

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL



SECRETARIA ACADÉMICA
COORDINACIÓN DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO

***“Implementación de los Consejos Escolares de Participación
Social en Educación Básica 2010-2012
Desde una perspectiva Neoinstitucional”***

Tesis que para obtener el Grado de
Maestra en Desarrollo Educativo

Presenta:

Dahyna Angélica Trejo Espinosa

Asesor de tesis:

DR. Miguel Ángel Vertiz Galván

México D.F.



Dic. 2012.

MORA T 66/6/15

Contenido

Introducción.....	4
i. Relevancia del tema.....	6
ii Objetivo de la participación social en las escuelas de educación básica.	7
CAPITULO 1. Marco general de análisis.....	8
1.1 Objeto de estudio y justificación.....	8
1.2 Hipótesis:.....	10
1.3 Preguntas y Objetivos de la investigación.	10
1.3.2 Objetivos de la investigación.	11
1.4 Estrategia Metodológica: Estudio de caso.....	12
1.4.1 Los métodos de investigación cualitativa.	13
1.4.2 Estudio de caso.....	18
1.4.3 Justificación de la elección del método de investigación.	21
CAPITULO 2. Estructuración del problema y marco teórico.....	26
2.1 Estructuración del problema.	26
2.2 El Nuevo Institucionalismo.....	28
2.2.1 Nuevo Institucionalismo Económico.....	33
2.2.2 Nuevo Institucionalismo Sociológico.	34
CAPITULO 3. La participación social en educación.....	44
3.1 Definición y enfoques de participación.....	44
3.2 Participación social como tema de agenda pública.	49
3.2.1 Propuesta de la jerarquía católica para el proyecto de modernización en educación en México.....	51
3.2.2 Recomendaciones de la Cúpula Empresarial.....	52
3.2.3 Sugerencias del banco mundial para la reforma educativa en los países en desarrollo en la década 1990 para mejorar la calidad referente a la participación en educación.....	56
3.2.4 UNESCO.....	58
3.2.5 El SNTE y la Participación Social.	59
3.2.6 Posición de algunos partidos políticos ante la participación Social.	59
3.3 Marco normativo de la participación Social en educación en México.....	65
3.3.1 Ley General de Educación: Consejos de Participación Social en diversos ámbitos de gobierno.....	66
3.3.2 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación.....	69
3.3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012.....	71

CAPITULO 4. Estudio de caso para el análisis de la participación dentro de un consejo escolar.	73
4.1 Unidad de análisis.....	73
4.1.1 Contexto general del caso.	73
4.1.2 Introducción e implementación del CEPS en la escuela primaria (Fray Eusebio Francisco Kino).....	75
4.2 Método de recopilación de información y categorías.....	76
4.2.1 Método de recopilación de información.	76
4.2.2 Categorías seleccionadas.	77
4.3 Análisis de la evidencia empírica	81
Conclusiones	100
Bibliografía utilizada.	115

Introducción.

Esta investigación tiene como objeto de estudio la implementación de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) en el ámbito escolar a nivel primaria, del periodo de 2010-2012.

La promoción de participación social se ha dado a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, ha pasado ya un periodo de 20 años, en donde se tuvo el objetivo primordial de "elevar la calidad" a partir de cuatro ejes fundamentales:

- ❖ Federalización de la educación básica.
- ❖ Renovación y cambio curricular.
- ❖ Formación inicial, actualización, capacitación y superación de los maestros.
- ❖ Participación social en asuntos educativos.

El último eje -participación social- es a través de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) a nivel plantel escolar, municipal, estatal y nacional; sus objetivos son mejorar el logro educativo, a partir de unir los intereses en común que puedan tener entre los diversos actores -padres de familia, maestros, director, representante sindical- y tomar decisiones consensuadas en el proyecto escolar y uso de los recursos mediante comités o grupos de trabajo que atiendan cada uno un programa o estrategia educativa, tales como seguridad, medio ambiente, lectura, protección civil, mejoramiento de la infraestructura, actividades culturales y físicas, entre otros. (Lineamientos SEP:2010)

Hoy en diferentes documentos normativos – Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Educación, Ley General de Educación- se promueve el discurso de que la existencia de una amplia participación de los padres de familia

dentro de la toma de decisiones escolares, podrá coadyuvar a elevar la "calidad". Este tema se encuentra recurrente en las últimas administraciones desde Miguel de la Madrid hasta nuestros días.

Los resultados de la implementación de esta política han sido en términos generales poco satisfactorios. Por ejemplo en la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica en México, realizada en 2006 por un equipo de investigación de FLACSO México, muestra que los CEPS han tenido un desarrollo dificultoso, por diferentes causas: "carencia de capacitación e información, el abigarrado diseño institucional; la falta de articulación de programas y acciones vinculadas a la participación social; la excesiva carga administrativa en las escuelas; la escasez de apoyo institucional para asegurar los procesos de participación social, entre otros. Son algunos factores que explican este desarrollo accidentado". (Zurita 2008: p.74)

(Veloz: 2003:p.15) menciona que profesores de las más variadas tendencias ideológicas y militancias político-sindicales rechazaban la participación social en la educación, al menos en la forma en que se estaba llevando.

En la presente investigación se busca la explicación de los obstáculos para la realización de las funciones de los integrantes de los CEPS, mediante la obtención de datos a partir de un estudio de caso en una escuela ubicada en el Distrito Federal en la delegación Coyoacán, bajo el análisis de algunas categorías sustraídas del neoinstitucionalismo económico y sociológico. (pertinencia, poder y mito).

i. Relevancia del tema

La participación social en las escuelas de educación básica se ha convertido en un tópico relevante para su análisis, hoy este tema es una coincidencia mundial y en Latinoamérica se está observando una inclinación a la apertura del Estado para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para el diseño, ejecución de programas y proyectos educativos. Algunas veces los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BID) piden que se efectúen consultas y participación de las OSC en los planes, estrategias, políticas y proyectos financiados por dichos organismos.

“La participación social en las políticas públicas ha sido apropiada y promovida desde arriba; es decir desde las agencias internacionales – especialmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el caso de América Latina y el Caribe. De igual manera, estas agencias internacionales consideran al “fortalecimiento de la sociedad civil”, como condición indispensable de la modernización del Estado y estrategia prioritaria de los organismos financieros en las últimas décadas. “La participación ciudadana viene ocupando un lugar preponderante en el proceso de las Cumbres de las Américas, lideradas por Estados Unidos y coordinadas por la OEA.” (Torres 2007: p.2)

En México, desde el punto de vista de la Secretaría de Educación Pública SEP, la participación social en la educación básica la formaliza a través de los Consejos Escolares de Participación Social. Esta propuesta como proviene desde la más alta autoridad del sector educativo la SEP, se considera una política de “arriba hacia abajo”. El presente trabajo de investigación busca presentar la visión de la política desde abajo; es decir desde los actores directos en las escuelas -padres de familia, director, maestros- que son los que la realizan.

ii Objetivo de la participación social en las escuelas de educación básica.

El objetivo fundamental de la participación social en las escuelas de educación básica es mejorar el logro educativo (problemas de aprovechamiento escolar, de organización escolar, infraestructura, vinculación con la comunidad) para ello busca promover el diálogo y consenso, entre diferentes actores con prácticas e intereses variados y no siempre coincidentes, para abordar los aspectos mencionados y coadyuven un mejor desarrollo educativo.

CAPITULO 1. Marco general de análisis.

1.1 Objeto de estudio y justificación.

La presente investigación tiene como objeto de estudio la forma en que se implementa la política pública de participación social a través de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, (CEPS) las relaciones que se han creado y las reglas informales que hay. Esta política fue integrada a la agenda política, por recomendaciones de diferentes actores sociales -Iglesia católica, SNTE, BM, empresarios, etc.- buscando de forma más intensa la participación de padres, maestros, directores, representantes de su organización sindical, ex alumnos, esto con el fin de transformar la toma de decisiones para elevar la calidad.

¿Por qué estudiar la implementación?

Para justificar el análisis de la implementación, primero la definimos de manera breve, "la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos." (Donald; Van Meter, Van Horn 1975 en Aguilar 1996: p 96)

Dado el significado, el estudio de implementación nos sirve para analizar los factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política; las acciones que realizan los individuos para la toma de decisiones y de esta forma responder ¿cómo ocurren las cosas? ¿por qué ocurren?

(Dolbeare y Hammond 1971: p 149 en Aguilar 1996: p 102) afirman que "comprender esta etapa es esencial para entender cabalmente la política y que

en realidad es muy poco lo que las palabras contenidas en una decisión o en una ley pueden determinar por sí mismas y que enunciar cualquier política es apenas el primer momento de todo un proceso en el que se determina lo que ocurrirá y quiénes serán los afectados positiva o negativamente”.

La implementación es de suma importancia pues afecta la cotidianidad de las acciones de los actores involucrados, ayuda a prestar atención a múltiples variables que permiten entender el éxito o fracaso de las políticas.

La importancia de mostrar evidencia empírica sobre los obstáculos que existen, para que los órganos colegiados aprendan y realicen su función, es con el fin de explicar o contribuir con información para generar propuestas orientadas a ir resolviendo los problemas que enfrenta esta política educativa en nuestro país o para corregir sobre la marcha el diseño original de la política o lineamientos de operación.

La participación de los padres, maestros, para la toma de decisión en gestión de recursos y elaboración de proyecto escolar dentro de la escuela, era nula; para estos aspectos se contaba con un marco organizativo centralizado, era un aspecto que estaba manejado por directores, supervisores y jefes de sector. (Veloz 2003: p.16)

En esta investigación se pretende dar a conocer cómo están funcionando en la cotidianidad estos órganos, para brindar explicaciones de las acciones de los actores, así como los intereses que existen, con el fin de conocer el proceso de implementación y las fuerzas que están impidiendo que los miembros aprendan y realicen su función.

1.2 Hipótesis:

Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) funcionan de manera diferente a los Lineamientos Generales para la Operación de los CEPS, porque algunos actores educativos obtienen más beneficios manteniendo los espacios de control con el arreglo institucional previo que consistían en toma de decisiones de forma vertical, control de información, agendas y acuerdos.

1.3 Preguntas y Objetivos de la investigación.

1.3.1 Preguntas de investigación.

General:

¿Qué fuerzas e intereses, impiden que los integrantes del consejo aprendan y realicen la función que le corresponde?

Particulares:

- ❖ ¿Cuál es el interés y las estrategias que tienen cada miembro en un CEPS?
- ❖ ¿Con que recursos cuenta cada actor para incidir en el proceso de toma de decisiones?
- ❖ ¿Cuál ha sido el comportamiento de algunos miembros que desalienta la participación plena de los padres de familia?
- ❖ ¿Cuáles son las reglas informales y la estructura de control que imperan en la toma de de decisiones en un CEPS?

1.3.2 Objetivos de la investigación.

Objetivo General:

Describir las formas de relacionarse dentro de un Consejo con el fin de explicar de qué manera las reglas informales están determinando la toma de decisiones colaborativas y estas a su vez influyen en el funcionamiento de la política de Participación Social.

Objetivos Específicos:

- a) Analizar las características de los actores de un CEPS y sus relaciones, acciones, reacciones concretas, intereses, incentivos y recursos.
- b) Describir las características de las prácticas utilizadas en el proceso de toma de decisiones en las sesiones del Consejo, y como estas formas influyen en el comportamiento de los miembros.
- c) Explicar qué elementos institucionales impiden que las políticas cumplan los objetivos de los lineamientos.
- d) Analizar la pertinencia de los planteamientos en los lineamientos de operación en el sentido de que el marco institucional: reglas del juego, costumbres, valores, legado influyen de forma relevante el comportamiento.

1.4 Estrategia Metodológica: Estudio de caso.

En este apartado justificamos el método de investigación más adecuado para indagar las acciones llevadas a cabo por los actores, que crean patrones de relación, a su vez estos patrones serán analizados, pues forman el contexto de la política.

Primero describimos generalidades de las diferentes metodologías utilizadas en investigación educativa - etnografía, hermenéutica, investigación acción, estudio de caso- este último será el utilizado en esta investigación, por lo que respondemos a ¿qué es el diseño de estudio de caso? ¿cómo se aplica? y ¿qué validez tiene para este proyecto de investigación?

El caso se realizará en una escuela primaria, ya que nos interesa analizar en profundidad los patrones de relaciones creados a partir de la instalación de un CEPS para explicar de qué manera las reglas informales están determinando el resultado de esta política, para observar los obstáculos existentes para concretar dinámicas de toma de decisiones colaborativas. Esta metodología nos dará luz para encontrar la evidencia empírica sobre los elementos de la relación que influyen para que los integrantes de los consejos actúen de la manera que lo hacen.

Cabe aclarar que el estudio de casos no es sinónimo de investigación cualitativa. (Chiva Gómez: 2001 en Sosa 2003: p 134) la justificación es que los estudios de casos pueden basarse en cualquier combinación de evidencias cuantitativas y cualitativas, incluso, pueden fundamentarse exclusivamente en evidencias cuantitativas y no tienen que incluir siempre observaciones directas y detalladas como fuente de información; pero cabe aclarar que aunque no son sinónimos de investigación cualitativa si es utilizada frecuentemente en este tipo de investigaciones.

Algunas metodologías de investigación cualitativa hacen la recuperación de la subjetividad como espacio de construcción de la vida humana, además la vida cotidiana como escenario básico para comprender la realidad socio - cultural y generar conocimiento. Éstas comprenden la realidad de manera distinta al positivismo, donde la objetividad caracteriza el conocimiento científico; éstas metodologías cualitativas entienden que: "La ciencia no es sólo racionalidad, es subjetividad."; subjetividad "...que distingue el campo de la ciencia [social...] del conjunto del campo de la física." (González, Fernando, 2000 en Álvarez B. Arturo 2010: p.3)

Ahora explicaremos brevemente las características generales de cada método.

1.4.1 Los métodos de investigación cualitativa.

1.4.1.1 La etnografía:

Esta metodología tiene las siguientes características:

- a) Un fuerte énfasis en la exploración de la naturaleza particular de los fenómenos sociales, más que en llevar a cabo pruebas de hipótesis acerca de ellos.
- b) Una tendencia a trabajar primariamente con datos "inestructurados", esto es datos que no se han codificado de manera previa a su recolección en un conjunto de categorías analíticas cerradas.
- c) Una investigación de un número pequeño de casos, a veces solo un caso en detalle, donde hay "informantes clave y observación participante", la justificación es que el investigador se siente más identificado con el grupo de estudio.
- d) Un análisis de datos que involucra la interpretación explícita de los significados y funciones de las acciones humanas, producto que la toma la forma de descripciones y explicaciones verbales principalmente, con un rol de la cuantificación y el análisis subordinado al máximo.

- e) La validación de hallazgo se hace por medio del consenso. (Sandoval 2002: p. 61-62)

Esta metodología desagrega lo cultural en objetos más específicos, por ejemplo la construcción de valores, el desarrollo de la competencia cultural, la comprensión de las reglas de interacción, interpreta las pautas de socialización y comportamiento, trata de desentrañar los sistemas de creencias.

Uno de los expositores de Etnografía mas representados es Clifford Geertz, este autor menciona que hacer etnografía es "tratar de leer (en el sentido de interpretar un texto) un manuscrito extranjero borroso, plagado de elipsis, de incoherencias, de sospechosas enmiendas y de comentarios tendenciosos y además escrito, no en las grafías convencionales de representación sonora, sino en ejemplos volátiles de conducta modelada". (Geertz 1989 en Sandoval 2002: p.64)

1.4.1.2 La hermenéutica:

Este método de investigación cualitativa, trata de comprender la realidad social para entender otras culturas, individuos, grupos sociales, sobre una perspectiva de presente y pasado; sus expositores han sido a través del tiempo Hans Georg Gadamer y Paul Ricoeur, la hermenéutica, parte de reconocer como principio, la posibilidad de interpretar cualquier texto, en una de dos formas principalmente:

- ❖ La primera, como una interpretación literal.
- ❖ La segunda, como una interpretación a partir de la reconstrucción del mundo del texto.

Para que las interpretaciones en cuestión adquieran aceptabilidad deben cumplir por lo menos las siguientes condiciones:

- a) Que explique toda la información relevante disponible, en tal sentido, es decir, si alguna acción o significación importante es excluida o difusamente reconstruida, la interpretación debe ser desechada.
- b) Que la interpretación planteada sea la más plausible para explicar los eventos o fenómenos interpretados. (Trankell 1972 en Sandoval 2002: p. 68)

En cuanto a sus aplicaciones prácticas el análisis hermenéutico, ha sido introducido a campos tan diversos como el del estudio de la identidad cultural, el análisis del desarrollo moral, y el análisis político y educativo.

1.4.1.3 La investigación acción – participativa.

Esta alternativa de investigación cualitativa tiene varias alternativas de trabajo bajo las siguientes modalidades:

- a) Investigación acción.
- b) Investigación para la acción.
- c) Investigación participativa.
- d) investigación militante.
- e) Investigación acción participativa (IAP). (Gajardo 1985 en Sandoval 2002: p. 69)

El principio del que parte la IAP es que existen relaciones desiguales de conocimiento que se constituyen en un factor crítico que perpetua la dominación clasista sobre los pueblos. Tales relaciones conducen a la reproducción de nuevas formas de dominación cuando las viejas pautas se eliminan sin cuidado ni previsión. La IAP es la base principal de acción para el cambio social y político,

así como para el progreso hacia la igualdad y la democracia, al estimular el saber popular y vincularlo al auto -investigación de los sectores desposeídos.

Desde el punto estrictamente metodológico, no hay una identidad ni una propuesta relativamente homogénea hay diferentes aproximaciones en diferentes momentos históricos. Hoy la IAP se ve "como un puente hacia otras formas de explicación de la realidad y otras formas más satisfactorias de acción para transformarla (...) podríamos decir ahora que hay tal vez más argumentos en favor de la continuación de la IAP hoy que los que había en 1990 (...) sentimos que la IAP, como procedimiento heurístico de investigación y como modo de vida altruista, puede perseguir y alcanzar esta meta (...)". (Rahman y Fals Borda 1991 en Sandoval 2002: p. 69)

(John Keeves 1998 en Sandoval 2002: p.71) señala que por su experiencia directa sugiere que para optar por este método se hagan dos consideraciones:

La primera tiene que ver con la necesidad de adoptar una estrategia de capacitación del tipo "aprender haciendo" orientada a posibilitar que los protagonistas profanos en temas de investigación social o educativa, realicen un trabajo sistemático y riguroso de licitación, registro y análisis de las percepciones, testimonios, juicios y comprensiones que son aportados por todos aquellos que son convocados para intervenir en las distintas fases de la investigación desde su diseño, hasta su uso pasando por su implementación y desarrollo.

La segunda, se relaciona con el interés por retomar la comprensión que de su realidad social y material tienen aquellos que la viven cotidianamente. La diferencia con otras alternativas de investigación cualitativa estriba en que la comprensión en sí misma, no constituye el fin último de la investigación, sino que más bien se le ve como un medio para orientar la planeación de la acción social organizada, que se encauza a la transformación de algún tipo de realidad social

que le resulta insatisfactoria al grupo humano involucrado en el proceso investigativo.

1.4.2 Estudio de caso

Definición:

Un estudio de caso es una pregunta empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y contexto no son claramente evidentes. (Yin 1993: p. 9)

Para (Stake 1998: p.11) es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias concretas.

(Feagin, Orum y Sjoberg 1991 en González 2009: p. 2) ubican dentro del caso los fenómenos sociales, bien sea organización, ciudad, grupo de personas o, inclusive, un papel ejercido por cualquier funcionario. En tal sentido el estudio de casos es una instancia o una parte importante del fenómeno a estudiar, a través del análisis de las fuentes de información.

(Young 1939 en González. 2009: p. 304) considera que el caso es un dato que describe una realidad concreta en cualquiera de sus etapas o procesos, de manera que cuando se analiza un grupo o comunidad, cada uno de sus miembros forma parte activa de ese caso otorgándole significado a las relaciones entre los otros factores que conforman la unidad total.

Según estas definiciones vemos que hay 3 variables: descripción, comprensión-explicación y exploración; éstas se usan en su propio contexto, es un diseño científico para investigación cualitativa en la que los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente visibles, y en la que se utilizan distintas fuentes de evidencia, es útil cuando se quiere responder preguntas. ¿cómo ocurre un hecho? ¿qué ocurre? ¿por qué ocurre?

Objetivos:

La finalidad del estudio de caso es el de descubrir a partir de ciertas particularidades una comprensión de las generalidades, por ejemplo podríamos decir que a partir de explorar las particularidades de relaciones entre los miembros de un CEPS, podemos comprender las generalidades del funcionamiento de estos órganos colegiados.

El estudio de caso consiste en describir de forma detallada, profunda y como un intento de comprender como funcionan las partes, situaciones, eventos, personas, interacciones, comportamientos observables; incorpora lo que las personas reflexionan, piensan, dicen, creen, tal y como son expresadas por ellos mismos.

Hoy en día es usado en la investigación de procesos educativos desde un alumno, un programa, una escuela, inclusive en la misma Universidad Pedagógica Nacional. (Álvarez 2010: p.2)

Características:

- ❖ Se puede profundizar en un proceso de investigación a partir de unos primeros datos analizados.
- ❖ Es apropiada para investigaciones a pequeña escala, en un marco limitado de tiempo, espacio y recursos.
- ❖ Es un método abierto a retomar otras condiciones personales o instituciones diferentes.
- ❖ Es de gran utilidad para el profesorado que participa en la investigación. Favorece el trabajo cooperativo y la incorporación de distintas ópticas profesionales a través del trabajo interdisciplinar; además, contribuye al desarrollo profesional.
- ❖ Lleva a la toma de decisiones, a implicarse, a desenmascarar prejuicios o preconcepciones, etc.

El cometido real del estudio de casos es la particularización, el propósito de esta herramienta de investigación es comprender la interacción entre las distintas partes de un sistema y de las características importantes del mismo, este análisis podría ser aplicado de manera genérica incluso a partir de un único caso, en cuanto que se logra una comprensión de la estructura, los procesos y las fuerzas impulsoras, más que un establecimiento de correlaciones o relaciones de causa y efecto. Ahora bien, no se puede generalizar acerca de hasta qué punto son comunes -¿cuánto?, ¿con qué frecuencia? y ¿cuántos?- estos tipos de sistemas y patrones de interacción, ya que para ello es necesario acometer estudios basados en un gran número de observaciones. (Gummesson 2000 en Sosa 2003: p. 134).

Modalidades de estudio de caso.

Hay tres modalidades:

- a) El estudio intrínseco de casos: su propósito básico es alcanzar la mayor comprensión del caso en sí mismo. Queremos aprender de él en sí mismo sin generar ninguna teoría ni generalizar los datos. El producto final es un informe básicamente descriptivo. Ejemplo: un profesor llama a un asesor o investigador para resolver un problema en el aula.
- b) El estudio instrumental de casos: su propósito es analizar para obtener una mayor claridad sobre un tema o aspecto teórico, el caso concreto sería secundario. El caso es el instrumento para conseguir otros fines indagatorios; ejemplo: en el caso anterior del problema en el aula nos interesaría el porqué se produce dicho problema en el aula.
- c) El estudio colectivo de casos: el interés se centra en indagar un fenómeno, población o condición general a partir del estudio intensivo de varios casos. El investigador elige varios casos de situaciones extremas de un contexto de objeto de estudio. Al maximizar sus diferencias, se hace que afloren las dimensiones del problema de forma clara, este tipo de selección se llama

múltiple: se trata de buscar casos muy diferentes en su análisis pero que al menos al principio sean relevantes. (Stake 1994: p.237)

Este método implica un conjunto de operaciones y actividades para conocer y actuar sobre la realidad, pero por sus características, el estudio de casos es difícil de señalar pasos estructurados, aunque hay una sugerencia de puntos que siempre se tienen que adaptarse a las necesidades específicas de cada investigación:

1. Preguntas de investigación.
2. Recogida de datos.
3. Análisis e interpretación.
4. La triangulación.
5. Redacción del informe. (Stake 1998: p. 16)

1.4.3 Justificación de la elección del método de investigación.

Las recomendaciones para utilizar estudio de caso como metodología es cuando se quiere responder cuestiones: ¿cómo?, ¿quién?, ¿qué?, ¿dónde?, ¿cómo? y ¿por qué? En nuestro caso queremos investigar ¿Qué fuerzas, intereses, impiden que los miembros del consejo realicen y aprendan su función?, esta pregunta puede tener naturaleza explicativa; (Yin 1994 en Sosa 2003: p.136) en este caso sugiere que para este tipo de pregunta "es posible utilizar cualquiera de los diseños de investigación: experimento, análisis de archivos, historiografía y estudios de casos"; otra sugerencia para este método es que la investigación se centre en acontecimientos contemporáneos en contraposición con acontecimientos históricos. En este sentido, el objeto de estudio centra en acontecimientos contemporáneos, el estudio de casos puede añadir información histórica, la observación directa y la información de los participantes clave.

Otra variable para sugerir este tipo de investigación es el grado de control que tiene el investigador sobre los acontecimientos relacionados con el comportamiento. "Cuando los comportamientos relevantes para el fenómeno bajo estudio no pueden ser manipulados es preferible la utilización de la estrategia del caso, mientras que si éstos se pueden manipular de forma directa, precisa y sistemática en un ambiente de laboratorio o en una situación real, será mejor la utilización de los experimentos" (Yin 1994 en Sosa 2003: p 136)

El propósito de esta investigación cualitativa será explorar los intereses de los actores que se plasman en sus conductas, crean patrones y formas de relacionarse, dando como resultado el contexto de los órganos colegiados, obstaculizando dinámicas de toma de decisiones colaborativas.

Las relaciones dentro de un Consejo son un fenómeno social complejo, pues involucra a múltiples participantes con diferentes recursos, intereses, comportamientos, percepciones, valores, en un proceso de toma de decisiones durante uno o dos periodos escolares anuales; su comportamiento o actuación está influenciado por un marco institucional, llevando a formas complejas, de interacción.

Como estas relaciones se tornan complejas, los actores tendrán que tomar posiciones, y estas están dadas por sus intereses y recursos.

Cuando se crea un Consejo en una escuela hay expectativa de tomar decisiones de una manera nueva, lo que conduciría a un cambio de la situación original por medio de la ejecución de los lineamientos, pero en la práctica a través de estudios se ha mostrado que los órganos no cumplen su función, hay instalación de Consejos porque da legitimidad a la escuela, o porque es un requisito para acceder a recursos de programas como el PEC. Se adoptan ceremonialmente pero hay una gran brecha entre la estructura formal y su funcionamiento, ya que por un lado hay un incremento de los CEPS y por otro las

evaluaciones realizadas por FLACSO 2006 (Zurita 2008: p. 74) muestran desarrollo accidentado.

Aquí se trata de describir la conducta de los integrantes que está condicionada por los intereses y desciframiento del medio, ante esto, se crean patrones de relaciones que no son los que conducen a tomar decisiones colaborativas, son acciones que conducen a una simulación de operación.

La política no ha cumplido los objetivos planteados en el ANMEB, situándose en la desilusión de las políticas a través de los programas que intentan implantar un cambio; es importante investigar sobre las causas que arrojan los resultados, la hipótesis planteada es que no funcionan porque se intenta mantener intereses políticos económicos, que no se traducen en mejora escolar.

Se utilizará un estudio de caso porque permite una descripción y explicación detallada a partir de su propia dinámica interna y de la relación con su entorno. Nos permite descripción pormenorizada de las formas de relacionarse.

Además el estudio de casos es una metodología de investigación ampliamente utilizada en el análisis de las organizaciones por las distintas disciplinas científicas. (Hartley, 1994 en Sosa 2003: p 132)

"En estudio de Caso se aboga más por un planteamiento inductivo que deductivo", (Mintzberg 1979 en Sosa 2003: p.132) en primer lugar se realiza una exploración para encontrar patrones de comportamiento, después se espera describir algo nuevo más allá de lo esperado. La idea básica es que "[...] la investigación empírica avanza sólo cuando va acompañada del pensamiento lógico y no cuando es tratada como un esfuerzo mecánico". (Yin 1994 en Sosa 2003: p 132)

Debido a los recursos económicos limitados para esta investigación, este método nos permite acceso al conocimiento en pequeña escala, como vimos el estudio de caso se puede utilizar para fenómenos individuales, organizacionales, sociales y políticos, a través de estrategias de recogida de los datos que pueden ser cuestionarios, entrevistas, observación directa entre otras, en esta investigación utilizaremos entrevistas, cuestionarios y análisis de documentos, que son idóneos para los recursos con que cuenta esta investigación.

Otro elemento para la utilización de este método de investigación es porque el tema está relacionado con el ¿cómo? y el ¿por qué? de algunos acontecimientos contemporáneos -frente a históricos- sobre los que el investigador tiene poco o ningún control. Así, sobre la base de estas consideraciones, podemos decir que nuestro objeto de estudio se adapta a estas especificaciones. En primer lugar la pregunta ¿Qué fuerzas e intereses están impidiendo que los Consejos aprendan y realicen su función? Esta relacionada con el cómo y por qué surge esta manera de relacionarse. El objetivo de investigación es explicar la compleja situación humana y organizativa que se está produciendo en los consejos escolares de participación social, esto es un fenómeno contemporáneo, que se observaría en su contexto real.

Los CEPS son organizaciones complejas, lo que requiere una investigación de carácter exploratorio, comprensivo y posibles explicaciones causales, y para ello los estudios de casos pueden ser el método de investigación más apropiado. En este sentido, (Mintzberg 1990: p. 109) sostiene que "No importa cuál sea el estado del campo, si es nuevo o maduro, toda investigación interesante explora. De hecho, parece que cuanto más profundamente investigamos en este campo de las organizaciones, más complejas descubrimos que son, y más necesitamos recurrir a consideradas «rigurosas»".

Una última justificación es porque no se tiene el control sobre los acontecimientos relacionados con el comportamiento, en este caso, el objeto de estudio no se puede manipular para lograr que se comporten de determinada forma.

CAPITULO 2. Estructuración del problema y marco teórico.

2.1 Estructuración del problema.

En esta investigación se estudia las relaciones informales dentro de un consejo, integrado por una variedad de actores que tienen diversas percepciones, intereses, recursos, llevan a cabo comportamientos y pautas de interacción, influenciados por un marco institucional específico, así como por la dinámica sociopolítica, cultural e histórica, (contextos macro) las cuales restringen e inciden en las visiones, objetivos, relaciones, propuestas y las actuaciones de esos actores sociales.

Los aspectos estructurales de carácter social, cultural, económico, histórico, institucional y normativo (contexto estructural) restringen e influyen en el accionar de los actores, llevando a complejas formas de interacción entre los miembros del consejo.

El marco institucional existente, así como las especificidades de la organización, reglas del juego, cultura y costumbres definen espacios y atmósferas particulares para los actores sociales individuales, que inciden en las formas de comportamiento así como en el alcance de sus actuaciones. (Jiménez G. 2009: p. 11)

Por su parte, "los contextos sociopolíticos y cambios en el contexto, permite el surgimiento de nuevos actores internos y externos promotores de una nueva forma de desarrollo y de convivencia social, influyendo en las propuestas y actuación de los diferentes actores, modificando aspectos que han sido normas y valores del marco institucional". (Jiménez 2009: p. 11)

En varios estudios se ha mostrado que la política de la participación social ha permeado a las escuelas, ya que se ha generado y extendido un discurso que valora positivamente la participación social, (Zurita 2008: p.67) pero como dice la misma autora, la participación social genera opiniones variadas y encontradas cuando se lleva al caso concreto de algunos actores, como los CEPS, es ahí, donde las comunidades escolares juzgan la participación social en función de las experiencias alcanzadas, de los problemas solucionados pero también de las dificultades creadas o acentuadas.

La no consideración de las instituciones como elemento relevante que influye significativamente en la operación de los Consejos es dejar de lado un aspecto importante para el éxito de políticas públicas.

El marco institucional existente incide sobre los alcances de las políticas públicas así como sus intenciones de mejoramiento de la calidad y gestión educativa, el marco institucional manejado durante muchos años en la educación fue el de la participación de los padres solo en cuestiones procedimentales. Por ello resulta de especial relevancia estudiar el proceso de implementación, bajo el enfoque Neoinstitucional, para ver las causas de estos comportamientos que llevan al fracaso en el cumplimiento de objetivos.

Podemos decir que uno de los objetivos desde una perspectiva Institucional implica que el analista se centra en el comportamiento en las relaciones entre actores, y ese comportamiento influye en el proceso político.

Este abordaje permite estudiar a los Consejos, donde cada actor ejerce los recursos con que cuentan y las reglas del juego en las organizaciones en donde llevarán a cabo sus actividades para que puedan integrar sus intereses y visiones para lograr sus fines. El análisis del comportamiento, posiciones y decisiones de los actores sociales, tendrán como objetivo ver ¿qué elementos de las relaciones son las que impiden que los integrantes de los CEPS aprendan y

realicen su función, tomen decisiones colaborativas, para que coadyuven al mejoramiento de la calidad y gestión educativa?

Este estudio nos dará explicación de cómo una política al entrar con el entramado institucional, se toma y se percibe en función del marco institucional existente, qué es lo que condiciona su éxito o fracaso, y nos ayuda a exponer los puntos medulares de la dificultad de operación de estos consejos. Estas relaciones están condicionadas por el contexto institucional -cultura, normas, reglas, procesos cognitivos, tradiciones, percepciones- el análisis de las estrategias de los actores sociales permite ver cómo usan sus recursos y para qué fines; así como los obstáculos para tomar decisiones colaborativas, y por último determinar cómo este tipo de instancias se podrían convertir en nuevos espacios de creación de acuerdos, de influencia y de relación entre lo público y privado, denotando así mismo una nueva forma de crear mayor gobernanza en sistemas democráticos.

2.2 El Nuevo institucionalismo.

El neo institucionalismo (NI) le da relevancia a las instituciones, es decir al marco normativo, las reglas del juego (formales e informales), la cultura; es un enfoque teórico que ha aparecido en las ciencias sociales como una reacción en contra del enfoque racional. Donde los modelos racionales prestan poca atención al contexto, por el contrario el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales _políticos sociales, económicos_ dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento. (Vergara 1989: p.17)

El objetivo primordial del NI es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares y describir las formas en

que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución. (Vergara 1989: p. 17)

Esta teoría nos permite explicar porque los CEPS han funcionado de la forma que lo hacen, y tener claro los aspectos estructurales, el contexto, comprender el marco de referencia en el cual los actores sociales se desenvuelven. Permite además comprender las percepciones, comportamientos y objetivos de los actores sociales.

El NI no es una corriente de pensamiento homogénea; hay diferentes enfoques, clasificaciones, una común es por división disciplinaria -nuevo institucionalismo económico, sociológico e histórico-.

Existen otras clasificaciones, Hall y Taylor proponen cuatro subdivisiones: el nuevo institucionalismo en la historia comparada, el nuevo institucionalismo de elección racional, el nuevo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo sociológico. (Vergara 1989: p. 17).

La diferencia más importante según Vergara consiste en una distinta concepción de la utilidad y los alcances del concepto de racionalidad para explicar el comportamiento de los individuos.

El NI es un conjunto de teorías que explica la estabilidad y el cambio en los procesos sociales; la manera que explican la estabilidad y el cambio institucional es diferente en cada corriente. La comprensión de estabilidad descansa en dos ideas:

1. Las instituciones cambian en forma incremental.
2. Las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual. (Vergara 1989: P. 19)

El enfoque neoinstitucional en sus diferentes vertientes está de acuerdo sobre tres aspectos esenciales: (Hernández, 1999 en Gómez. 2009; P. 76)

- a. La estrategia de los actores está constreñida por un marco institucional.
- b. Las instituciones determinan la actividad política: ellas están constituidas por ciertas presiones, que estructuran el actuar de los actores políticos (su identidad, poder, y estrategias), y así determinan los resultados de la actividad política. Por ello, los resultados de dicha actividad no pueden reducirse a la simple interacción entre los actores sociales.
- c. Las instituciones están determinadas por la historia: las instituciones incorporan una trayectoria histórica que crea una especie de inercia. Así, la historia es importante porque el pasado tiene una alta determinación del futuro.

Como mencionamos el desarrollo del neoinstitucionalismo ha tenido una serie de énfasis y variantes a partir de las cuales se han dado una clasificación de acuerdo a ciertos criterios. Con el fin de comparar las diferentes vertientes del NI, seguidamente se presenta un cuadro comparativo, describiendo los rasgos fundamentales de éstas escuelas.

El cuadro presenta aspectos centrales tales como: definición de institución, la forma como aborda el surgimiento de las instituciones, cómo se da el cambio. Las tres versiones que se comparan son: económico, De March y Olsen (normativo), y sociológico; todos identifican la relación entre institución y ambiente como origen de todo cambio institucional.

Cuadro 1. Versiones del nuevo institucionalismo.

	NIEconómico	NISociológico	NINormativo
Institución	“las reglas del juego para la sociedad o, más formalmente, como restricciones ideadas por el hombre, que moldean las interacciones humanas”.	Marcos de referencia culturales, que determinan el comportamiento. No hay ejercicio racional, la cultura determina las prácticas institucionales. No hay diseño institucional.	Conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación.
Legitimidad	Obediencia a un conjunto de reglas formales e informales, que norman la actividad económica. La obediencia está en función de mecanismos de sanción.	Son el resultado de un proceso de construcción de realidad. Es un fenómeno cultural que constituye el marco de referencia a partir del cual los individuos se explican el mundo que los rodea.	Retoma características de NIE y NIS, recurren a elementos culturales, y también a la idea de NIE que es que los actores operan con cierto nivel de racionalidad y autonomía respecto al marco institucional.
Cambio	Patrones racionales, actores racionales, que intentan maximizar sus preferencias respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modifican reglas. Pero los actores racionales atrapados en circunstancias definidas históricamente con construcciones mentales subjetivas, quienes al actuar modifican paulatinamente su contexto.	El cambio es muy pausado, es una lenta evolución de tradiciones y valores institucionales que nadie puede predecir ni controlar.	Es una constante tensión entre institución y medio ambiente, originada por la permanencia de las rutinas organizacionales.
Actor	Hay elementos culturales en la conformación del marco institucional, pero, rechaza que el comportamiento de individuos y organizaciones este determinado totalmente por la cultura. El actor realiza cálculos racionales sobre acciones, consecuencias y posibles beneficios.	Rechaza la posibilidad de que haya actores racionales, explica los procesos de adaptación de individuos y organizaciones a los contextos institucionales.	Postura intermedia que el actor si tiene capacidad de cálculo racional en el comportamiento y a las instituciones como conjunto de normas y tradiciones que tienen su origen en las rutinas organizacionales. Los actores se crean rutinas para simplificar la realidad y facilitar procesos de toma de decisiones que lleven a resultados satisfactorios.
Relación Individuo e Institución	Las instituciones imponen limitaciones a las elecciones individuales, y dan certidumbre estableciendo una estructura estable, pero no necesariamente eficiente de la interacción humana.	Moldean el comportamiento. Establecen como sistemas de significación una percepción de cómo deben comportarse sus miembros, ya sea para maximizar ganancia o bien si es altruista	Plantean que puede ir en ambas direcciones, es decir la institución moldea al individuo y existe un mecanismo a través del cual los individuos sean capaces de formar y reformar las instituciones.

Elaboración a partir de: Vergara 1989: P 9- 33; Jiménez 2009: P 96; Peters 2003: P 45-58

En el caso de las escuelas, antes de crear un Consejo Escolar de Participación Social existía una manera de hacer las cosas, una forma de actuar en la toma de decisiones. Cuando se incorporan nuevos miembros, éstos son influidos por el marco institucional en su funcionamiento, es decir se incorporan las viejas prácticas en la toma de decisiones. Esta trama de rutinas y de organización informal afectan los resultados de la política, obstaculizando los fines que se persiguen en los lineamientos formales de los CEPS. Con todo y que existen nuevas reglas del juego, se necesita hacer una descripción de cómo se está institucionalizado el mecanismo de toma de decisiones y asignación de recursos en las escuelas.

La participación social se ha estudiado desde diferentes ópticas, en esta investigación se estudia bajo una perspectiva Neoinstitucional, considerando diversos enfoques desarrollados en su interior, tales como: el institucionalismo económico y la perspectiva sociológica para tener presente los diferentes ámbitos del sistema social.

La consideración de las instituciones existentes, es un elemento central pero no el único, en muchos casos definen los resultados, no obstante muchas veces no se toma en cuenta para el diseño de programas. (Jiménez 2009: p. 34). El caso de la participación de miembros externos en asuntos de elaboración de metas educativas y evaluación de avances en las escuelas, es una actividad que no se había realizado anteriormente, las escuelas tenían una rutina para tomar decisiones, que seguramente estas influye en la dinámica de operación y a su vez en el desarrollo insuficiente de estos órganos colegiados.

El marco institucional existente establece reglas de juego a los actores, a su vez los actores en determinadas circunstancias y tiempo pueden modificar parte de las reglas del juego con el fin de acceder de mejor forma al logro de sus intereses y objetivos.

La utilización de ambos modelos nos permiten complementar la investigación puesto que los marcos formales de interrelación no abarcan la realidad completa y las relaciones informales son extraordinariamente difíciles de delimitar, a lo que hay que añadir que ambos ámbitos se condicionan, dificultando la delimitación de ámbitos que son analíticamente diferentes: los marcos de acción institucionales y las interacciones entre los individuos.

Los lineamientos de operación de los Consejos, los llamamos reglas formales, son las funciones y actividades que se supone deben realizar los actores integrantes del Consejo, es el **marco normativo legal** donde marca que el Consejo conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares así como los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; fomentará colaboración de maestros y padres de familia; propondrá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; podrá opinar en asuntos pedagógicos, entre otras.

2.2.1 Nuevo Institucionalismo Económico.

La definición de las instituciones en la tradición económica son las "reglas del juego" en una sociedad o limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana a fin de reducir la incertidumbre y proveer una estructura para el intercambio político, social y económico, definen elecciones individuales. (North 1990: p.13-14). Las organizaciones son creadas para un fin, el cómo aprovechen esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones. Entonces el cambio institucional está conformado por:

- a) El entrelazamiento que es producto de la relación entre las instituciones y las organizaciones que han creado la estructura incentivadora que proporcionan estas instituciones.

- b) El proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se den en el conjunto de oportunidades. (North 1990: p. 19)

Las reglas de juego que dan certidumbre a las interacciones en una sociedad pueden ser formales e informales, las reglas formales son fáciles de describir son aquellas leyes escritas, constituciones, estatutos, lineamientos, derechos de propiedad que rigen la conducta, pero las informales son aquellos códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones no escritas pero que operan como reguladores de conducta.

Las reglas informales son limitaciones a las reglas formales pues consisten en reglas que no son ideadas conscientemente que resuelven problemas en la interacción y que no son necesariamente las más eficientes, estas son:

- 1) Extensiones interpretaciones, percepciones y modificaciones en normas formales.
- 2) Normas de conducta sancionadas socialmente.
- 3) Normas de conducta aceptadas internamente.

Las ideas, ideologías organizadas, e inclusive el fanatismo religioso desempeñan papeles importantes para dar forma a las sociedades. (North 1990:p. 63).

2.2.2 Nuevo Institucionalismo Sociológico.

Esta vertiente parte de una visión distinta, mientras que para los del NI Económico el comportamiento es el resultado de acciones intencionales que realizan individuos con racionalidad limitada orientados instrumentalmente para

maximizar el beneficio, para esta corriente no necesariamente es el resultado de producto de un diseño deliberado.

Para esta corriente las instituciones son elementos relevantes para la comprensión de la vida social y la política. Pues los procedimientos reproductivos rutinarios son los elementos a partir de los cuales las personas conforman patrones, valores y marcos de referencia, esto es limitan o impulsan la acción de los individuos.

A diferencia de la corriente racional en donde el contexto impone restricciones o al comportamiento basado en el interés personal, para esta corriente no solo son el contexto, sino que juegan un papel mucho más importante en la determinación de la política. (Romero 1999: p 15)

En este contexto las instituciones son las que definen la política y dan una guía para actuar como dice (Peters, 2003: p. 103) el siguiente párrafo: "las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social."

Esto es, "las personas actúan por coherencia de hacer las cosas, una forma aceptada socialmente, [...] en el origen, pues no hay individuos que razonan, ni acciones ni relaciones elementales, sino pautas, maneras de hacer las cosas: formas de vida". (Romero 1999: p 15)

Muchas de las instituciones formales se han constituido a partir de procesos de construcción histórica - social, a partir de lo cual, el éxito o la eficiencia en la aplicación de ciertas disposiciones informalmente por medio de prácticas culturales específicas han llevado a que se conviertan en disposiciones formales. Las acciones son la expresión de lo que es un comportamiento apropiado, ejemplar o aceptable conforme a los propósitos; códigos de derechos

y deberes; prácticas; métodos y técnicas. Todo ello interiorizado en el grupo del que se forma parte y de sí mismo. (March & Olsen, 1997: 47)

Para efectos de esta investigación tomamos del institucionalismo económico, la racionalidad limitada de los actores para optimizar sus intereses, complementando con la idea de que el contexto es importante para la realidad social, pues define percepciones y preferencias. En el caso de los CEPS se explora lo que es adecuado, aceptable en el contexto escolar, esto nos permite comprender determinados comportamientos realizados por los integrantes que ejecutan la política de participación social.

A partir de algunos conceptos que utiliza el NI Sociológico podemos hacer un análisis del funcionamiento en los CEPS, el **mito** es una creencia existente en la sociedad, en las sociedades modernas, las estructuras de organización muy institucionalizadas, se crean programas, políticas y servicios que se supone deben producir racionalmente el hecho de que las organizaciones los adopten "ceremonialmente" aumentan legitimidad pero no necesariamente la eficiencia. (Meyer; Rowan 1999: p 79)

La argumentación de que las estructuras formales reflejan marcadamente los mitos de sus ambientes institucionales, más que las demandas de sus actividades de trabajo, por lo que en ambientes institucionalizados hay brechas entre estructuras formales y las actividades diarias de trabajo. Esta categoría de mito nos permite explicar cómo la escuela se legitima creando un CEPS, porque le da prestigio y credibilidad a ojos de la sociedad y autoridades, pero en los hechos hay brechas entre su estructura formal y las actividades reales, ante las autoridades es requisito que la escuela cuente con un CEPS para ingresar al programa "Escuelas de Calidad", y en la sociedad se ha aceptado el "discurso" de participación.

Se crea un Consejo que tiene objetivos y funciones encaminadas a una mejor gestión, esta última entendida como a una optimización del uso de los recursos físicos, humanos y económicos, para aprovechar mejor estos recursos se hace una planeación que se va ejecutando día a día. Los lineamientos son las reglas formales y nos marcan que esta planeación se debe hacerse en colaboración con varios miembros. (padres, maestros, representantes sindicales, entre otros)

El CEPS conocerá:

- a) Monto de los recursos, que la escuela obtenga por incorporarse a programas federales, tales como: Escuelas de Tiempo Completo (PETC), Escuelas de Calidad (PEC), Escuela Segura (PES), entre otros.
- b) Metas educativas.
- c) Resultados de la evaluación.
- d) Temas a tratar, periodicidad, metas, etc.

Las reglas formales son los lineamientos que indican cómo se deben operar un Consejo es la parte racional del modo y propósitos de hacer las cosas.

¿Qué fuerzas, intereses, están constriñendo el funcionamiento óptimo de los CEPS? ¿Qué elementos de las reglas informales están impidiendo que los integrantes aprendan y realicen su función? El que un consejo de participación social sea creado únicamente para cumplir un requisito, nos da pauta para decir que no se forma para cubrir una necesidad escolar, por lo que solo es adoptado ceremonialmente. (Meyer; Rowan 1999: p.79) plantean que “Las políticas y programas funcionan como mitos poderosos y muchas organizaciones los adoptan ceremonialmente. Pero la conformidad con las reglas institucionales entran en conflicto con los criterios de eficiencia”.

Esto nos provee de un marco conceptual que permite explicar que los CEPS, solo son adoptados ceremonialmente, porque otorgan mayor legitimidad,

pero en su práctica no funcionan según lo esperado, solo hay simulación, pues hay actores que se benefician más con la disfuncionalidad del órgano, pues les permite un manejo discrecional de los recursos, menor vigilancia en el cumplimiento de las metas educativas, mayor libertad de acción para beneficio personal, entre otros.

El contexto nos brinda la posibilidad de afirmar que la idiosincrasia escolar y los intereses de mantener ciertas estrategias son de mayor beneficio que impulsar un consejo escolar que funcione correctamente. En esta lógica podemos decir que el legado institucional influye en la dinámica de operación y el resultado de la política, pues afecta posturas, criterios y estrategias costumbres de actores, que "tenían" antes de la implementación de un CEPS.

La participación social en educación se empezó a legitimar cuando hubo crisis del modelo de desarrollo del Estado intervencionista de los años ochenta, a partir de ahí comenzó a hablarse de la necesidad de impulsar el cambio estructural es decir disminución del Estado en la economía, en este marco entra la descentralización educativa, se introdujeron los temas de calidad y equidad, el presidente Salinas tenía el objetivo de hacer más eficiente la prestación del servicio educativo y avanzar en la calidad de la educación frente a las exigencias del cambio social y la modernización del sector productivo; formar recursos humanos mejor calificados para competir en la nueva economía.

La reforma del Estado y la reconfiguración del sistema económico representan el marco de la transformación del sistema educativo, incluyendo como asunto relevante la participación de la sociedad en los asuntos educativos. (Zorrilla; Barba; 2008: p. 6)

La participación social (padres de familia, maestros, directivos, etc.) se apuesta a través de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) que se concretan en la Ley General de Educación (LGE); Los "Proyectos Escolares" y

la "Escuela de Calidad" (PEC), también incorporan a los padres en algunos aspectos del mejoramiento de la escuela.

Aunque la participación de los padres en las escuelas no es un fenómeno nuevo, ha existido con las Asociaciones de Padres de Familia, (APF) si cambió el tipo de participación que ahora se busca cambiar en la forma de gestión que ayude a elevar la calidad. Este planteamiento se legitima y es adoptado por las escuelas por influencia política, con la firma del ANMEB se plantea que en cada escuela cuente con un CEPS para hacer eficientes sus procesos y recursos.

Este discurso se difunde desde diferentes actores sociales y políticos: Iglesia católica, SNTE, partidos políticos, empresarios, entre otros. La participación es aceptada y compartida; así las escuelas tienden a adoptar este mito institucionalizado que les proporciona legitimidad. Aquí cabe preguntarse si realmente se adoptan para mejorar la eficiencia en la gestión o realmente ese aspecto resulta irrelevante. El hecho de crear tener un Consejo simula una escuela más democrática en sus procesos de toma de decisiones entonces son reconocidas como válidas por su entorno, lo que les permite entre otras cosas disminuir la incertidumbre, obteniendo más recursos a través de los programas que exigen como requisito contar con un órgano colegiado.

A medida que se crean consejos solo para legitimarse y obtener recursos, sin importar el funcionamiento de los mismos, se crean inconsistencias donde lo cotidiano no concuerda con las reglas formales.

Algunos de los aportes del NIE para esta investigación son:

- a) Que "Los individuos son los actores centrales en todos los procesos económicos y políticos para la teoría de la elección racional. Estos buscan maximizar el beneficio personal, para lo cual, las instituciones por medio

de sus reglas, restringen su actuación a lo que legal y socialmente es correcto evitando comportamientos disfuncionales por parte de los actores”.

- b) “Si los costos de realizar el intercambio son mayores que el beneficio de éste, muchas transacciones no se realizarán, limitando las posibilidades de generación de riqueza, lo que en países en vías de desarrollo ocurre con frecuencia y en especial en los sectores más vulnerables”. (March y Olsen 1997 en Jiménez 2009: p 60)

En la dinámica de operación de un Consejo hay relaciones sociales formales e informales, con un sistema de poder y que no se encamina necesariamente a la eficiencia de mejoras en la calidad y gestión escolar. Las relaciones de poder, inciden y son elementos esenciales que direccionan las reglas del juego de las instituciones, siendo elementos fundamentales que explican el qué, quién, cómo y para quién se trabaja en el sistema educativo.

Estas cuestiones son importantes a la hora de conocer la dinámica de participación por que el uso del poder político o económico de un determinado actor o grupo de estos, puede tener significativos efectos sobre la colectividad. Las instituciones son las que definen el marco de referencia de actuación de los actores sociales interesados en la mantener posiciones privilegiadas en el manejo de recursos y dinámicas de operación que dan resultados de ineficiencia en el logro de objetivos.

Para analizar los Consejos con el armamento teórico Neoinstitucional, partimos que en un CEPS hay una gran variedad de actores sociales interactuando en las sesiones en donde se dan intereses y objetivos diferentes, estos pueden o no ser conflictivos, pero cada uno asume un comportamiento.

Otra premisa es que el poder no se encuentra en un solo actor, cada uno tiene diferentes cuotas; por tanto se trata de investigar cuál es la posición de

cada miembro y cuál es la dominante. Así mismo de las interacciones, analizar cuáles son las acciones que obstaculizan el desarrollo de toma de decisiones colaborativas, se trata de observar el intercambio social.

Si hay actores con diferentes intereses y posiciones determinadas es en gran medida por el control de los recursos, se tiene un poder distribuido con un marco institucional que influye en sus actuaciones, junto con dinámicas complejas e inciertas en donde cada actor trata de posicionar sus propuestas para el logro de sus objetivos. Estas diferencias hacen que se establezca una dinámica y comportamiento en los actores sociales que mediante su actuación buscan posicionar sus propuestas.

- c) "Las decisiones y políticas ejecutadas en el pasado inciden en el presente, junto con el marco institucional existente, aspectos históricos, culturales y económicos". (March y Olsen 1997 en Jiménez 2009: p 44)

La participación de actores sociales en el plan de mejora escolar, vigilancia en el uso de los recursos, seguimiento del desempeño de los alumnos; son tareas nuevas, la participación estaba dada a tareas de mantenimiento de las instalaciones y cuestiones operativas, no involucramiento en la evaluación del desarrollo de actividades. Un actor para integrarse y ser miembro decisor de asuntos que le competen, utilizan y requieren diferentes recursos, tales como: información, poder de decisión, habilidades, etc. para incidir en las percepciones de los otros actores e integrar sus intereses en la toma de decisiones. Aquí las preguntas son ¿con que recursos cuenta cada actor? ¿Cuál es el interés de cada miembro? ¿Qué obstáculos se enfrenta? ¿Cuál es la dinámica institucional?

Los conceptos utilizados por el enfoque de nos permiten explorar con que dotación de recursos (información privilegiada, atributos, poder, etc.) cuenta cada actor. (padre de familia, director, maestro) Estos recursos inciden en la capacidad de poder influir en las decisiones dentro del CEPS. Los modos de interacción se

refieren a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales en gran medida están condicionados por el contexto institucional en que se desenvuelven.

Cada modo de interacción está regulado por un sistema institucional amplio, aquí lo interesante es describir las reglas informales que están operando, determinando e impidiendo que los miembros del consejo realicen y aprendan su función. Estas formas de interacción brindara información de cómo el medio inhibe la participación de algunos actores, y brinda ventajas a otros para responder a sus intereses personales. Cuando entran actores nuevos a la escuela (padres) probablemente no tengan la misma experiencia que los directores y estos últimos se resistan a incorporarlos plenamente en la práctica, solo los aceptan ceremonialmente para dar legitimidad a la escuela.

El objetivo aquí es ver cuáles son los patrones de relación que se han creado entre estos actores con la implementación de esta política, pues estas relaciones forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Describir la estrategia que utiliza cada uno, como se percibe, que quiere lograr y cuáles son los obstáculos a los que se enfrenta en una negociación, aquí es detallar como las reglas informales que moldean la actuación del consejo escolar y sus resultados.

Cuando los actores entran a ser miembro del Consejo, tienen un interés que irá cambiando por la interrelación que tenga con otros participantes, y por los objetivos que se encontraran en el proceso; la posición que ocupe cada uno determinará el comportamiento, causado por la existencia de reglas informales. Recordemos que esta política esta ejecutándose en un contexto muy institucionalizado, por lo que es importante entenderlo, pues a la hora de crear un CEPS los actores están influenciados por la información institucionalizada que inciden en preferencias, capacidades y actuaciones de los actores. ¿Qué está haciendo cada actor para que las cosas marchen de la manera que se está

ejecutando la política?, ¿cuáles son los intereses que tienen los actores para inducir a ciertas acciones, que dan como resultado una operación insuficiente? ¿Cuál es la posibilidad real de que se tomen en cuenta las participaciones de todos los actores y se genere un cambio en la gestión escolar?

Si describimos las acciones que están inhibiendo la integración real de diferentes actores al contexto escolar, aportaremos explicaciones que nos podrían dar pauta a posibles soluciones. El ver cómo se relacionan, cómo crean patrones que les permitan sostener un conjunto de beneficios, que no son necesariamente para beneficio de la escuela, sino intereses personales, el describir como se resisten y dan forma a la organización interna de los órganos para que corresponda al mantenimiento de intereses y usan el sistema para sostener un conjunto de instituciones es indispensable para comprender el desarrollo de la política de participación social.

La política de participación social a través de los consejos escolares plantea que con la participación de una variedad de actores que comparten "intereses comunes" -el bienestar de los alumnos- se puede elevar la calidad y una mejor gestión, aquí la idea es cooperar, intercambiar recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes. Estas sugerencias para mejorar la calidad educativa a partir de la cooperación chocan con las rutinas en las escuelas, pues la sociedad mexicana adolece de una cultura de participación.

CAPITULO 3. La participación social en educación.

La participación social o ciudadana aparece hoy en el discurso político-ideológico es un valor fuertemente sostenido, por un lado se habla "eficiencia social", donde se menciona que un gobierno es insuficiente para realizarla, pues en las últimas décadas la calidad de vida ha descendido por políticas públicas de diseño e implementación defectuosa y por la ineficacia relativa del gobierno "la vida personal y asociada ha sido golpeada en las últimas décadas por crisis fiscales que destruyeron capitales, patrimonios y calificación laboral de nuestras naciones, por el estancamiento y en algunos casos el declive económico de nuestros países, por el agravamiento de los problemas de la inseguridad y la pobreza, por arbitrariedades y corrupción de políticos y funcionarios, por servicios públicos de inestable calidad". (Aguilar 2010: P. 26)

Por otro lado la participación es un elemento constitutivo de la democracia; Dice Hirschman: "que un régimen democrático consigue legitimidad cuando sus decisiones emanan de una completa y abierta deliberación entre sus grupos, órganos y representantes". (Subirats 2005: p.3)

El desarrollo la democracia se considera estrechamente ligado al desarrollo de formas y procedimientos de participación popular, cuyo objetivo es "facilitar, hacer más cotidiano el contacto entre los ciudadanos y las instituciones del Estado y posibilitar que éstos tengan más en cuenta los intereses y opiniones de aquéllos antes de tomar decisiones o de ejecutarlas". (Borja, 1987: p.129 en Veloz 2003: p. 85)

3.1 Definición y enfoques de participación.

Una de las definiciones es: "La participación puede ser entendida como la asociación del individuo con otro(s) en situaciones y procesos más o menos

estructurados y en relación con objetivos finales medianamente claros y conscientes, o bien con resultados no conscientes para el individuo, pero significativos desde la perspectiva del sistema social. Mediante esta asociación o cooperación con otros, el individuo adquiriría un mayor ejercicio del poder. Esta adquisición de poder no sería posible para él si permaneciese aislado o sin asociarse, y esto último influiría también en la creación de un fenómeno o resultado objetivo. Finalmente, y como consecuencia de esta argumentación, se dice que toda participación sería el paso de una conducta individual a una colectiva". (Corvalán; Fernández 2000: p. 11)

Hay todo un campo de discusión en la definición de este concepto de los diferentes enfoques que la abordan, para los fines que persigue esta investigación considero no necesario abordar, solo menciono las posturas que cada enfoque tiene al respecto. (cuadro2)

Cuadro 2. Posturas de la definición de participación social en educación.

ENFOQUES			
<i>tradición liberal</i>	<i>acción integradora</i>	<i>movilización colectiva</i>	<i>la alienación</i>
DEFINICIÓN DE PARTICIPACIÓN			
<p>Es una conducta de tipo individual, cuya expresión colectiva no sería otra cosa que la agregación de individuos.</p> <p>Es decir, la participación de los individuos generaría un efecto colectivo, pero este último no es superior ni distinto de la suma de las acciones de los primeros.</p>	<p>Es una conducta asociativa intencional del individuo en conjunto y en sintonía con otros a quienes interpreta como similares o concernidos por una misma problemática o motivación. De esto surge un primer elemento importante que es la noción de proyecto colectivo.</p>	<p>Es el individuo quien integra situaciones colectivas, pero lo particular aquí es que esta acción colectiva adquiere características distintas a la suma de acciones. Es la de un individuo en un proyecto colectivo del que es consciente.</p>	<p>La movilización se produciría cuando los individuos en cuestión abandonan esta falsa conciencia y adquieren una de naturaleza auténtica, cuyo reconocimiento les hace encabezar una acción de lucha revolucionaria contra un adversario de clase.</p>
MOTIVACIÓN E INTENCIONALIDAD			
<p>Autorreconocimiento de necesidades y capacidad de satisfacerlas a partir de la cooperación y articulación con otros.</p>		<p>Participación desde su cultura (popular), promoviendo los contenidos que ellos consideran relevantes y significativos.</p> <p>Se trata, en este caso, de una participación colectiva con énfasis en la formación de un proyecto político.</p>	<p>Por un lado, la participación tiene sentido para el individuo al satisfacer necesidades de tipo global y colectivas, es decir comunes con otros individuos, tales como la dominación, explotación.</p>

<i>Enfoques</i>			
<i>tradición liberal</i>	<i>acción integradora</i>	<i>movilización colectiva</i>	<i>la alienación</i>
GRADO DE CONCIENCIA			
Es consciente de sus necesidades, y conoce los caminos para satisfacerlas, además mediante una acción participativa, crea instancias sociales supraindividuales.	El individuo tendiente a satisfacer necesidades de las que muchas veces él no es consciente y, por otro lado, las instancias en que se produce esta integración no están definidas por el individuo Si no por otro agente social, la mayor parte de las veces el Estado ej. Educación.	La plena conciencia del individuo respecto de la situación de la que forma parte, y también con que el movimiento o proyecto no está estructurado desde el exterior, sino que se forma por la asociación de voluntades.	El individuo se motiva a participar sólo en el momento en que adquiere la verdadera conciencia, es decir en el instante en que escapa de la alienación.
EFECTOS			
la participación como una expresión de la ecuación costo-beneficio a partir de la lógica del individuo.	tendría efectos sociales positivos para el sistema, como el aumento de la productividad, la dinamización de los mercados y la cohesión social debido a la adquisición de un corpus valórico común por toda la población.		

Fuente: Elaboración propia a partir de Corvalán; Fernández Gabriela (2000) p. 15-23

Categorías de participación:

Estas categorías son tomadas de los enfoques disciplinarios que proponen la participación en Educación, (económico, político administrativo, gestión escolar, pedagógico) Éstas sirven para clasificar y analizar ¿por qué y para que participar?

Cuadro 3. Categorías de participación.

Económico	Político-administrativo	Gestión escolar	Pedagógico
Supuestos			
Las personas hacen un análisis costo beneficio frente a las opciones que se presentan en su vida, tienen información del desempeño de la escuela por lo tanto hay más demanda en las mejor calificadas	Se transfiere responsabilidad y recursos de un nivel central a niveles locales, mas decisiones libres de controles, normatividad, burocracia central, por lo tanto más respuestas efectivas.	La dirección participativa (profesor, alumnos, director) y la conformación de de equipos de trabajo, los miembros de la organización deben tomar parte del diseño decisión y evaluación de la misma.	Si alumnos, padres se involucran en la propia formación, los maestros tienen mas libertad para elegir de acuerdo con los alumnos contenidos y métodos más adecuados.
Beneficios			
Aumenta la calidad por la competencia de captar más estudiantes.	Ahorro del gasto público, desconcentración de administración, eficiencia administrativa, respuestas efectivas, práctica democrática	Hay mas coherencia entre las decisiones de índole pedagógica, con administración de recursos humanos y financieros	Es posible mejorar la calidad y generar un clima escolar positivo

Elaboración propia a partir de (Corvaian; Fernández 2000: p.29-33)

La participación se puede ver de diferentes maneras:

- ✦ Como proceso de aprendizaje comunitario: está relacionada con el intercambio y la acumulación de experiencias, traspaso de información y adquisición de destrezas y habilidades.
- ✦ Como instrumento de control ciudadano: se refiere al ejercicio de derechos, ajustes entre la oferta y la demanda educativa, transparencia en el proceso y los resultados, y aumento de accountability social.
- ✦ Como instrumento de eficiencia y mejoramiento de la calidad educativa: tiene relación con mayores rendimientos, mejor utilización de los recursos y optimización de los procesos de enseñanza aprendizaje.
- ✦ Así como categorías económico, político – administrativo, gestión escolar y pedagógico.

3.2 Participación social como tema de agenda pública.

Las políticas públicas son conjuntos de decisiones de carácter público que atraviesan un proceso que van desde el establecimiento de la problemática hasta su conversión en decisiones de autoridad por la vía que marcan las reglas de funcionamiento del sistema político. (Casar; Maldonado 2010; p. 222)

La agenda sería entonces un conjunto de asuntos, a los cuales se pondrá empeño, éstos son los que logran instalarse en instancias dotadas de autoridad, son conjunto de ideas que ganan terreno para su tratamiento. Para incluir un asunto en la agenda se utilizan recursos y actores, tales como: medios de comunicación, cámaras empresariales, sindicatos, legisladores, los cuales son los mecanismos que se emplean por parte de los grupos de interés para que sus "intereses" sean parte de la agenda pública; esto no implica que sean los más importantes para la sociedad. Solo son asuntos que logran plasmarse en las mentes de la sociedad por diferentes vías e influyen en las percepciones de la sociedad. Cabe destacar que hay un sinnúmero de asuntos que quisieran estar en la agenda gubernamental, pero solo entran aquellos que ganan terreno en la lucha del espacio y atención gubernamental; hay una gran cantidad de asuntos que quedan fuera.

En términos de procesos señala que son tres pasos:

- a) Reconocimiento de un problema.
- b) Generación de propuestas alternativas.
- c) Selección de políticas para implementar.

Los problemas públicos no tienen vida propia, dependen de la percepción de los individuos y grupos sociales. Por su parte, la visión o percepción que tienen los actores sociales está influenciada por reglas de juego existentes, patrones culturales, ideológicos y éticos, que inciden y explican en algunos

casos, el comportamiento de los actores sociales, más allá de la propia racionalidad de éstos. (March & Olsen, 1997 en Jiménez 2009: p. 46)

Los actores de un CEPS tienen su propia visión en cuanto la identificación del problema en la educación, cada uno tiene intereses y referencias para dar cabida a la participación social. El proceso en la determinación de los problemas es complejo, cada actor social trata de evidenciar un problema o un énfasis de uno en particular, con el fin de plantear soluciones de política, que bajo su visión o intereses son las mejores. Una vez que ha sido posicionado un problema, se indican las posibles alternativas de solución, las cuales pueden diferir de acuerdo a la cosmovisión, intereses del actor social, así como de la dinámica, legado histórico, cultural e institucional a que se encuentre circunscrito. (Subirats, 2000 en Jiménez 2009: P. 47)

El que se dé la identificación de un problema y que éste llegue a formar parte de la agenda política, se debe a que hay grupos organizados con mayor capacidad de influencia en el ámbito político o social para hacer valer sus concepciones. La priorización de un problema en la agenda y en la elaboración e implementación de políticas no es fruto necesariamente de un proceso racional, si no del juego político y la capacidad de ciertos grupos de interés de hacer valer sus planteamientos. (Lindblom, 1991: p.57)

Los actores que tuvieron interés y juego en las propuestas de solución al problema de calidad educativa y la baja participación fueron: la Iglesia Católica, cúpula empresarial, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, (SNTE) partidos políticos, (PRI, PAN) Banco Mundial. Cada uno de estos organismos sugiere lo que puede ser lo apropiado para el proceso de la formulación de la política.

3.2.1 Propuesta de la jerarquía católica para el proyecto de modernización en educación en México.

La iglesia católica menciona que la educación religiosa tiene que llevar a la persona a su plena madurez, y hacer más consciente el don de la fe. Por lo tanto pide para México que sean los padres de familia los primeros y los más importantes responsables de la educación de sus hijos y no sea el Estado el educador que educa a los "súbditos". Mencionan que el gobierno que absorbe funciones y toma sobre si todos los ámbitos de la organización y las estructuras va derecho al totalitarismo, y exigen que las decisiones que afectan a todos tiene que estar en manos de todos, por lo que piden que se le reconozca su lugar dentro del ámbito social y pide abrir sus centros de educación, que pueda impartir enseñanza de su fe religiosa a millones de mexicanos que se adhieran a su credo y a sus concepciones. (Conferencia del episcopado 1987: p. 37).

En la conferencia de Episcopado menciona lo siguiente: "la familia es la primera escuela de las virtudes sociales que las sociedades necesitan, por lo que se debe fortalecer las uniones de padres de familia con los procesos educativos" para que la iglesia pueda cumplir la función educadora es a través de la instrucción catedrática, penetrar en los medios de comunicación social con los valores del evangelio, piden la presencia de la iglesia sea activa en medios de comunicación social; agradecen la apertura de escuelas católicas en México y afirma el derecho de gozar de libertad y reconocimiento de establecer y dirigir escuelas propias de cualquier tipo y grado. Y que sean los padres de familia los que decidan si quieren enseñanza religiosa o no.

La familia ocupa un lugar preponderante e insustituible. El número 94 de la instrucción sobre libertad cristiana y liberación dice: "la tarea educativa pertenece a la familia. La función del estado es subsidiaria; su papel es de garantizar, proteger, promover la educación y compete a los padres el derecho de elegir la escuela a donde enviar a sus hijos y crear y sostener centros educativos de acuerdo educativos de acuerdo con sus propias convicciones. El Estado no

puede remitirse solo a tolerar las escuelas llamadas privadas, estas prestan un servicio público y tienen el derecho de ser ayudadas". (Conferencia del episcopado 1987: P 41) Hay una creciente demanda educativa por lo que la iglesia tiene retos para participar tanto en el campo de los colegios como también en los diversos campos educativos, en la llamada educación no formal, es decir en el campo de educación permanente.

En resumen la petición episcopado es:

- a) Inclusión en el sistema educativo y de igualdad ante el sistema de educación pública. Se solicito subsidios para los centros de enseñanza privada y confesional, autorización para introducir la materia religiosa en las escuelas públicas, deducción de los gastos educativos en el pago de los impuestos de los padres de familia; y apoyo para construir una normal superior y cuatro mil centros educativos parroquiales en el país.
- b) La educación católica como elemento de transformación social, a través de una formación integral, crítica y liberadora para que integrando fe y vida; modifiquen a la iglesia y a la sociedad; construyan un nuevo sistema político económico y social, sustentado en la repartición equitativa de la riqueza a favor de las clases más desprotegida.
- c) La educación religiosa es parte del principio de libertad de creencias. El interés de la iglesia por llevar la educación religiosa a las escuelas oficiales porque considera que responde a la necesidad del pueblo de educarse en la religión. (Ludlow 1999: p. 80-81)

3.2.2 Recomendaciones de la Cúpula Empresarial.

Marca la importancia de participar en la educación, porque tienen un diagnóstico global de crisis en la educación y proponen mejorarla, plantean que es urgente una reforma educativa y debe consultarse a la sociedad. Las declaraciones empresariales sugieren la necesidad de participar en la educación

que no se restrinja al apoyo económico, sino a desempeñar un papel importante en el sistema educativo nacional. Hablan de la importancia empresarial en el campo educativo y se traduce en una pluralidad de acciones, que se destinan al gobierno y las autoridades educativas, pero también a la opinión pública y la sociedad civil en general: recomiendan la constitución de órganos e instancias de participación en el sector; formulación de planes y propuestas, hablan de mística nacional que amalgame valores éticos, reafirme identidad nacional, impulse el civismo el amor al trabajo, lo que permitirá evolucionar del paternalismo a la competitividad, del temor a la libertad, del ilusionismo económico al realismo, la falta de estima a la dignidad y de la sensación de importancia a la confianza. (Puga 1999: p. 150)

La modernización de la educación contemplada por los empresarios debe impulsar una real descentralización que al mismo tiempo fomente la unidad nacional, llegue a los polos más apartados del país, se adapte a la característica que cada comunidad y busque que ésta se involucre abiertamente en ella., inclusive los empresarios quieren influir en la escuela y transmitir los valores. (Puga 1999: p.152)

Una de la bandera de la descentralización educativa que retoman los empresarios tienen un aire de libertad y participación y dice: "es preciso inculcar la libertad y responsabilidad social y los valores trascendentes en la niñez, la juventud y en consecuencia, educar en y para la libertad, la democracia, la participación, la economía de mercado, Así también desarrollar los valores cívicos arraigados en principios universales de ética". (Puga 1999: p. 183) La descentralización la ven como una forma de apertura general de la escuela frente a la sociedad, que supere la cerrazón de muchas instituciones educativas a la influencia de la sociedad por temor a la participación, la crítica, la competencia y el cuestionamiento.

Otra propuesta de los empresarios es la modificación al tercer artículo constitucional a fin de permitir la educación religiosa y fortalecer a la educación privada, abrirse a la acción de diferentes actores de la sociedad y de los empresarios en particular. Debe existir una "educación integral" con moral, vinculado al sistema productivo, la calidad académica, la formación de maestros, la necesidad de modificar la legislación, la descentralización, la educación no formal, la participación de la sociedad en la educación.

Hay cinco líneas propositivas de los empresarios:

1. La línea de destrezas con propuestas de orden práctico económico que se centran en cuestiones relativas al ámbito de la producción, la tecnología y el trabajo.
2. La línea de la cultura laboral con fines éticos. laboral que postulan el desarrollo de cultura del trabajo y un conjunto de hábitos laborales (calidad, productividad incoativa, eficiente, puntualidad).
3. El empresario y el auto empleo.
4. La línea moralista con objetivos de formación moral e incluso religiosa, que apunta a inculcar valores de corte tradicional en relación a temas como la religión, la iglesia, la familia, preferencias sexuales, etc.
5. La línea cívico social con fines de naturaleza cívica social y política, postulan respeto al orden publico la paz, no violencia, etc. (Puga 1999: p. 155)

Las acciones para solucionar algunos problemas planteados por los empresarios son:

- a) Entrar a la escuela, involucrar a la empresa y a los empresarios en la escuela a efecto de incidir por esa vía, en mejores enseñanzas. COPARMEX señala tener empresarios en la cátedra, en los patronatos, en los consejos técnicos y en la creación de las escuelas.
- b) Libertad para educar.
- c) Descentralización.
- d) Apertura de la educación hacia la comunidad.

- e) Vinculación entre las instituciones educativas y la planta productiva, los actores empresariales deben acercarse a las escuelas e interesarlas en la vida de la empresa, transmitirles sus valores, influirlas, de modo tal que los educandos y los maestros conozcan, aprecien y se identifiquen con el mundo empresarial y la economía de mercado.
- f) Que sus socios "adopten una escuela del tamaño que corresponda al suyo pues lo importante es participar en el proceso de toma de decisiones".
- g) Acercar la doctrina y la estrategia de COPARMEX a la juventud y al magisterio.
- h) Continuar con el curso "empresas" y diseñar y difundir el curso "familia-escuela" para orientar a los trabajadores de las empresas. la integración entre los sectores productivo y educativo con el fin que la escuela haga suyos los valores del trabajo, la economía y la empresa, y esta suma los valores educativos.
- i) La participación con la presencia de representantes empresariales en organismos oficiales federales y estatales vinculados a las tareas educativas o en las propias escuelas. Por lo tanto de libertad para educar, la necesidad de la descentralización de la enseñanza y que la educación se adapte a las características de cada comunidad.
- j) Valorar más a el maestro pues es elemento clave de cualquier solución del problema educativo nacional, entre mejores formados estén los profesores más competentes para ejercer su función. "queremos mejores maestros más participativos, más competentes, mejor remunerados y con mejores oportunidades de desarrollo, debemos propiciar que los maestros tengan espacios de participación gremial".
- k) Mayor presupuestos en educación sin recurrir a la aplicación de más impuestos, pues la educación debe pasar a manos de los padres de familia y de los municipios.
- l) Incrementar la inversión en educación pero que no se haga con cargo a los empresarios.

- m) Crear un sistema para financiar la educación técnica con aportaciones obligatoria de los trabajadores y el estado que sea similar al SAR, sugiere que los trabajadores aporten obligatoriamente un máximo del 3% de su salario integrado, con los mismos formularios del mencionado sistema, excluyendo a las empresas porque son “onerosos” los gravámenes a la nomina.
- n) Racionalizar la revalidación e incorporación de estudios realizados en ese tipo de escuelas, hacer más sencillos los trámites, proporcionar mayores elementos para la defensa legal de escuelas incorporadas. (Puga 1999: p. 165-167)

3.2.3 Sugerencias del banco mundial para la reforma educativa en los países en desarrollo en la década 1990 para mejorar la calidad referente a la participación en educación.

Descentralización e instituciones escolares autónomas y responsables por sus resultados; lo que se debía mantener a nivel central eran cuatro funciones para mejorar la calidad de la educación:

- a. Fijar estándares.
- b. Facilitar los insumos que influyen sobre el rendimiento escolar.
- c. Adoptar estrategias flexibles para la adquisición y uso de dichos insumos.
- d. Monitorear el desempeño escolar.

Lograr la autonomía de las instituciones escolares requiere medidas financieras y administrativas para diversificar los ingresos y eficientar su uso, por lo que da recomendaciones para ese fin. En el plano administrativo se aconsejó mayor autonomía tanto para los directores como para los profesores.

Mayor participación de las familias y la comunidad dicha participación incluye: a) contribución económica al sostenimiento del aparato escolar; b) selección de la escuela; y c) mayor involucramiento en la gestión escolar.

Se advierten cuatro riesgos al ampliar la participación de las familias en el ámbito escolar: a) mayor dificultad para impulsar objetivos nacionales amplios, tales como la educación de la niñez; b) incremento de la segregación social; c) fomento de la inequidad, al depender cada escuela de condiciones económicas locales; y d) limitaciones derivadas de la falta de información y educación de los padres. "La participación de las comunidades en los costos es generalmente la única excepción a la educación básica gratuita. Incluso las comunidades muy pobres suelen estar dispuestas a sufragar parte de los costos de la educación, especialmente a nivel primario". (BM, 1996:117)

Mayor participación del sector privado y las organizaciones no-gubernamentales (ONGs) tanto en las decisiones como en la ejecución. Esto en el marco de una diversificación de la oferta educativa, a fin de introducir la competencia en el terreno educativo. La competencia como mecanismo clave de la calidad.

Participación, alianzas y consenso social para la reforma educativa, mayor participación social y la construcción de un amplio consenso nacional como condición de viabilidad de la reforma educativa. "Las reformas de la educación, cualquiera sea su mérito técnico, no se afianzarán a menos que sean política y socialmente aceptables". (BM, 1996:153)

Movilización y asignación eficaz de recursos adicionales para la educación primaria como temas principales del diálogo y la negociación con los gobiernos. Redefinición del papel tradicional del Estado respecto de la educación, redefinición de los patrones y prioridades del gasto público, y una

contribución mayor de las familias y las comunidades a los costos de la educación.

Definición de políticas y prioridades en base al análisis económico. La relación costo-beneficio y la tasa de rentabilidad como categorías centrales para definir las prioridades de inversión (niveles educativos e insumos a considerarse), los rendimientos, y la calidad. (Lockheed y Verspoor 1990; Banco Mundial 1996)

3.2.4 UNESCO.

Una declaración de trabajo mencionadas en el artículo VII en la conferencia mundial de educación en 1990 es fortalecer el vínculo y trabajo en equipo con los padres de familia organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, grupos religiosos, pues menciona que si bien las autoridades educativas tienen la única obligación para proporcionar educación básica para todos, no puede esperarse que suministren la totalidad de los requerimientos humanos, financieros y organizativos para esta tarea.

El documento reconoce el papel especial de los docentes y de los administradores, las asociaciones entre la educación y otros departamentos gubernamentales, incluida la planificación, las finanzas; hay un reconocimiento especial e importante del papel vital de las familias y los maestros por lo que recomiendan implementar estrategias que impulsen estos vínculos.

Para la UNESCO. La participación y el compromiso social son vitales para mejorar los procesos de gestión de la educación. El involucramiento de nuevos actores en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas educativas permite que la sociedad esté representada, otorgando una visión plural que

contribuya al diseño de políticas legitimadas y sostenibles, que promuevan una mayor calidad de la educación con igualdad de oportunidades.

El ejercicio de la ciudadanía implica un mayor involucramiento en temas sociales. Las personas como sujetos de cambio, son protagonistas de un ejercicio democrático real y permanente. Los diversos actores sociales demandan ejercer su derecho a participar en las decisiones educativas y asumir las responsabilidades que de éstas se derivan. Para ello, es fundamental fortalecer los mecanismos que articulen el sector público, la empresa y la sociedad civil.

3.2.5 El SNTE y la Participación Social.

En el periodo de Salinas el SNTE presento propuestas en las que incluía participación social bajo el concepto de consejos escolares de evaluación y adopción social de escuela, que se define como "una modalidad de participación por medio de la cual se asume la educación como una corresponsabilidad entre los grupos involucrados". (Loyo 1999: p. 43) La idea es que la sociedad genera alternativas de solución, por medio del compromiso con la escuela. La propuesta de Consejos Escolares de Evaluación es como su nombre lo indica evaluar para mejorar la calidad integrado un consejo por escuela y formado por padres, sindicato y autoridades de educación, para detectar fallas y corregirlas a tiempo. (SNTE en Loyo1999:p. 43)

3.2.6 Posición de algunos partidos políticos ante la participación Social.

El rezago educativo y mayor participación de diversos sectores de la sociedad civil fueron temas y acciones del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Carlos Salinas de Gortari en el tema educativo, fué la promesa de reforzar la participación de los padres de familia, de maestros y de

las autoridades escolares en la discusión, selección y formulación de políticas educativas futuras, ofreció además aumentar el gasto social en este renglón con el fin de llevar a cabo mejoras materiales y de promover la capacitación magisterio, así como aumentar el salario de maestros, mejorar el nivel de educación y cambiar la organización del sistema educativo. (Ludlow 1999: p.71) Esta modernización buscó introducir a diversos actores en la responsabilidad de la educación, por tanto durante la campaña presidencial invitó a los maestros autoridades para incidir más abierta y decididamente en la reformulación de este sistema, además de expresarse abiertamente en diversos foros acerca de la necesaria e inaplazable vinculación entre el sector productivo y el educativo.

Para el PAN, la participación significa que las personas se involucren, se hagan responsables de lo que les pertenece, la soberanía de manos del Estado. El PAN defiende los intereses individuales y de la sociedad en contra del dominio estatal, sostienen que sólo una sociedad participativa es capaz de darse una nación soberana y un Estado democrático. Requiere que esa participación se convierta en leyes e instituciones que fortalezcan a la nación y pongan al Estado al servicio de ésta, es decir, lo hagan genuinamente nacional. La reforma del Estado no se hará por decreto gubernamental, ni por concesión de quienes detentan el poder; será obra de personas y comunidades concientes, organizadas, actuantes, decididas a cumplir plenamente sus deberes propios. En educación se refiere a que diferentes actores tengan intervención en la elaboración de los planes y programas, así como en las políticas educativas en general, solo así los padres a elegir la educación que ellos desearan para sus hijos. Desde 1974 el PAN había presentado propuestas de modificación al artículo 3 constitucional, criticando el centralismo educativo y el monopolio del Estado en la educación, lo cual contravenía los derechos y las libertades de los individuos. (Peschar; Peralta 1997: p. 93)

Como vemos estos actores – SNTE, UNESCO, BM, Cúpula Empresarial, Iglesia Católica - hablan de participación en una forma deseable, de la necesidad

de impulsar la participación de distribuir la responsabilidad de la educación entre sociedad y gobierno, se aprueba el discurso de la necesidad de consensos, mayor cercanía a las personas, podemos decir que la inclusión de la dimensión participativa en la agenda de los gobierno obedece a querer incrementar la calidad, los recursos captados del aporte de la comunidad para este sector y de esta forma se espera mayor control, transparencia, efectividad y eficiencia en el gasto social, mayor cercanía con la escuela.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las diferentes posturas de los actores descritos anteriormente.

Cuadro 4. Posturas de los actores políticos y sociales sobre la participación en la educativa.

Categoría	Iglesia Católica	Empresarios	UNESCO
Diagnóstico de la Educación	Deficiente calidad, baja participación de la sociedad, parcialización del conocimiento, uniforme planeación educativa, falta de formación en valores.	Está en crisis, un renglón olvidado, solo atendido por el monopolio estatal.	La calidad del aprendizaje y la adquisición de valores humanos y competencias disten de las necesidades de los individuos y las Sociedades.
Actores	Comunidad social, familia, iglesia.	Iglesia, sociedad civil, incluidos los empresarios directivos de la escuela, padres de familia, medios de comunicación.	Trabajo en equipo con los padres de familia organizaciones gubernamentales y no gubernamentales El sector privado, las comunidades locales, grupos religiosos y docentes.
Espacios	La familia católica, parroquias, comunidades educativas, escuelas católicas, escuela privada y pública	Escuela privada y pública, quieren entrar en la escuela y participar para interesarlas en la vida de la empresa.	El involucramiento de los actores en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas educativas permite que la sociedad esté representada, otorgando una visión plural que contribuya al diseño de políticas legitimadas y sostenibles,, ejercicio de la ciudadanía.
Dimensiones	Pedagógico y curricular pues quiere introducir materias dedicadas al terreno espiritual, y ofensiva contra el proyecto de educación sexual.	Curricular, pues pretende transmitir los valores empresariales, religión, moral en la escuela, la orientación dominante aprender a producir para la empresa privada en una economía de mercado, pretenden involucrarse en los planes y programas educativos y textos.	Administrativo, humanos, financieros y organizativos.
¿Para qué participar?	Aumentar la calidad educativa, disminuir el índice de deserción y reprobación.	Incrementar recursos, tomar en cuenta su propuesta de vincular la educación para el sector productivo.	Complementar los recursos financieros y humanos y para que la sociedad esté representada, otorgando una visión plural que contribuya al diseño de políticas legitimadas y sostenibles, que promuevan una mayor

Continuación Cuadro 4.

Categoría	BM	SNTE	ANMEB
Diagnóstico de Educación Básica	Baja calidad educativa.	Baja calidad educativa, mala formación de los profesores, escasos recursos financieros.	Calidad educativa deficiente, no es utilitaria para el trabajo y por tanto no pueden contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país.
Actores	Familias, comunidad, directores, profesores, ONGs, sector privados.	Padres de familia, directores, maestros, representante sindical.	Padres de familia, representante sindical, directores, maestros, las autoridades de las distintas esferas de gobierno, y la comunidad educativa.
Espacios	Escuela.	Escuela.	Escuela.
Dimensiones	Administrativas.	Curricula pedagógica.	Administrativas y de colaboración al proceso educativo de los niños en la escuela.
¿Para qué participar?	Gestión escolar, redefinir el papel tradicional del estado en la educación, diversificar el financiamiento.	Para corresponsabilizar a la sociedad en la tarea de educar.	Desplegar la energía social para un decidido enriquecimiento de la educación, eliminará la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo, una comunicación más directa y fluida entre alumno, maestro, escuela y comunidad.

Fuente: elaborado a partir de Loyo; Ludlow; Puga; Peschar 1999, Lockheed y Verspoor 1990; Banco Mundial 1996; Conferencia del episcopado 1987.

En este cuadro podemos ver que todos estos actores quieren mayor participación y tienen posiciones o puntos de vista sobre ¿cómo? y ¿para qué participar?; entonces podemos preguntarnos ¿Qué tanto influyó cada uno de estos actores en la propuesta final? La respuesta correcta y exacta es motivo de una investigación, solo señalo que la postura del gobierno no fue la única que se plasmó en el ANMEB.

Hay declaraciones del SNTE, Iglesia Católica, empresarios, partidos políticos, que están satisfechos que hayan incluido parte de sus propuestas en el Acuerdo aunque no estuvieron conformes a las cuestiones centrales como el currículo y la pedagogía pues estas funciones de planes, programas de estudio,