, no más. O sea, es la apatía y la falta de compromiso de los propios integrantes, sobre todo de los padres de familia, que siempre buscan un pretexto para no dar de su tiempo (D2-030615).

Desde el punto de vista de los maestros, la apatía también es un problema, se ubica en que ésta proviene de los padres, más no de aquellos que participan en el Consejo Escolar o en la Asociación de Padres, sino de aquellos que no se involucran en ninguna de estas instancias. En este sentido, la apatía se da cuando los padres se niegan a responder al llamado de los maestros, que requieren de su colaboración para resolver un problema,

como una maestra explica a continuación: *en el salón los niños eran muy agresivos y se les mandaba llamar constantemente a sus papás. Sí, pero en este caso los papás se mostraban como apáticos (M2-030615).*

Los padres que se niegan a participar son también percibidos como un problema por aquellos padres que sí participan:

...se ha pedido ayuda.... y la gente dice simplemente no quiero ir, no me metan. Pocos son los que participan y luego vienen muy molestos porque dicen: siempre estoy yo, siempre estoy yo y siempre estoy yo. (MF1-100615).

Por lo que se encontró, la apatía se extiende también a la rendición de cuentas. Muchos padres no se interesan por asistir a las juntas en las que se da a conocer la forma en que se aplicaron los recursos. Una madre plantea el siguiente escenario:

...si la misma gente se interesara en venir a las juntas y saber: oye en qué se ha gastado mi dinero. Y no vienen. De 200 padres, tenemos 200, sólo acudieron 40. Y dimos toda la explicación de todo en lo que gastamos el dinero (MF1-100615).

Al margen de la apatía, existen otros conflictos que el Consejo Escolar ha tenido que enfrentar en el marco de la escuela. Algunos de ellos emergen como problemáticas que la escuela debe solucionar y están vinculadas con las finalidades que hemos identificado que se han asignado a los Consejos Escolares. Como hemos explicado, finalidades como la mejora de la infraestructura o de las relaciones humanas son intereses compartidos por los miembros de estos Consejos Escolares, por lo que podríamos decir que los intereses inciden en el desarrollo del conflicto. Por ende, no es de extrañarse que las problemáticas se centran fuertemente sobre infraestructura o relaciones humanas.

En contraste con los directivos, los maestros y las madres abordaron un mayor número de problemas. Para los maestros también se ha afrontado: la tergiversación del papel de la educación a causa de los medios de comunicación y la falta de tiempo e informidades de los padres de familia ante las decisiones tomadas por el director.

De acuerdo con los maestros, la tergiversación del papel de la educación se ha dado a causa de los medios de comunicación. Estos difunden una imagen de ellos y su labor, misma que ha influido en los padres de familia. Esta imagen hace ver al maestro como

alguien que no trabaja y pone en duda su capacidad intelectual. A su juicio, el Consejo Escolar ayuda a modificarla. La manera en que lo hace, ha sido previamente abordada.

Esta solución proviene de la vigilancia que los padres efectúan sobre ambas escuelas. Los maestros piensan que cuando los padres participan, pueden observar que realmente trabajan, con lo que logran combatir la imagen que los medios de comunicación difunden de ellos. Para ilustrar esto, es fundamental rescatar la narración hecha por una maestra:

...yo fui de las primeras que hice el examen de oposición y lo pase. Y a mí...me dolió mucho cuando dijeron en los titulares “maestros burros.” Nosotros éramos aquí en Tecamac, Ecatepec, porque se unió Ecatepec, éramos como 3000 maestros, más de 3000 maestros, de los cuales te voy a decir que fueron como 1000 que no pasó, fueron menos, fue más del 80% que pasó. Por eso si nos pegó y dijimos... ¿por qué burros?, ¿por qué ponen en los titulares maestros burros? La verdad esos Comités ven que realmente nosotros estamos trabajando, que no venimos nada más porque si y ven el amor que tenemos hacia la escuela... (M3-170615).

Por otra parte, considerando el ángulo de la infraestructura, tenemos que los maestros opinan que la falta de aulas, de bodegas para guardar materiales, la ausencia de cisternas o sistemas de bombeo de agua, la necesidad de adquirir computadoras nuevas, de computadoras actualizadas, los daños en la pintura, el impermeabilizante, las tuberías y las losas, han sido problemas que los Consejos Escolares han intentado solucionar.

Continuando con la percepción de los maestros, nos topamos también con el problema del tiempo. Este se vuelve un problema cuando el tiempo que marcan las autoridades educativas es insuficiente para que los Consejos Escolares funcionen adecuadamente. Se supone que la participación de sus integrantes debe ser tomada en cuenta, sin embargo, eso no siempre ocurre así. A veces es necesario cumplir con los requisitos solicitados, y cuando eso ocurre, la participación es considerada en menor medida. En suma, la escasez de tiempo, es un obstáculo para la participación. Una de las maestras habla así del problema:

....no me refiero a...es que el director no nos toma en cuenta, sino que a veces ellos mismos también son obligados a tener que hacer las cosas al aventón y lo que se les venga a la mente, porque piden las cosas de hoy para hoy...a veces no se nos da tiempo de llevar un Consejo como tal (M1-120515).

Para los maestros, los conflictos tienen que ver con las relaciones humanas porque deben lidiar con la violencia que se da en los niños, ya sea en el aula o en la escuela. A su juicio, los conflictos entre los niños son motivados por las rencillas que existen entre sus familias. O un reflejo de la situación que experimentan dentro de las mismas. Estos conflictos deben ser atendidos por el Comité correspondiente del Consejo Escolar.

Otro de los problemas observado por los maestros es la inconformidad que emana de los padres de familia ante las decisiones tomadas por el director. Cabe aclarar que esta problemática no acontece, según uno de nuestros informantes, en ninguna de las escuelas que participaron en el estudio, en donde las comunidades son calificadas como tranquilas. Se dice que ocurrió en otra escuela primaria, en la que antaño la docente prestaba sus servicios. El suceso se desarrolló como sigue:

....llego nueva la directora, a ella le gustaba mucho ver las plantas y ahí no tenía, y compró arbolitos, pues también es parte de la educación... porque parte de eso a nosotros nos ayuda. Enseñar a los niños a que protejan las plantas es parte de ciencias naturales, de algunas materias. Pues allá protestaron (M3-170615).

En la percepción de las madres de familia, podemos hallar otros problemas: la confusión entre las funciones que tienen el Consejo Escolar y las que tiene la Asociación de Padres de Familia, el maltrato de los prestadores de servicios al personal de intendencia, el incumplimiento de las funciones asignadas a los Comités del Consejo Escolar y los rumores.

A decir de una de las madres, el peso de las decisiones recae sobre la Asociación de Padres de Familia. Esto obedece a que la gente no comprende que ésta se dedica exclusivamente a la infraestructura de la escuela, con lo que no puede resolver más problemas, como muchos de los padres de familia creen.

En definitiva, legalmente, el Consejo Escolar posee un rango de acción mucho más amplio que la Asociación de Padres de Familia, que se limita a cuestiones de infraestructura escolar. Pero, legalmente, también hay concurrencia de funciones entre ellas. El Consejo Escolar posee un Comité de infraestructura que debe tener impacto en este aspecto, al igual que la Asociación de Padres de Familia. Eso hace difícil determinar en donde terminan las facultades de cada uno.

A ello hay que agregar que las madres han tenido que intentar dar solución a los malos tratos que le brindan los prestadores de servicios públicos de recolección de basura, al personal de intendencia de la escuela. Esto condujo a presentar quejas ante la autoridad municipal. Lo que pone en evidencia la existencia de tensiones entre la escuela y el municipio. Asimismo, las madres hacen patente que algunos de los Comités del Consejo Escolar, abandonaron sus funciones en el transcurso del ciclo escolar.

Al mismo tiempo, señalan también como problema los rumores que se desatan entre los padres de familia que no participan. Estos rumores apuntan a que quienes participan “*se quedan el dinero*” (MF2-190615) o que “*nada más están haciendo gastos innecesarios*” (MF2-190615). El rumor ocupa un lugar importante dentro de la micropolítica, llegando inclusive a considerarse como una estrategia para influir en la toma de decisiones (Bardisa, 1997).

Para solucionar los conflictos se siguen varias estrategias. En términos generales se emplean las invitaciones, los citatorios, las actividades recreativas y deportivas, el diálogo, la construcción de acuerdos y la rendición de cuentas. Estas se seleccionan en función al problema que se pretende resolver.

Así, estrategias como las invitaciones y los citatorios se utilizan para atacar la apatía y promover la participación. Entretanto, las actividades recreativas y deportivas coadyuvan a mejorar las relaciones humanas y, por ende, conducen al logro de una de las finalidades del Consejo Escolar. En ese sentido, los acuerdos también contribuyen al logro de otra de las finalidades, la mejora de la infraestructura. Estos solucionan esta problemática en medida en que es posible acordar el uso de los recursos que provienen del Programa Escuelas de Calidad, de las cuotas voluntarias de los padres de familia, de los eventos socioculturales y del establecimiento de consumo escolar.

Los acuerdos también se usan para arreglar las inconformidades de los padres de familia. Los acuerdos van estrechamente ligados con otra estrategia, el diálogo, al cual se recurre para remediar las inconformidades de los padres de familia, la confusión que se suscita sobre las funciones del Consejo Escolar y la Asociación de Padres de Familia, el mal trato proporcionado por los servidores públicos y los rumores.

En lo que concierne a los rumores, también son afrontados por medio de la rendición de cuentas. En reuniones, se le da a conocer a la comunidad educativa el monto

de los recursos y el destino que tuvieron. Con lo que se pretende generar confianza en que los directivos, maestros y padres usan los recursos correctamente y que no se los quedan o son gastados inútilmente.

Todos los entrevistados afirmaron que la manera en que el Consejo Escolar resolvía los problemas era la mejor forma de hacerlo. Al hacer alusión al por qué se consideraba la mejor forma de resolver los problemas que enfrenta el Consejo Escolar, se pusieron en juego múltiples explicaciones. En algunas de ellas es posible observar algunas de los elementos que Ball (2001) imputa a la gestión, estos son su tendencia hacia el orden, la racionalidad y la constitución de un sujeto instrumentalizado.

Para Ball (2001, pág. 159) “la gestión es una tecnología y práctica de la racionalidad que supone una epistemología claramente empírica y racionalista. “Esta racionalidad puede ser ubicada en el testimonio dado por una maestra:

.... nunca con agresividad, ni imponiendo... vamos a lograr algo. Entonces, finalmente, yo siempre he dicho que cualquier problema o cualquier inconformidad que tenga un padre de familia lo puedo solucionar hablando. Y siento que es la mejor manera de solucionar, nunca puedes imponer, nunca puedes imponer a una persona. Yo creo que todos somos seres humanos pensantes y racionales... y tú vas a tener tu razón y... yo voy a tener la mía. Entonces... podemos llegar a un acuerdo... (M3-170615).

En lo que la maestra menciona se concibe al ser humano como un ser racional. Y es en virtud de esto que se piensa que puede darse el diálogo y la construcción de acuerdos. Además, se opone esta racionalidad frente a la agresividad y a la imposición, las cuales son excluidas como vías para solucionar el conflicto. Esto sirve como preámbulo para tratar la cuestión del orden.

En la gestión el orden se sitúa contra el caos (Ball, 2001). Por lo tanto, no es de extrañar que no se acepten medios agresivos para dar solución a los conflictos que se viven en el Consejo Escolar. Como refiere una madre de familia “...eso de igual pelear o igualarnos al tú por tú, como que no va. Simplemente una explicación y si...quieren entendernos pues nos entenderán” (MF2-190615).

Por otra parte, de acuerdo con Ball (2001), la gestión esquivada o margina las dificultades y los miedos de los sujetos. Y constituye cuerpos sometidos e

instrumentalizados es decir, útiles, cuyo propósito es lograr una eficiencia mayor. Esto es notorio en la narrativa de una madre:

...luego no todas se comprometen, no todas pueden venir, a no todos les agrada el director. No les agrada, pues sí, pero eso no quiere decir que porque no me agrades tú, no quiera yo trabajar contigo. O sea, digo, que...debes tener tolerancia, debes de aprender a trabajar y si es para un bien común...tú no puedes juzgar...yo no te puedo juzgar a ti si yo no sé cómo trabajas...si yo no sé qué planes tienes, cuáles son tus metas, qué quieres hacer. Si quieres apoyo de la gente pues... si tus ideas son buenas, aunque tú me caigas gorda, yo te voy a ayudar. Pero eso es lo que aquellas no lo vieron, las que se salen ¿no? El director me cae mal y me cae mal y me cae mal y me cae mal. Y no se puede porque me cae mal, me cae gordo. Pues sí pero...se me hace muy cobarde eso, si estás aquí, si vas a ver que ideas tiene, yo me quedo con él hasta el final. Le digo: maestro qué vamos a hacer, qué más se quiere hacer. Si me cae mal, de todos modos, necesita apoyo, ahí estamos y yo le ayudo, adelante. Entonces... cómo pretende uno que los niños aprendan si los mismos padres les dan ese ejemplo, si yo quiero tener un buen ciudadano, un buen hijo: yo voy a lavar, yo voy a pintar, yo participo, yo me intereso por la escuela. Qué voy a ganar, a lo mejor nada, pero yo sé que yo vine y pinté una barda (MF1-100615).

En este relato se observa que algunas de las preocupaciones de los sujetos, como el que “les caiga mal el director”, son percibidas como algo poco aceptable, como algo que debe esquivarse para trabajar por el bien común pese a que no se gane nada. Es cierto que a nivel personal puede no haberse ganado nada, pero la escuela sí. Por ejemplo, “una barda pintada.” Podría decirse que los padres se convierten en cuerpos útiles para ella.

Resumiendo, encontramos que dentro de los intereses: 1) en los conocimientos que tienen los sujetos acerca de su Consejo Escolar, se destaca su contribución a la transparencia y la rendición de cuentas, en detrimento de sus aportaciones a la toma de decisiones, 2) los sujetos son motivados a participar gracias a la influencia de un sujeto externo, como puede ser un familiar o un amigo, o por la intención de lograr determinados fines, como mejorar la infraestructura o las relaciones humanas dentro de las escuelas y 3) los participantes encuentran satisfacción cuando logran cumplir dichas finalidades.

En cuanto a las decisiones, identificamos que se toman principalmente con respecto a la situación de la infraestructura y de las relaciones humanas, lo que conduce a suponer que las decisiones se toman con la intención de lograr las finalidades que se atribuyen a los Consejos Escolares. También ubicamos que los integrantes dicen tomar sus decisiones con base a procedimientos democráticos, como la mayoría de votos, aunque a nivel de las

escuelas analizadas es difícil que haya democracia en este aspecto, puesto que el Consejo Técnico tiene un mayor peso en las elecciones que se hacen.

En lo que atañe al conflicto, vimos que es negado o minimizado en los discursos pero se reconoce que cuando surge es resuelto apelando a la racionalidad de los sujetos, mismos que deben dejar de lado las emociones que provocan o pueden provocar problemas. Puede decirse también que el conflicto no es tolerado debido a que puede interferir en el logro de las finalidades que se han propuesto y porque impide obtener el bien de la escuela.

Sin embargo, fue notorio que en la toma de decisiones del Consejo Escolar, los intereses divergentes no producen conflictos, puesto que hay mucha concordancia entre los intereses de los directivos, maestros y madres, lo que da lugar a la existencia de un acuerdo respecto a las áreas en las que es más importante tomar decisiones: infraestructura y relaciones humanas. En consecuencia, las acciones que se emprenden en esta materia reciben el apoyo de los integrantes y no suelen enfrentar oposición porque los participantes están interesados en ellas.

6.4 Macropolítica, micropolítica, sujetos y Consejos Escolares

Durante el análisis desarrollado en los dos capítulos anteriores, se produjeron seis grandes categorías. Tres de ellas, las condiciones de producción, la ideología y las formas de significar, surgieron para organizar los resultados obtenidos a partir de la revisión de los documentos de legislación y política educativa que representan a la macropolítica. Las tres restantes, los intereses, la toma de decisiones y el conflicto, se emplearon para exponer sistemáticamente las reflexiones hechas gracias a la información proporcionada por las entrevistas, mismas que dan cuenta de la micropolítica y del sujeto.

Es posible observar que hay relación entre las tres categorías que se identifican con la macropolítica, de igual modo, la hay entre las tres categorías que permiten observar el ámbito de la micropolítica y del sujeto. Al mismo tiempo, no debemos obviar que las teorías revisadas revelan que la macropolítica influye en los sujetos. En ese sentido, encontramos que también hay relación entre algunas categorías de la macropolítica y las que se elaboraron desde el discurso micropolítico.

6.4.1 Relación entre las categorías del análisis macropolítico del discurso: condiciones de producción, ideología y formas de significar

En el plano de la macropolítica, las condiciones de producción parecen ocupar un lugar fundamental. En el marco de las condiciones de producción, se incluyó al federalismo, a la democracia y, dentro de ésta, a la gobernabilidad democrática, también a la globalización, a la recuperación de la rectoría de la educación y la exclusión de la burocracia. Se contempló que las condiciones de producción inciden en la ideología. En esta categoría, la ideología, se agruparon los valores y las finalidades.

El discurso está orientado a lograr que el sujeto asuma un compromiso con la educación, con lo que, a su vez, se consigue que el sujeto se responsabilice y colabore para mejorar su calidad. Valores como el compromiso, la responsabilidad y la colaboración, pretenden articular la acción de los sujetos para alcanzar ciertas finalidades, entre las que figuran, la calidad, la cobertura y la equidad. Asimismo, condiciones de producción como la democracia, impulsan valores como la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otra parte, las condiciones de producción influyen en la forma de significar la gestión, en vista de que condiciones como la democracia, han convertido a la participación en un valor de gran relevancia. Es por esta razón que la gestión, que supone a la participación, se impone sobre la burocracia y se vuelve deseable para el funcionamiento de las escuelas.

Empero, la manera de aludir a la gestión ha ido cambiando en el discurso de cada sexenio. Inicialmente se hablaba de funciones de gestión, de un marco de gestión equilibrado, de transformar la gestión produciendo comunidades de aprendizaje y de gestión estratégica. Todo este discurso culminó finalmente en la llamada autonomía de gestión. Cabe mencionar que con la introducción de la gestión estratégica y, hoy en día, con la autonomía de gestión, ha adquirido fuerza la planeación estratégica. De cualquier forma, en cada uno de los gobiernos y su modo de hacer mención de la gestión, los Consejos Escolares mantuvieron su vigencia. Esto obedece a que adquieren sentido y relevancia dentro de la gestión, que confiere un alto valor a la participación.

Aunque las formas de hacer alusión a la gestión se modificaron en cada administración, eso no significó que los Consejos Escolares cambiaron completamente junto con ellas. Desde su nacimiento, algunas cosas se han mantenido intactas. Una de ellas es su definición como instancias de participación que realizan labores de consulta, orientación, colaboración, apoyo e información misma que, como se dijo, surge durante el zedillismo y que ha sido rescatado actualmente por la administración de Peña. Otra es la prescripción de quienes habrán de ser sus integrantes (principalmente directores, maestros y padres, pese a que también se contemplan los ex alumnos y otros miembros de la comunidad). Algunas más sí han cambiado, como sus funciones, los tiempos para sesionar, los temas para sesionar, así como los lineamientos para su funcionamiento y organización.

Por otra parte, condiciones de producción como la democracia inciden directamente en los procedimientos que han sido dispuestos por la legislación para que los Consejos sesionen. Estos procedimientos son de carácter democrático, como la realización de sesiones, la votación y la toma de acuerdos.

6.4.2 Relación entre las categorías del análisis micropolítico del discurso: intereses, decisiones y conflicto

En las narrativas que informan acerca de la micropolítica, la categoría fundamental son los intereses. Dentro de ésta, agrupamos los conocimientos acerca de los Consejos Escolares, mismos que abarcaron su funcionamiento y funciones, los integrantes y sus funciones, la forma en que se relaciona con otras instancias de participación dentro de la escuela, con otras instancias de participación externas a la escuela y con las autoridades gubernamentales. En la relación que establecen con ellas, se hizo patente la cuestión de la vigilancia. Tenemos que hay vigilancia de los gobiernos hacia los Consejos Escolares, de los Consejos Escolares hacia las escuelas, de los Consejos Escolares hacia sus propios Comités de trabajo y de la comunidad hacia los Consejos Escolares.

Asimismo, las finalidades descritas por los sujetos, fueron incorporadas dentro de los intereses. Siendo las finalidades el asunto más importante en materia de intereses, por lo que pudimos observar. Para los informantes la finalidad fundamental de los Consejos Escolares es la calidad de la educación, para alcanzarla se pretendía alcanzar otras: el

mejoramiento de la infraestructura, el mejoramiento de las relaciones humanas y opinar en el aspecto académico.

En los intereses también se introdujeron los motivos. Los motivos de los sujetos se dividen en dos. Así, en primer lugar, algunos de sus motivos giran en torno al impulso de una instancia o sujeto externo y, segundo lugar, en torno al logro de las finalidades antes descritas, entre las que destacan la mejora de las instalaciones y de las relaciones humanas. Se hizo visible que el logro de estas finalidades resulta motivante porque produce satisfacciones.

Las satisfacciones también se incluyeron dentro de los intereses. Las satisfacciones, además de originarse en el logro de las finalidades, tuvieron que ver con la parte administrativa de la escuela y con el sentido de pertenencia. En suma, las finalidades que conocen los sujetos, influyen en sus motivos y en sus satisfacciones.

En la categoría toma de decisiones, hemos colocado el tipo de decisiones tomadas y el procedimiento para hacerlo. En el tipo de decisiones tomadas sobresalieron tanto aquellas que están asociadas con lo físico, lo académico y de proyección a la comunidad, como las decisiones que se toman acerca del cambio o continuidad en las estrategias que se diseñan para subsanar las necesidades que se presentan en la escuela estas áreas.

Como puede leerse en el discurso de los informantes entrevistados, este tipo de decisiones están vinculadas a las finalidades que se atribuyen al Consejo Escolar. Dado que son parte de los intereses, hemos dicho que los intereses tienen impacto sobre la toma de decisiones, en otras palabras, se toman decisiones sobre aquellas cuestiones que interesan a los integrantes.

Por otro lado, los procedimientos para tomarlas son contradictorios en las narrativas, en algunos relatos mostraron una fachada democrática y en otros una no democrática. Democrática, porque se resaltó el uso de procedimientos propios de la democracia, como la mayoría de votos, para la toma de decisiones. Y, no democrática, dado que también se hizo patente la influencia que tienen los profesores, a través del Consejo Técnico, y del director, en la toma de decisiones.

En la categoría conflicto, quedaron comprendidos el tipo de conflictos y las estrategias usadas para solucionarlos. Se encontró que los conflictos que principalmente afronta el Consejo Escolar son la apatía, las necesidades de la escuela que tiene que verla

infraestructura y las relaciones humanas, la falta de tiempo, la inconformidad ante las decisiones del director, la tergiversación del papel de la educación, la confusión entre las funciones de la Asociación de Padres de Familia y las del Consejo Escolar, el maltrato de los prestadores de servicios y los rumores.

Como puede notarse, la infraestructura y las relaciones humanas son finalidades del Consejo Escolar, por lo que las finalidades también tienen incidencia en los conflictos. Podemos deducir que los intereses tienen cierto impacto en los conflictos. Al ser las finalidades parte de los intereses, podemos argumentar que los intereses de los sujetos, los orillan a ver ciertas situaciones como un problema o conflicto.

Los conflictos anteriores, se resuelven con invitaciones, citatorios, actividades recreativas y deportivas, el diálogo, el acuerdo y la rendición de cuentas. Llama la atención que la transparencia y la rendición de cuentas es vista como una forma de afrontar los rumores y que son valores que están presente en la macropolítica. Por tanto, la rendición de cuentas ha llegado a ser un valor importante para los sujetos entrevistados. Esto habla de cómo el discurso de la macropolítica tiene efectos en el plano micropolítico en el que se ubican los sujetos, sobre esta relación nos proponemos profundizar enseguida.

6.4.3 Relación entre el discurso macropolítico y micropolítico

Además de la transparencia y la rendición de cuentas, la preocupación por la calidad, la planeación estratégica, los procedimientos democráticos que los sujetos dicen usar para tomar decisiones, son otros de los elementos que revelan cómo influye la macropolítica en el plano micropolítico y en el sujeto. Como muestra, tenemos que los directores, maestros y madres han adoptado finalidades definidas en la macropolítica, modos de planear y de decidir. En lo que atañe a las finalidades, hay que resaltar que en la macropolítica se han propuesto tres: la calidad, la cobertura y la equidad, mientras que los sujetos entrevistados reconocen únicamente a la calidad como finalidad del Consejo Escolar.

Adicionalmente, la forma en que el proceso de toma de decisiones es descrito por estos últimos revela una conexión con la planeación estratégica, la cual es inherente a la autonomía de gestión, como se describe en los lineamientos que también hemos situado en

la macropolítica. Estos lineamientos también prescriben procedimientos democráticos, como la votación o toma de acuerdos, mismos que los sujetos afirman llevar a cabo.

Siendo que, por una parte, la transparencia y la rendición de cuentas fueron ubicadas dentro de los valores, la calidad dentro de las finalidades y que tanto los valores como las finalidades son parte de la categoría que denominamos ideología y, por otra, que la planeación estratégica y los procedimientos democráticos son parte integral de la categoría que hemos llamado formas de significar, podemos concluir que las condiciones de producción, la ideología y las formas de significar han tenido efectos en los sujetos que integran los Consejos Escolares de las dos primarias estudiadas.

Estos hechos comprueban la idea que sostuvimos en el andamiaje conceptual acerca de que la macropolítica puede influir en la micropolítica y en los sujetos que integran los Consejos. No obstante, la micropolítica también parece tener efecto, como también lo habíamos pensado conceptualmente. Se alcanzó a visualizar la presencia de cierto grado de informalidad en las actividades del Consejo Escolar, en donde el Consejo Técnico se sobrepone al Consejo Escolar y asume algunas de las funciones que formalmente le competen a éste. Esto le resta capacidad de decisión y los sujetos que participan en ellos se ven limitados a este respecto, sobre todo los padres de familia.

Por ende, quienes participan en ambos Consejos Escolares, se han transformado en sujetos que no pueden decidir y cuya acción se reduce a la vigilancia para mantener activa la transparencia y la rendición de cuentas. En sujetos que contribuyen a la mejora de la infraestructura y de las relaciones humanas de la escuela, en detrimento del aspecto académico, que recibió menores menciones en comparación con los otros dos. Es por ello que la categoría toma de decisiones, es una de las que mejor refleja la micropolítica de los Consejos.

Si bien, hay que hacer dos acotaciones. La primera es que está falta de participación en la toma de decisiones puede haber sido fomentada por la macropolítica, ya que la legislación no es clara acerca del papel que los Consejos Escolares deben jugar en esta actividad. La segunda es que, después de la categoría toma de decisiones, la categoría conflicto es la que aporta más al tema de la micropolítica. En ella aparece el rumor, como conflicto, que intenta solucionarse a través de la transparencia y la rendición de cuentas.

Podemos decir que los Consejos Escolares son organizaciones contradictorias, con al menos dos facetas. Por una parte, son democráticas, ya que, en ocasiones, parecen tomar decisiones democráticamente, con la colaboración de directivos, maestros y padres o madres de familia. Por otra, son antidemocráticas, puesto que, a veces, parecieran ser dirigidos por los Consejos Técnicos y, por ende, ser espacios en donde los directivos y maestros se superponen a las madres.

Son, además, organizaciones en las que las acciones que se ponen en marcha, incluyendo la toma de decisiones, son producto de los intereses de los sujetos. Siendo el máximo interés el logro de las finalidades que se cree tiene el Consejo Escolar. En términos sintéticos, se busca la calidad educativa por medio de otras subfinalidades: la mejora de la infraestructura y de las relaciones humanas especialmente.

Son organizaciones en donde algunos de sus miembros exhiben intereses que se articulan con los que se expresan desde la macropolítica y en donde otros, no lo hacen. La calidad es una finalidad definida por la macropolítica a lo largo de varios años. Los directivos y maestros subordinan la mejora de la infraestructura, de las relaciones humanas y del aspecto académico a la calidad educativa. Las madres de familia no alcanzan a hacer esta jerarquización de finalidades y se sitúan en alguna de las subfinalidades, por ejemplo, la mejora de las relaciones humanas.

De cualquier modo, son las finalidades las que motivan a participar debido a que producen satisfacciones cuando son alcanzadas. Siendo que la búsqueda de objetivos o finalidades es tan importante para la gestión, como enfatiza Ball (2001), podemos decir que los directores, maestros y madres se han convertido en sujetos que son producto de las ideas de la gestión. Al tipo de sujeto que han llegado a ser lo llamaremos sujeto de gestión, término empleado por el propio Ball (2001).

En esta misma línea, hay que enfatizar que tan importantes resultan ser las finalidades que es respecto a ellas que se gesta el conflicto en los dos Consejo Escolares, cuando aparece. En adición, hay que decir que son organizaciones que pretenden resolver sus conflictos apejándose a procedimientos racionales.

Son también organizaciones que son el resultado de una tensión entre la macropolítica y la micropolítica, puesto que no todas las disposiciones formales son implementadas a cabalidad y hay lugar para el desarrollo de acciones informales. Pero esta

tensión no es suficiente como para que sus integrantes lleguen a poner en duda el discurso que se ha construido alrededor de los Consejos Escolares. Éstos son considerados como “buenos” y su bondad no es cuestionada. La participación que se da en ellos no escapa a lo previsto en la macropolítica, por lo que este nivel domina sobre los Consejos Escolares y su funcionamiento. Incluso, lo que se hace informalmente en el nivel micropolítico, se hace en orden de cumplir con las disposiciones vertidas en la política y legislación educativa.

Asimismo, los Consejos Escolares son afectados por el discurso de gestión, que les da sentido. Considerando nuestras reflexiones previas, es factible considerar a la gestión como un poder disciplinario. Si bien es cierto que este poder se vale de la vigilancia jerárquica, la sanción normalizadora y el examen, en los Consejos Escolares destaca, por mucho, la vigilancia.

La vigilancia es ejercida sobre los ellos y ellos mismo ejercen vigilancia sobre otros. Tanto en la macropolítica como en la micropolítica, el papel de los Consejos Escolares está asociado más a la vigilancia, a la que también podemos llamar transparencia y rendición de cuentas, que a la toma de decisiones. Son, por ahora, organizaciones vigilantes del uso de los recursos más que tomadores de decisiones.

Es el discurso de la gestión que al ser un poder, y un poder disciplinario, es capaz de construir sujetos que se ajusten a su visión del mundo. De tal suerte que, como hemos dicho, quienes participan en estas organizaciones llegan a ser sujetos de gestión que se mueven principalmente por el logro de finalidades. A lo que debemos agregar que resultan cuerpos útiles para mejorar la infraestructura de la escuela y sus relaciones humanas. En sujetos dedicados especialmente a actividades de vigilancia y en menor grado a la toma de decisiones educativas importantes, mismas que siguen tomándose en el plano macropolítico, sobre todo, por la federación. Y que contemplan al conflicto como algo que debe ser resuelto mediante estrategias basadas en la racionalidad.

En suma, los Consejos Escolares, en tanto organizaciones, como el sujeto que participa en ellos, son producidos por el discurso de la gestión que fue detectado en la política, la legislación y en las narrativas de los informantes. No hay duda de que la visión que los sujetos tienen de los intereses, la toma de decisiones y el conflicto se ha visto influenciada por el discurso de gestión que se esgrime desde la macropolítica. Pero es también imposible negar que en el contexto micropolítico los sujetos, aunque

modestamente, desarrollan intereses, observan problemas y toman decisiones sobre aquello que afecta el funcionamiento cotidiano de la escuela. Los sujetos aprenden mientras lo hacen, con lo que logran conocer mejor su escuela, sus problemáticas, necesidades y avances.

CONCLUSIONES

1. En cuanto a las etapas de conformación, encontramos que en las condiciones de producción es notoria la continuidad. Desde el sexenio de Salinas, los Consejos Escolares han estado vinculados al federalismo, al mismo tiempo se espera que contribuyan a la gestión, que se opone a la burocracia. Con el tiempo, la burocracia ha llegado a ser una especie de enemigo que debe ser desterrado del sistema educativo por medio de la gestión y sus mecanismos participativos, como son los Consejos Escolares.

2. También hay continuidad en la ideología. Con esto queremos decir que hay valores y finalidades que se mantienen desde la creación de los Consejos Escolares. El valor sobre el que más se ha insistido históricamente es la responsabilidad de los padres de familia y, en las finalidades, la calidad ha sobrevivido al paso de los años y se ha vuelto la principal.

3. De igual manera, las funciones de los Consejos prácticamente siguen siendo las mismas que en el zedillismo, estas son: la infraestructura, las opiniones y propuestas pedagógicas, el reconocimiento social a alumnos, maestros, directivos, empleados y padres de familia; el desarrollo social, cultural y deportivo, de gestión y coordinación, así como la motivación a la participación.

4. Las rupturas entre las etapas son más evidentes en las formas de significar la gestión. Las formas de entenderla han ido volviéndose más complejas con el paso de los sexenios. Recordemos que con Salinas y Zedillo la gestión era vista como un trámite que los Consejos podían ayudar a realizar, mientras que con Fox, Calderón y Peña es pensada como una disciplina o perspectiva que cobija su funcionamiento.

5. Asimismo, son notorias las rupturas en el funcionamiento y organización de los Consejos Escolares. Fue con Zedillo cuando por primera vez se propusieron fechas para las sesiones, mismas que, de aquí en adelante, habrían de variar de un sexenio a otro. En algunos habría mayor libertad para definir sus tiempos, en otros la regulación fue más restrictiva. En lo que atañe a la regulación del tiempo, es interesante que en la administración de Calderón, la regulación de los Consejos Escolares se efectuó con mayor precisión y rigurosidad: se determinó qué temas podrían ser tratados en las sesiones y los tiempos eran claramente trazados. Posteriormente, en el periodo peñista introdujo la “normalidad mínima” que ha concedido mayor libertad de actuación a los Consejos.

6. En los dos Consejos Escolares analizados, mucho más que confirmar que la diversidad de intereses detona el conflicto en la toma de decisiones, hallamos que los intereses inciden tanto en la toma de decisiones como en el conflicto. En nuestra opinión, eso obedece a que los intereses de los integrantes no son excesivamente diversos entre sí.

7. El principal interés que desean alcanzar los sujetos es el logro de las finalidades que a su juicio tiene el Consejo Escolar. Dentro de estas finalidades se destaca la calidad. Los maestros y directivos la califican como la principal y afirman que para llegar a ella deben lograr tres subfinalidades: la mejora de la infraestructura escolar, la mejora de las relaciones humanas y del aspecto académico. Aunque debemos insistir en que las madres de familia se centran en la mejora de la infraestructura o de las relaciones humanas como finalidades del Consejo Escolar, sin llegar a visualizar que ambas pueden conducir a la calidad educativa.

8. Ante la subordinación que se hace de las tres subfinalidades a la calidad, podemos afirmar que los intereses de los sujetos están articulados con los que el Estado promueve porque en la legislación y la política educativa se reconoce a la calidad como una de las finalidades de los Consejos Escolares.

9. Se considera que como el conflicto no surge por la diversidad de intereses de sus integrantes, aparece como producto del consenso que hay en los intereses. Este consenso induce a clasificar ciertas situaciones escolares como conflictos. Por ejemplo, al compartir la idea de que la calidad es la finalidad fundamental de su participación, identifican como conflictos aquellas situaciones escolares que pueden afectarla, a saber, la infraestructura que se encuentra en mal estado y las relaciones humanas que no son armoniosas.

10. La racionalidad es muy importante en el actuar de los sujetos en los Consejos Escolares que integraron los casos estudiados. Normalmente buscan dar una solución racional a los conflictos. Frente a sucesos como la desconfianza, se busca una solución que evada la violencia, como la rendición de cuentas o el diálogo.

11. Observamos que dichos Consejos Escolares toman decisiones, con lo que podemos deducir que contribuyen a la autonomía, ya que éstas tienen que ver con el funcionamiento cotidiano de la escuela. Sin embargo, se piensa que la participación en este tipo de decisiones brinda legitimidad al sistema educativo pero mantiene alejados a los sujetos de la toma de decisiones importantes, pues la mayoría pertenecen al gobierno federal y al Estado de México. Esto es propiciado por la gestión, que divide las decisiones por ámbitos de competencia. De tal suerte que algunas quedan en manos de la federación, otros quedan reservadas para los estados, para los municipios y otras tantas para las escuelas.

12. En ambos Consejos fue notorio que, en comparación con el Consejo Escolar, el Consejo Técnico tiene mayor injerencia en las decisiones escolares y que sus funciones se confunden con las de la Asociación de Padres de Familia. En ese sentido, es pertinente que los sujetos diferencien claramente los alcances de cada instancia. Con esto no se quiere decir que resulte negativa la cooperación entre ellas, ciertamente ha ayudado a resolver algunas problemáticas en la escuela, pero sería deseable debido a que podría fortalecerse el involucramiento de los Consejos Escolares en la toma de decisiones. De momento, concluimos que hay mucha distancia entre lo que se dice en el discurso y las practicas que llevan a cabo los Consejos en materia de toma de decisiones.

13. Es importante repensar el papel que los Consejos Escolares habrán de tener en la toma de decisiones, ya que en la legislación no queda reconocido expresamente su papel en esta materia. Sus tareas se centran en la vigilancia que conduce a la transparencia y la rendición de cuentas.

Aunque la intención de este trabajo no es hacer una propuesta de mejora para los Consejos Escolares, es posible suponer que si se aspira a que la toma de decisiones en la escuela sea participativa y democrática, con la colaboración de la comunidad educativa, es importante que en la política educativa y la legislación quede expresamente definido en qué

decisiones intervendrá, cómo lo hará, en qué momento, por qué razón y con qué finalidades.

No obstante, el que los gobiernos federal y estatal describieran con más detalle las características de la participación de los Consejos Escolares en la toma de decisiones de la escuela, no podría borrar el hecho de que su ámbito de impacto se reduce al funcionamiento cotidiano de los planteles, con lo que no logran acceder a la toma de decisiones de cuestiones importantes, como el curriculum o la contratación de personal.

14. Se estima que la influencia de la macropolítica es intensa en los dos Consejos Escolares. En otras palabras, los intereses, las decisiones y el conflicto son definidos en mayor medida por el discurso político y legal que los gobiernos federal y estatal emplean para regular a los Consejos Escolares, que por el discurso que los sujetos generan durante sus interacciones cotidianas.

En la dimensión de los intereses puede observarse esa influencia en las finalidades, la calidad es la principal finalidad en el discurso gubernamental y es también la que persiguen los sujetos que integran los Consejos Escolares. En la dimensión toma de decisiones se percibe cuando se analizan los procesos que se siguen para tomar decisiones, mismos que están estrechamente vinculados con la democracia y la planeación estrategia, tal y como se sugiere en la normatividad. En la dimensión conflicto el impacto de la macropolítica deviene de los intereses, el interés por la calidad orilla a los sujetos a ver como conflictos algunas de las situaciones que se viven en la escuela de manera cotidiana.

Así, problemas de infraestructura o relaciones humanas llegan a ser conflictos que deben ser afrontados mediante una serie de estrategias. En estas estrategias es posible detectar también la incidencia de la macropolítica, en particular cuando aparecen conflictos como el rumor. Este conflicto intenta resolverse a través de la transparencia y la rendición de cuentas, un valor fomentado por los gobiernos para los Consejos Escolares. Como detallaron las madres de familia, suele haber rumores sobre el mal manejo de los recursos por parte de las autoridades escolares y de las madres que participan de algún modo en la escuela. Y, cuando esto ocurre, la mejor estrategia para manejarlo es rendirles cuentas para hacerles saber en qué y cómo se han invertido los recursos.

15. Pero como se ha dicho con anterioridad, en la micropolítica, en la vida cotidiana del Consejo Escolar, hay lugar para la informalidad. Las reglamentaciones no son

materializadas completamente. En los intereses, vemos que la calidad no es entendida por las madres como la máxima finalidad de la acción de los Consejos Escolares, con lo que asocian sus finalidades a la mejora infraestructural o de las relaciones humanas en la escuela. Por consiguiente, las finalidades pensadas desde macropolítica, la calidad, la cobertura y la equidad, no son siempre aprendidas y seguidas por los sujetos.

En la toma de decisiones, independientemente de que se haga alusión a procesos democráticos y de planeación estratégica, ha quedado en evidencia el poder que tienen los Consejos Técnicos sobre los Consejos Escolares en este punto, pese a que no ha sido pensado así por la normativa de la macropolítica, esto es, la legislación y política educativa nacional y estatal. En el conflicto, más allá de la visión que se tiene de las problemáticas como obstáculos que limitan el logro de finalidades, está el rumor, que es característico de la micropolítica.

16. Aunque hubo hallazgos en la investigación, también nos topamos con algunas limitaciones, las cuales, en particular, fueron metodológicas. Una fue el contacto con los informantes clave, quienes a causa de sus múltiples ocupaciones difícilmente podían conceder una entrevista. Dicha situación provocó que se entrevistaran siete sujetos en un período de tres meses. Siendo los directivos y madres de familia los más difíciles de entrevistar. Podemos afirmar que la recolección de la información fue un proceso costoso en el que se invirtió bastante tiempo.

El análisis de información también demandó una cantidad cuantiosa de tiempo. Ya que dispuso el uso de la metodología cualitativa, se dedicaron muchas horas a la transcripción de entrevistas, a su lectura, a la elaboración de matrices, a su codificación, análisis e interpretación. En este sentido, no podemos olvidar que otras tantas se destinaron a hacer lo propio con los documentos que tomamos de la legislación y la política educativa.

En conjunto hay que reconocer que, independientemente de las razones que adujimos para optar por una metodología cualitativa, en un futuro estudio, una metodología cuantitativa podría reducir de forma significativa los costos en cuanto al tiempo para la recolección de la información y, posiblemente, para su análisis.

El empleo de instrumentos cuantitativos podría ser favorable para obtener información de un mayor número de sujetos, de modo que podría saberse la situación que

guardan los intereses, la toma de decisiones y el conflicto en una muestra más amplia de Consejos Escolares.

REFERENCIAS

- Alaníz, C. (2013). Modalidades de participación social en educación básica. *Argumentos*, 26 (72), 167-189. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/595/59528835009.pdf>.
- Anderson, G.L. (2001). Hacia una participación auténtica: Deconstruyendo los discursos de las reformas participativas en educación. En Narodowski, M.; Nores, M. y Andrada, M. (eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas* (1-61). Buenos Aires: Temas/Fundación Gobierno y Sociedad.
- Arpini, A. (2008). Ética social, valores y liberación. En Tealdi, J.C (dir.). *Diccionario Latinoamericano de Bioética* (8-11). Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela*. Barcelona, España: Paidós.
- Ball, S. (2001). La gestión como tecnología moral. Un análisis ludista. En Ball, S. (Comp.) *Foucault y la educación. Disciplinas y saber* (155-168). Madrid, España: Morata.
- Bardisa, T. (1997). Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamérica de Educación*, 15(1), 1-34. Recuperado de <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie15a01.htm>.

- Basaure, M. (2002). Conceptualizaciones sobre el poder. Trayectorias de un objeto. *Revista de sociología*, 16, 127-148. Recuperado de <http://www.revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27785/29454>.
- Bozeman, B. (2006). Introducción: dos conceptos de gestión pública. En Bozeman, B. (Coord.). *La gestión pública. Su situación actual*. México: FCE.
- Buenfil, R. N (Coord.) (2004). *Configuraciones discursivas en el campo educativo*. México, D.F: Plaza y Valdés. (2008).
- Bustos, R. y Saenger, C. (2013). Ciudadanía y agencia en un dispositivo escolar para niños indígenas en la ciudad. En Yurén T. y Mick, C., *Educación y agencia. Aproximaciones teoricas y analisis de dispositivos* (327-347). México: Juan Pablos Editor.
- Cabrero, E. (2011). Cambio en la administración pública. En Cejudo G.M (Comp.), *Nueva gestión pública*. México: Siglo XXI.
- Calsamiglia, H. y Tusón, A. (2001). *Las cosas del decir. Manual de análisis de discurso*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Canales, A. (2006). La participación social en educación: un dilema por resolver. *Perfiles educativos*, 28 (113), 64-84. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa13211304?id=>.
- Cantor, I. (2004). La participación del profesorado en la toma de decisiones institucionales. Un estudio de caso realizado en la argentina: Cutral-Có, una comarca petrolera. *Cuadernos de trabajo social*, 146-166. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/viewFile/CUTS0404110143A/7612>.
- Castoriadis, C. (1997). Poder, política, autonomía. En Castoriadis, C., *Un mundo fragmentado* (1-19). Buenos Aires, Argentina: Altamira.
- Castro, E. (2011). *El vocabulario de Michel Foucault. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*. México: Siglo XXI Editores. Recuperado de <http://psicologiaysociologia.files.wordpress.com/2011/08/castro-edgardo-el-vocabulario-de-michel-foucault.pdf>.
- Cejudo, G.M. (2011). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y la práctica. En Cejudo G.M (Comp.), *Nueva gestión pública*. México: Siglo XXI.

- Cerecedo, M.T. (2005). *La micropolítica y la gestión escolar*. México: Sociedad Cooperativa de Producción “Taller Abierto”, S.C.L.
- Cisneros, I. (2000). Política. En Baca, L., Bokser, J., Castañeda, F., Cisneros, I. y Pérez, G. (comp.), *Léxico de la política* (554-558). México: FCE.
- Coffey, A. y Atkinson, P. (2003). *Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Coll, C. (2004). *Las comunidades de aprendizaje*. Recuperado de http://experienciasdetransformacion.entrepueblos.org/wp-content/files_mf/comunidadesdeaprendizaje.pdf
- Conde, F. (2009). *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid, España: Cuadernos metodológicos.
- Consejo Nacional de Participación Social (2014). *Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social. Informe del Ciclo Escolar 2012-2013*. México: SEP. Recuperado de http://www.consejos Escolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/372/1/images/indpartsoc2012_2013.pdf.
- Croso, C. (2010). La participación social desde una perspectiva democrática. En UNESCO, IPE-UNESCO y OEI, *Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades. Informes sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010* (38-47). Buenos Aires, Argentina: SITEAL. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189945s.pdf>.
- Cunill, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad. *Revista Gestión y Política Pública*, 23(1), 3-37. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.I_1ersem/01_Nuria_Cunill.pdf
- Del Castillo-Alemán, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Revista Internacional de Investigación en Educación*, 4 (9), 637-652
- DOF (1993). *Ley General de Educación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013.

- DOF (2000). *Acuerdo 280 por el que se establecen los Lineamientos Generales a los que se ajustaran la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*. Recuperado de <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/62550be0-b2d6-4c65-9324-0f0ca932e616/a280.pdf>
- DOF (2014a). *Acuerdo 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la educación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335232&fecha=07/03/2014
- DOF (2014b). *Acuerdo 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335233&fecha=07/03/2014
- DOF (2010). *Acuerdo 535 por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación Social*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5145508&fecha=08/06/2010.
- Escobedo, B., Jiménez, M.L y Alonso, E. (2011). Experiencias e identidades producidas en el contexto de la participación social. En *Memoria Electrónica del XI Congreso Nacional de Investigación Educativa* (Monterrey, 7-11 de noviembre de 2011).
- Estrada, M. (2010). Jóvenes y participación social en la educación. Una experiencia en el nivel medio superior de Chiapas, México. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8(3), 149-166. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55115052010>.
- Ezpeleta, J. (1997). *La gestión pedagógica de la escuela frente a las nuevas tendencias de la política educativa en América Latina*. México: DIE del CINVESTAV.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50 (3), 3-20.
- Foucault, M. (1992a). *Microfísica del Poder*. Madrid, España: Ediciones La Piqueta.
- Foucault, M. (1992b). *El orden del discurso*. Buenos Aires, Argentina. Tusquets editores.
- Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Foucault, M. (2009). *Vigilar y Castigar*. México: Siglo XXI.

- García, J.M. (2004). La administración y la gestión educativa: algunas lecciones que nos deja su evolución los Estados Unidos y México. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 1, 11-52.
- Gorostiaga, J. (2011). Participación y gestión escolar en Argentina y Brasil: una comparación de políticas subnacionales, *RBPAE*, 27(2), 249-264.
- Gonzales, G. (2004). Bioética y responsabilidad. Cuestiones de principio, *Recerca*, 95-109. Recuperado de <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/256/238>.
- Guerrero, O. (2003). Nueva Gerencia Pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, 8 (23), 379-395. Recuperado de <http://www.omarguerrero.org/articulos/29002302.pdf>.
- Haidar, J. (1998). Análisis del discurso. En Galindo, L.J. (Coord.). *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* (117-164). México, D.F: Pearson Educación.
- Hofbauer, H. y Cepeda, J.C (2005). Transparencia y rendición de cuentas. En Merino, M. (Coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas* (36-45). México, DF: IFAI.
- Huerta, R. (2011). La autonomía y su significado para las instituciones de educación superior. *Innovación Educativa*, 11(54), 42-52. Recuperado <http://www.redalyc.org/pdf/1794/179421434004.pdf>.
- Jiménez, M.L (2011). Gestión escolar y participación social: modelos emergentes en dinámicas locales. En *Memoria Electrónica del XI Congreso Nacional de Investigación Educativa* (Monterrey, 7-11 de noviembre de 2011). México: Universidad Autónoma Nuevo León, 1-7. Recuperado de http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_13/2271.pdf
- Latapí, P. (2005). La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación. *Perfiles educativos*, 27 (107), 7-39. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/132/13210702.pdf>
- Lorea M., Moreira A., Dall'igna, M., de Fátima, M. y Marcolla, V. (2012). Gestión escolar democrática. Una construcción contextualizada en escuelas municipales de la ciudad de Pelotas, RS, Brasil. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12 (52), 89-113. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14023076005>.

- López, F. (2009) Aproximación etimológica y epistemológica a la noción de Autonomía. *Revista digital la pasión del saber*, 1, 1-5. Recuperado de http://www.ujap.edu.ve/pasion/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=67.
- Loyo, A. (2010). Política educativa y actores sociales. En Arnaut, A. y Giorguli, S. (coords.). *Los Grandes Problemas de México, Tomo VII. Educación*. (184-207). México: El Colegio de México.
- Martínez, C. (2005). *Teoría avanzada de organización y gestión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Muñoz, G. (2011). Representación simbólica de los consejos escolares como estrategia para democratizar la cultura escolar: una lectura interpretativa desde la voz de los sujetos sociales. *Estudios pedagógicos*, 36 (1), 35-52.
- Murillo F. (2006). Una dirección escolar para el cambio: del liderazgo transformacional al liderazgo distribuido. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 4 (4e), 11-24
- McKernan, J. (1999). *Investigación-acción y currículum: métodos y recursos para profesionales reflexivos*. Madrid, España: Morata.
- Olivo, M., Alaníz, C. y Reyes, L. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Una discusión con referencia a los Consejos Escolares de Participación Social. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16 (50), 775-799.
Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14019000006>
- Oria, M. R (2009). ¿Es posible la autonomía escolar? El papel de la educación y de los proyectos de centro en los sistemas educativos francés, italiano y español. *Educación XXI*, 12, 151-180. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70611919008>.
- Ornelas, C. (2015, 25 de marzo). De nuevo, la rectoría de la educación. *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2015/03/25/1015414>.
- Palomares, J. y Collado, D. (2012). Estudio cualitativo del impacto de los consejos escolares en relación con las demandas formativas de sus miembros en las zonas

- rurales de Australia. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 10(3), 105-117.
- Presidencia de la República (2012a). *Pacto por México*. Recuperado de <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.
- Presidencia de la República (2012b). *Iniciativa de Reforma Educativa*. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Reforma-Educativa.pdf>.
- Pozner, P. (1997). La gestión escolar. En Campos, E.L. et al. *Antología de gestión escolar* (31-58). México: Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial.
- Ramírez, C. (2009). *Fundamentos de administración*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Rocchetti, C. (2010). Notas para pensar la educación como práctica política. Una mirada desde Michel Foucault. *CUYO. Anuario de Filosofía Argentina y Americana*, 27, 117-125. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-31752010000100006.
- Sánchez, J.J. (2009). Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 16(49), 37-72.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta moebio. Revista de epistemología de Ciencias Sociales*, 41, 207-224. Recuperado de www.uchile.cl/documentos/santander_74716_0.pdf.
- Santizo, C. (2011). Gobernanza y participación social en la escuela pública. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16 (50), 751-733. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14019000005>
- Santizo, C. (2012). *Guía para promover la participación social en el proceso de toma de decisiones en las escuelas*. Madrid, España: Plaza y Valdez.
- Santizo, C. (2013). ¿Qué se puede esperar de la autonomía de gestión de las escuelas? México, DF: Red de gestión escolar. Recuperado de http://www.redgestionescolar.org/file_biblio/Que_se_puede_esperar_de_la_autonomia_de_gestion_en_las_escuelas.pdf.

- SEEM (2014). Ley de Educación del Estado de México. Recuperado de <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/9db15657-4ea9-47fe-9fe6-4a6181040a2c/mexicoestado.pdf>
- SEIEM (2014). *Reglamento de Participación Social de Servicios Educativos Integrados al Estado de México*. Recuperado de <http://edu1.edomex.gob.mx/consejos/normatividad/reglamento%20partsoc%20SEIEM.pdf>
- SEP (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. Recuperado de <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>.
- SEP (2002). *Compromiso Social por una Educación de Calidad*. Recuperado de http://transparencia.yucatan.gob.mx/datos/2008/sep/marco_Juridico/Compr_Soc_Ca1_Educ.pdf.
- SEP (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*. Recuperado de <http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/dprograma/ACE2013.pdf>
- SEP (2010). *Modelo de gestión educativa estratégica*. Recuperado de <http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/dprograma/MatGestModulo1.pdf>.
- Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona, España: Paidós Ibérica.
- Tenti, E. (2004). *Notas sobre la escuela y la comunidad*. Buenos Aires Argentina: IPPE.
- Tyler, W. (1996). *Organización escolar*. Madrid, España: Morata.
- Van Dijk, T.A (2005). Ideología y análisis del discurso. *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(29), 1-30. Recuperado de <http://www.discursos.org/oldarticles/Ideolog%EDa%20y%20an%El%20del%20discurso.pdf>
- Veloz, N. (2003). Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla). (Tesis inédita de doctorado). FLACSO, México.
- Zurita, U. (2008). Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica, 2000-2006. En *Participación Social en la Educación: Del análisis a las propuestas* (63-78). México: Observatorio Ciudadano

de la Educación, AC. Recuperado de http://www.redgestionescolar.org/file_biblio/participacionsocialOCE.pdf.

Zurita, U. (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*, 16 (48), 131-158. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14015561007>.

ANEXO 1

VERSIÓN PILOTO DEL INSTRUMENTO

Conocimientos, ideas y creencias

1. ¿Para usted qué es un Consejo Escolar de Participación Social?
2. ¿Desde su punto de vista cuál es la finalidad o finalidades que tiene el Consejo Escolar?

Motivaciones

3. ¿Cuáles fueron sus motivos para involucrarse en el Consejo?

Toma de decisiones

4. ¿Qué tipo de decisiones se toman en el Consejo Escolares?

Estrategias para la negociación del conflicto

5. ¿Qué tipo de problemas ha enfrentado el Consejo?

6. ¿Cómo resuelve el Consejo los problemas que se le presentan?
7. ¿Considera que esta forma de solucionar los problemas es la más adecuada? ¿Por qué?

Satisfacciones

8. ¿Qué satisfacciones le ha dejado su participación en el Consejo?

ANEXO 2

INSTRUMENTO

Conocimientos, ideas y creencias

1. ¿Para usted qué es un Consejo Escolar de Participación Social?
2. ¿Desde su punto de vista cuál es la finalidad o finalidades que tiene el Consejo Escolar de Participación Social?

Motivaciones

3. ¿Cuáles fueron sus motivos para involucrarse en el Consejo Escolar de Participación Social?

Toma de decisiones

4. ¿Qué decisiones se toman cuando sesiona el Consejo Escolar de Participación Social?

5. ¿Cómo toman esas decisiones?

Estrategias para la negociación del conflicto

6. ¿Qué tipo de problemas ha enfrentado el Consejo Escolar de Participación Social?

7. ¿Cómo resuelve el Consejo los problemas que se le presentan?

8. ¿Considera que esta forma de solucionar los problemas es la más adecuada? ¿Por qué?

Satisfacciones

9. ¿Qué satisfacciones le ha dejado su participación en el Consejo Escolar de Participación Social?

ANEXO 3

PERIODOS GUBERNAMENTALES ANALIZADOS EN EL NIVEL FEDERAL

Presidente	Periodo de gobierno
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000
Vicente Fox Quezada	2000-2006
Felipe Calderón Hinojosa	2006-2012
Enrique Peña Nieto	2012-2018

PERIODOS GUBERNAMENTALES ANALIZADOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

Presidente	Periodo de gobierno
Eruviel Ávila Villegas	2011-2017