



Doctorado en Ciencias Sociales

Entre la participación social y el déficit de ciudadanía: las representaciones sociales y la relevancia de la dimensión informal en el funcionamiento de los Consejos escolares en Sonora

Tesis presentada por

Óscar Alejandro Sánchez Parra

Como requisito parcial para obtener el grado de

Doctor en Ciencias Sociales

Director de tesis: Doctor Marcos Jacobo Estrada Ruiz

Lectora interna: Doctora Liz Ileana Rodríguez Gámez

Lectora externa: Doctora Blanca Aurelia Valenzuela

Hermosillo, Sonora

Marzo de 2016

## Resumen

En el contexto de los años ochenta, con la entrada de reformas de corte neoliberal, se dieron una serie de cambios en varios países que afectaron y redujeron el papel del Estado. Uno de ellos tuvo que ver con procesos de descentralización y democratización en diversas áreas. La educación no fue la excepción, desde donde se generaron propuestas dirigidas hacia procesos más participativos, por ejemplo, en la toma de decisiones (Gorostiaga, 2011). Es aquí donde se inscribe y origina la participación social en la educación (PSE). Aunque su formalización, en el caso mexicano, iniciará hasta principios de los años noventa. La PSE, entre otras cosas, es una estrategia para mejorar la educación en las escuelas con la inclusión de padres de familia en la toma de decisiones (Santizo, 2011).

Es con el Acuerdo Nacional de Modernización para la Educación Básica (ANMEB), en 1992, cuando se echó andar la política de PSE para tratar de involucrar a la comunidad con el sistema educativo (Canales, 2006). Aquí se formalizó la descentralización de la educación básica hacia los gobiernos estatales y municipales, así el gobierno federal cedió parte de su responsabilidad y control sobre el sistema educativo. En este Acuerdo se comenzó a hablar de los Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE) en los niveles estatal, municipal y escolar, que son instancias bajo las cuales se espera que la política de PSE se apoye y funcione. Y donde están representados padres de familia, maestros y directivos (Santizo, 2011).

Después del ANMEB, como parte de la política de PSE, se publicó la Ley General de Educación (LGE) en 1993. Aquí se amplió lo asociado con la función y operación de los tres niveles de Consejos. Y por primera vez se habló del Consejo Nacional de Participación

Social en la Educación (CONAPASE). Más adelante se publicaron los Acuerdos 260, 280, 535 y 716. Como intentos para reactivar e impulsar la política de PSE porque de alguna manera se reconoce que no ha funcionado como se esperaba. Por ejemplo, en el Acuerdo 716, que es el más reciente, por primera vez se incluyó en un mismo documento los cuatro niveles de Consejos: nacional, estatal, municipal y escolar. Entre otras cosas, para tratar de articularlos entre sí, porque el éxito o fracaso de esta política depende de ello.

En este sentido, algunos estudios destacan cómo es que la instalación de los Consejos ha respondido más a cuestiones administrativas, donde impera la simulación (Martínez, Bracho y Martínez, 2007), sin un trabajo efectivo de participación social. Aparte su operación ha sido muy irregular y muchos de ellos sólo existen en el papel (Vélez et al. 2008). Incluso se habla del fracaso de la estructura organizativa de la PSE (Canales, 2006), desde una política de Estado que muestra escasos avances (Latapí, 2004).

El propósito de este estudio fue dar cuenta, de manera general, del tipo de prácticas y representaciones de diversos actores (padres de familia, estudiantes, docentes, directivos y autoridades locales) asociadas con la PSE y los Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE) en tres ciudades del estado de Sonora: Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón. Nuestros objetivos de investigación tuvieron que ver con identificar y analizar dichas prácticas y representaciones; saber cuáles son las condiciones en las que operan estos Consejos en los niveles estatal, municipal y escolar, en especial lo que sucede en seis escuelas públicas de educación básica; conocer cómo se relacionan los Consejos en sus tres niveles; e identificar las diferencias que puede haber entre la participación social desde la educación y la participación desde el ámbito de lo local-municipal.

En el aspecto teórico nos apoyamos en las representaciones sociales (RS) y en el nuevo institucionalismo (NI). En el primer caso incluimos los enfoques procesual y estructural; en el segundo caso el enfoque normativo. Entre otras cosas, esto nos permitió interpretar y analizar la información acerca del contenido y estructura de las RS, así como los elementos formales e informales de la PSE.

La metodología que utilizamos fue de carácter cualitativo. Aquí nos centramos en la parte subjetiva de los actores porque influye en sus representaciones y prácticas. Usamos cuatro instrumentos de investigación: entrevistas semiestructuradas; observación participante; asociación libre de palabras; y elaboración de frases. Los dos últimos ligados de manera directa con las RS. Los cuatro instrumentos nos sirvieron para operacionalizar el aparato teórico, y para triangular y validar la información recabada.

Lo que se encontró es que los actores recurren a prácticas informales por fuera de lo establecido en el marco normativo de la PSE. Esto les permite llevar adelante estrategias para satisfacer ciertas necesidades que se les van presentando, en especial, dentro del espacio escolar. Gracias a que tienen un margen de autonomía, pero, al mismo tiempo, los limita en el logro de metas más importantes. Es decir, son capaces de organizarse para conseguir recursos que mejoren la infraestructura de las escuelas, pero no para incidir en algunos puntos asociados con lo pedagógico. Sobre todo, hablando de los padres de familia. En general, la participación es de unos pocos actores y no de la comunidad en su conjunto. Lo cual juega en contra de la participación más amplia y directa de los propios padres de familia. De modo que los esfuerzos, más individuales que colectivos, no alcanzan para modificar el estado de cosas, siendo los más beneficiados tanto directivos como docentes.

También se encontró que los Consejos a nivel estatal y municipal son asociados, por parte de los actores, con el campo político y no tanto con lo propiamente educativo. Aquí la posibilidad de una participación más amplia y directa es todavía menos probable que en el caso de las escuelas. Aparte, la articulación y relación entre los Consejos en sus tres niveles no cumple con lo establecido en el marco normativo de la PSE.

De modo general, podemos concluir que hay tres tipos de obstáculos o barreras para la PSE en las escuelas y en los Consejos. El primero es por el tipo de diseño e implementación de la política de PSE, por tanto, esto es preciso que se modifique y en especial beneficie la participación social en las escuelas. El segundo tiene que ver con el papel que están jugando directivos y docentes de las escuelas que no permite que los padres de familia tengan mayor peso en la toma de decisiones. Y el tercero se vincula con la poca participación de los padres de familia, aunque no sólo depende de ellos, ya que al mismo tiempo están limitados por la propia política educativa y por la resistencia de directivos y docentes.

## Agradecimientos

Mi reconocimiento a El Colegio de Sonora, encabezado por la Dra. Gabriela Grijalva, por ser una institución de primer nivel y por su apoyo en todo momento. También por haberme dado la oportunidad de pertenecer a esta generación del Doctorado en Ciencias Sociales.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca otorgada en mis estudios de doctorado. Gracias a la cual pude sacar adelante mi trabajo de tesis.

Una mención especial para mi tutor, el Dr. Marcos Jacobo Estrada Ruiz, por su apoyo, orientación, paciencia, confianza y buen trato. Y por sus comentarios tan oportunos y precisos a lo largo del proceso de la tesis. También para mis dos lectoras de tesis, la Dra. Liz Ileana Rodríguez Gámez y la Dra. Blanca Aurelia Valenzuela, que con sus atinados comentarios enriquecieron este trabajo.

Mi amor y respeto para mi familia, que en todo momento me ha demostrado su apoyo, confianza y cariño. En especial agradezco a Óscar Gerardo por su interés en el desarrollo de este trabajo. La tesis se la dedico a él.

## Índice

Introducción.....	13
Capítulo 1 Planteamiento del problema.....	23
1.1 Política educativa y participación social.....	23
1.1.2 Definición y alcances de la participación social en la educación.....	24
1.1.3 Antecedentes en política educativa.....	27
1.1.4 Política de participación social en la educación en México.....	29
1.1.4.1 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.....	30
1.1.4.2 La Ley General de Educación.....	31
1.1.4.3 Los Acuerdos.....	34
1.1.4.4 Apuntes sobre tres programas de educación.....	40
1.1.5 La formalidad y los actores de la participación social en la educación.....	44
1.1.6 Política de participación social en la educación en Sonora.....	48
1.1.7 Funcionamiento de los consejos de participación social en la educación.....	51
1.1.8 Preguntas y objetivos de investigación.....	62
Capítulo 2 Estado de la cuestión.....	66
2.1 Enfoques de la participación en la educación.....	66
2.1.1 Enfoque económico.....	66
2.1.2 Enfoque político administrativo.....	67
2.1.3 Enfoque de la pedagogía y las teorías del aprendizaje.....	69
2.1.4 Enfoque de la gestión educativa.....	69
2.2 Estudios sobre participación social en la educación.....	71
2.2.2 El Consejo Mexicano de Investigación Educativa 1992-2002.....	71
2.2.3 El Consejo Mexicano de Investigación Educativa 2002-2011.....	75

2.2.4 Estudios publicados por el Observatorio Ciudadano de la Educación.....	78
2.2.5 Otros estudios sobre participación social.....	83
2.2.6 Orientaciones en política educativa.....	96
Capítulo 3 Marco teórico.....	103
3.1 Participación social y representaciones sociales.....	103
3.2 El enfoque procesual de las representaciones sociales.....	108
3.3 El enfoque estructural de las representaciones sociales.....	110
3.4 El enfoque normativo del nuevo institucionalismo.....	111
Capítulo 4 Metodología.....	116
4.1 Dos paradigmas: positivista e interpretativo.....	116
4.2 Representaciones, subjetivismo y constructivismo.....	123
4.3 Metodología cuantitativa y cualitativa.....	125
4.4 Diseño metodológico.....	128
4.4.1 Operacionalización de lo conceptual.....	130
4.4.2 Instrumentos y procedimiento.....	132
4.4.2.1 Observación participante.....	136
4.4.2.2 Entrevistas.....	145
4.4.2.3 Asociación libre de palabras y Elaboración de frases.....	146
4.4.2.4 Ejemplos de modelos de análisis en las representaciones sociales.....	151
Capítulo 5 Las representaciones de la participación social en la educación: aspectos formales e informales.....	159
5.1 Observación participante.....	160
5.1.1 Escuela primaria.....	160
5.1.2 Escuela secundaria.....	164
5.2 Entrevistas semiestructuradas.....	166



Capítulo 6 Representaciones de los actores sobre la participación social en la educación.....	182
6.1 Asociación libre de palabras.....	182
6.1.1 Participación.....	183
6.1.2 Educación.....	188
6.1.3 Consejos escolares.....	192
6.1.4 Consejo municipal.....	196
6.1.5 Consejo estatal.....	200
6.1.6 Política educativa.....	203
6.1.7 Autoridades locales.....	207
6.2 Elaboración de frases.....	211
6.2.1 Participación.....	212
6.2.2 Educación.....	215
6.2.3 Consejos escolares.....	218
6.2.4 Consejo municipal.....	221
6.2.5 Consejo estatal.....	224
6.2.6 Política educativa.....	226
6.2.7 Autoridades locales.....	228
 Capítulo 7 Conclusiones.....	 232
7.1 Hallazgos y aportes.....	232
7.2 Límites y nuevas líneas de investigación.....	239
7.3 Recomendaciones en política pública.....	242
Bibliografía.....	248

## Anexos

Asociación libre de palabras docentes.....	262
Elaboración de frases docentes.....	267
Guión de entrevista docentes.....	274
Guía de observación en el contexto escolar.....	276

## Índice de tablas

Tabla 1. Integrantes, funciones y vinculación en lo formal de los tipos de Consejos de Participación Social en la Educación.....	46
Tabla 2. Algunos compromisos específicos de los diversos actores con la educación en Sonora.....	50
Tabla 3. Registro de Consejos escolares de Participación Social.....	54
Tabla 4. Porcentaje de escuelas con Consejo escolar constituido, respecto del total de escuelas.....	55
Tabla 5. Porcentaje de Consejos escolares según correspondencia entre programas-comités, en relación con el total de Consejos escolares integrados.....	57
Tabla 6. Porcentaje de Consejos escolares que registran recibir apoyo de los Consejos municipales o estatales de participación social.....	58
Tabla 7. Distribución porcentual nacional de los integrantes de los Consejos escolares...	59
Tabla 8. Distribución porcentual nacional de quien ejerce como Presidente del Consejo escolar.....	60
Tabla 9. Porcentaje de Consejos escolares que conocen el cumplimiento de la planeación anual del centro escolar por entidad federativa y nivel educativo en primaria y secundaria.....	61
Tabla 10. Proceso de análisis para la asociación libre de palabras.....	156
Tabla 11. Asociaciones sobre la participación.....	184
Tabla 12. Asociaciones sobre la Educación.....	188
Tabla 13. Asociaciones sobre los consejos escolares.....	192
Tabla 14. Asociaciones sobre el consejo municipal.....	198
Tabla 15. Asociaciones sobre el Consejo estatal.....	201
Tabla 16. Asociaciones sobre la política educativa.....	204
Tabla 17. Asociaciones sobre las autoridades locales.....	207

## Índice de figuras

Figura 1. Estructura de la RS sobre la participación.....	186
Figura 2. Estructura de la RS sobre la educación.....	189
Figura 3. Estructura de la RS sobre los Consejos escolares.....	194
Figura 4. Estructura de la RS sobre el Consejo municipal.....	199
Figura 5. Estructura de la RS sobre el Consejo estatal.....	202
Figura 6. Estructura de la RS sobre la política educativa.....	205
Figura 7. Estructura de la RS sobre las autoridades locales.....	208
Figura 8. Tipo de representación y categorías sobre participación.....	213
Figura 9. Tipo de representación y categorías sobre educación.....	216
Figura 10. Tipo de representación y categorías sobre los Consejos escolares.....	219
Figura 11. Tipo de representación y categorías sobre el Consejo municipal.....	222
Figura 12. Tipo de representación y categorías sobre el Consejo estatal.....	224
Figura 13. Tipo de representación y categorías sobre la política educativa.....	226
Figura 14. Tipo de representación y categorías sobre las autoridades locales.....	228

## Introducción

La Participación Social en la educación<sup>1</sup> (PSE) ha sido un elemento importante en la estrategia para legitimar la descentralización de los sistemas educativos en diversos contextos y lugares. Es decir, se confía que dicha participación se desarrolle gracias a esta descentralización, en especial a través de actividades referidas al espacio escolar. Pero la PSE va más allá de lo que se diseña e implementa en la política educativa bajo el control burocrático. Por ejemplo, para favorecer el involucramiento de la sociedad en el espacio público (Vélez et al. 2008).

Dentro de los beneficios que puede aportar la PSE están los siguientes: democratizar la educación (Le Boterf, 1982); mejorar la eficiencia y calidad educativa (Corvalán y Fernández, 2000); adaptar la educación a los contextos y demandas locales (Gorostiaga, 2011); acceder a la toma de decisiones (Velez et al. 2008); lograr los objetivos propuestos por el sistema educativo (Vera, 2010). En este sentido, Ornelas (2010) señala que la mayoría de los argumentos de los especialistas se inclinan a favor de dicha descentralización por lo que promete en cuanto a participación social y democratización. Así, se considera como una idea *políticamente correcta*.

En México, hace más de 20 años se puso en marcha la política de PSE por parte del gobierno federal. Incluidos los Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE) como figuras principales para echar andar esta política. Ya anteriormente se había iniciado el proceso de traspaso de la educación, sobre todo en lo administrativo, hacia las

---

<sup>1</sup> Con propósitos analíticos, Estrada (2009) define la PSE como la participación organizada y decisoria de los diferentes actores de la comunidad educativa interesados en los asuntos educativos de su contexto (Estrada 2009, 275).

autoridades a nivel estatal y municipal. Aunque en dicho proceso no se incluyó, por ejemplo, la parte normativa, que siguió a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

De hecho se dice que en México domina un centralismo burocrático (Ornelas, 2010) o una centralización autoritaria (Rogel, 2008). Aquí uno de los principales problemas es no haber tomado en cuenta los diversos escenarios y actores locales, porque se ha previsto que la participación social se adapte a las disposiciones normativas (Canales, 2006) que vienen desde el ámbito federal. Las cuales se han tratado de aplicar bajo criterios rígidos y estandarizados frente a realidades y prácticas heterogéneas. Incluso por parte del propio gobierno federal se llegó a plantear un marco normativo flexible pero en la práctica no se cumplió con lo prometido (Canales, 2006). De modo que la política oficial, por medio de sus iniciativas, es la que ha dominado y casi monopolizado lo referente a la PSE, no permitiendo que la comunidad desempeñe un papel más activo en la toma de decisiones, pero de lo que se trata es que sí influya en ellas. Y este es quizá el elemento más relevante por el que la participación social cobra sentido y representa una posibilidad de cambio. No sólo en el plano educativo sino en el ejercicio ciudadano.

La presente investigación parte del interés por tener un conocimiento más amplio de lo que pasa actualmente con el tema de la PSE en Sonora. En concreto, en tres Consejos<sup>2</sup> municipales y seis escolares, ubicados en tres ciudades: Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón. Incluidas dos escuelas públicas de educación básica en cada una de estas

---

<sup>2</sup> A lo largo de este trabajo, con excepción del capítulo 6, cuando mencionemos a los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, aparecerán las siglas: CE. En el caso de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación, serán las siglas: CM. Y para el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, será la definición: Consejo estatal. Finalmente, cuando mencionemos a los Consejos de Participación Social en la Educación, aparecerán las siglas: CPSE. En cuanto a la Participación Social en la Educación, ponemos las siglas PSE o simplemente la llamamos: participación social.

ciudades. También tomamos el caso del Consejo estatal de participación social. Entonces nos interesa lo que sucede con estos tres niveles de Consejos. Sobre todo en cuanto a su implementación, funcionamiento y resultados. La idea es dar cuenta del tipo de representaciones y prácticas de los diversos actores: docentes, directivos, estudiantes, padres de familia y autoridades locales. Así, la pregunta general de investigación de la que partimos es la siguiente: ¿Cuáles son las representaciones y prácticas relacionadas con la participación social de los diversos actores en los Consejos escolares; el Consejo estatal; y los Consejos municipales en Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón? Con nuestro objetivo general de investigación buscamos identificar y analizar dichas representaciones y prácticas.

Este documento se compone de los siguientes capítulos: 1) Planteamiento del problema); 2) Estado de la cuestión; 3) Marco teórico); 4) Metodología; 5) Las representaciones de la participación social en la educación: aspectos formales e informales (análisis de la observación y las entrevistas); 6) Representaciones de los actores sobre la participación social en la educación (análisis de los instrumentos *asociación libre de palabras* y *elaboración de frases*); 7) Conclusiones.

En el capítulo 1 se dan algunas definiciones de lo que es la PSE, así como sus alcances y límites. Destacamos la relevancia de la participación social como opción para generar una intervención más amplia y directa de la comunidad en la toma de decisiones escolares. Señalamos que dicha intervención se complica en un contexto donde falta mayor promoción de la PSE, en especial por parte del gobierno federal, hacia la comunidad en su

conjunto. Éste es quien impulsa pero a la vez limita el desarrollo de la PSE. Ejemplo que se replica en los gobiernos estatales y municipales.

Asimismo abordamos el contexto de los años ochenta en México, en el cual se inicia el proceso de descentralización de la educación básica hacia los estados y municipios, al principio más centrado en la parte administrativa. Sin embargo el Estado ha seguido dictando los principales lineamientos en política educativa, para nuestro ejemplo la PSE. La cuestión es que éstos no han podido llevarse a la práctica como se esperaba.

Destacamos lo principal del marco normativo en el que se inscribe la política de participación social y parte de sus resultados en la práctica de las escuelas y los Consejos. Aquí señalamos ciertas limitantes y debilidades de esta política desde su concepción hasta su puesta en marcha. En cuanto a la articulación que se espera exista entre los diferentes niveles de Consejos, así como de sus integrantes y funciones, incluimos información (tabla 1) del Acuerdo 716.

Más adelante señalamos algunos vacíos de conocimiento sobre la temática y justificamos la importancia de nuestro estudio. Esto lo acompañamos con datos obtenidos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), en especial, sobre los CE en Sonora, que comparamos con otros cuatro estados. Aquí notamos que la dificultad principal está en su funcionamiento dentro de las escuelas y en su articulación con los Consejos a nivel municipal y estatal. Finalmente mencionamos las preguntas y objetivos de investigación que guían nuestro estudio.



En el capítulo 2 se incorpora una tipología sobre antecedentes de la participación en educación, que consta de cuatro enfoques: económico; político administrativo; pedagogía y teorías del aprendizaje; y gestión educativa. Siendo el enfoque político administrativo el más relacionado con el caso mexicano, entre otras cosas, porque incluye en su análisis el tema de la descentralización educativa. Esto como preámbulo para entrar a la revisión de algunos trabajos sobre PSE en México, así como ejemplos similares de otros cuatro países. Aunque también señalamos ciertas diferencias entre las experiencias que se han tenido respecto de la PSE y los CE en las escuelas.

En los trabajos en México, en general, se destaca que los Consejos en sus tres niveles (escolar, municipal y estatal) y la participación de los padres de familia enfrentan obstáculos y resistencias por parte de autoridades locales, directivos de escuelas y docentes, que no promueven la PSE y buscan mantener sus espacios de influencia, incluso siendo integrantes de los mismos Consejos.

Señalamos que la descentralización educativa no ha significado mayor autonomía a nivel estatal y municipal, según lo establecido en el marco normativo. Debido, en parte, a que el gobierno federal sigue ejerciendo control sobre el sistema educativo. Una recomendación que destaca para orientar la política de PSE es la de Latapí (1997), que habla de formar actitudes favorables a la participación en todos los actores, especialmente en los directivos y maestros. Finalmente destacamos los principales vacíos de conocimiento en torno a la temática, que de manera general recogemos del estado de la cuestión al que ya nos referimos de manera sintética en sus puntos principales.

En el capítulo 3 se incluye el marco teórico que se estructura en dos dimensiones: la primera se refiere a las de *representaciones sociales*<sup>3</sup> (RS) y las *prácticas*; la segunda tiene que ver con el *enfoque normativo* del nuevo institucionalismo (NI). También destacamos la importancia y utilidad de las RS para el estudio de la participación social. Es decir, nos interesa relacionar elementos teóricos de las RS con dicha participación. Mencionamos algunos aspectos sobre el significado y relevancia que puede tener la PSE para las escuelas y la comunidad. Asimismo mostramos antecedentes acerca de referentes teóricos de las representaciones. Y nos referimos a tres de sus enfoques: procesual, estructural y sociodinámico. Aunque sólo retomamos para nuestro análisis los dos primeros.

En el capítulo 4 se muestran diversos enfoques relativos a la epistemología, teoría y metodología en la investigación social. Esto para tener una idea de las perspectivas en las cuales se inscriben tanto el marco teórico como el diseño metodológico propuestos en la presente investigación. Iniciamos la discusión con base en dos grandes paradigmas: positivista e interpretativo. Y abordamos algunos de sus principales planteamientos e implicaciones para la teoría y metodología en ciencias sociales. En el primer paradigma se busca que la investigación se distinga por su neutralidad y objetividad. En cambio, en el segundo se acepta que el proceso de investigación está influido por valores.

Dentro del paradigma interpretativo, hablamos de dos enfoques asociados con la teoría de las RS: subjetivismo y constructivismo. El primero se concentra en cómo el sujeto percibe la realidad y la interpreta. El segundo sostiene que el conocimiento es socialmente

---

<sup>3</sup> A lo largo del texto, cuando nos reframos a las “representaciones sociales”, lo haremos de dos modos, con las siglas: RS o con la palabra: representaciones.

construido por los sujetos. Asimismo mencionamos características y diferencias entre las metodologías cuantitativa y cualitativa. La primera más cercana al paradigma positivista y la segunda al interpretativo.

Nuestro diseño metodológico es de corte cualitativo-interpretativo, donde las realidades pueden ser interpretadas y relacionadas con la acción del sujeto (Bautista, 2011). Incluidas las prácticas y representaciones. Para tal efecto utilizamos los enfoques procesual y estructural de las RS. Así como el enfoque normativo del NI que nos fue útil para dar cuenta de los aspectos formales e informales de la participación social en las escuelas y los Consejos.

Empleamos cuatro instrumentos de investigación. Dos de ellos vinculados directamente con las RS: la asociación libre de palabras y la elaboración de frases. Los otros dos fueron las entrevistas semiestructuradas y la observación participante. Lo que buscamos fue identificar y analizar el tipo de representaciones y prácticas de la participación social de los actores, reinterpretándolo a través de nuestra propuesta teórica y metodológica. La operacionalización de las definiciones conceptuales fue por medio de estos cuatro instrumentos. Para validar e interpretar la información usamos la estrategia de *triangulación*, con base en los datos obtenidos mediante cada uno de nuestros instrumentos de investigación. Así pudimos contrastar los resultados y hallazgos. Éstos incluyen el total de escuelas y de Consejos en las tres ciudades: lo que nos interesó fue dar cuenta de las RS en conjunto.

El trabajo de campo lo llevamos a cabo entre 2013 y 2014. La observación participante sólo se aplicó para el caso de Hermosillo. Lo hicimos a través de un *estudio de*

*caso instrumental* (Stake, 2013). Dicho caso se elige bajo criterios del propio investigador, y es útil como instrumento para identificar rasgos sobre determinada problemática.

En el capítulo 5 se exponen los resultados y análisis principales de la observación participante y las entrevistas semiestructuradas. Aquí nos interesó destacar cómo las RS en el aspecto teórico y metodológico pueden ser útiles para el análisis de la participación social de los actores. Lo mismo que el enfoque normativo del NI, en especial lo asociado con los elementos formales e informales presentes en el funcionamiento de los Consejos. La observación participante se centró en dos escuelas y en dos reuniones donde se instalaron los CE. Las entrevistas se aplicaron a actores relacionados con las escuelas y los Consejos en sus tres niveles.

En el capítulo 6 se muestran los resultados y hallazgos principales de dos instrumentos: la asociación libre de palabras y la elaboración de frases. En el primer caso utilizamos la teoría del núcleo central propuesta por Abric (2001). Esto nos permitió identificar cómo está estructurada y jerarquizada la RS, en función de los elementos que contiene. En el segundo caso nos apoyamos en el enfoque procesual de las RS (Moscovici, 1979; Jodelet, 1986). Dicho enfoque nos fue útil para dar cuenta del contenido de la RS, de su significado. Y con base en los aspectos que nos interesó conocer como parte de la representación de los actores, elegimos siete términos contenidos en estos dos instrumentos que aplicamos: participación, educación, Consejos escolares, Consejo municipal, Consejo estatal, política educativa y autoridades locales.

En el capítulo 7 se presentan las conclusiones que dividimos en tres apartados. En el primero destacamos nuestros hallazgos y aportes, así como la articulación entre nuestras

preguntas y objetivos de investigación con los cuatro instrumentos que utilizamos en nuestro trabajo de campo. En el segundo proponemos nuevas líneas de investigación que puedan contribuir a una mayor y mejor comprensión sobre la temática. Y en el tercero damos algunas recomendaciones en cuanto a la política pública sobre participación social.

**Capítulo 1**  
**Planteamiento del problema**

## Capítulo 1 Planteamiento del problema

### Política educativa y participación social

En este capítulo nos interesa responder a la pregunta de cuáles han sido las principales políticas sobre la PSE y algunos de sus resultados en la práctica, en especial para el caso de Sonora. Esto apoyado con datos del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP). También con aportes de ciertos autores sobre el tema.

Incluimos dos apartados y sus respectivos subapartados. El primero se refiere a los antecedentes en política educativa. Se hace una revisión sobre aspectos y momentos importantes en el tema de la PSE y su evolución. Está el caso del Acuerdo Nacional de Modernización para la Educación Básica (ANMEB); la Ley General de Educación (LGE); los Acuerdos 260, 280, 535 y 716; el Programa Nacional de Educación (2001-2006); el Programa Sectorial de Educación (2007-2012); y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Que se puede decir son los intentos más significativos en cuanto a la acción gubernamental concentrada en la educación básica de carácter público. Asimismo, para el caso de Sonora, se incluye el Programa Estatal de Educación (2010-2015); y el Documento Constitutivo sobre Consejos Estatales (2011).

En el segundo apartado se muestran datos sobre los Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE). También se incluyen las preguntas y objetivos de investigación. Se parte del interés por tener un conocimiento más amplio de lo que está pasando actualmente con el tema de la PSE y los CPSE, sobre todo, en cuanto a su

implementación, funcionamiento y resultados en seis escuelas de educación básica ubicadas en tres ciudades de Sonora: Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón. La idea es dar cuenta del tipo de representaciones y prácticas que despliegan diversos actores: padres de familia, docentes, estudiantes, directivos y autoridades locales. Y ver hasta dónde se da la participación social y las características que presenta.

### Definición y alcances de la PSE

Es importante definir primero lo que se entiende por participación social en un nivel general. Dicha participación social se relaciona con las agrupaciones de individuos que buscan la defensa de sus intereses sociales (Arzaluz, 1999). Se puede hablar de dos principales tendencias en torno a la discusión sobre la participación social (Arellano y Rivera citado en Canales, 2006): una que se inclina a reivindicarla y ponerla del lado de la gestión eficaz; y otra que la ve como el elemento imprescindible para una nueva manera de relacionarse entre gobernantes y gobernados en asuntos de interés público o de bienestar social, asociados al ejercicio de la ciudadanía.

En este trabajo nos interesamos más por la segunda, ya que ésta, trasladada al ámbito educativo, sería la que está más relacionada con aspectos de la propia comunidad educativa y con posibilidades de formar y ejercer ciudadanía desde la escuela. Mientras que la gestión eficaz estaría más ligada con metas de tipo instrumental, de costo-beneficio, como aparentemente ha sido la prioridad desde la política educativa en materia de PSE.



La PSE es un instrumento de la política pública en educación que se espera sea la vía por la cual se logre un involucramiento más amplio y directo de la comunidad en los asuntos escolares, por lo menos así está planteado desde la dimensión normativa. El gobierno federal es su principal impulsor, pero, como veremos más adelante, parece que al mismo tiempo es uno de los mayores obstáculos para la promoción y puesta en marcha de la PSE. Es decir, existe una distancia importante entre lo establecido formalmente y los resultados en la práctica cotidiana de las escuelas, de los CPSE y de los diversos actores: docentes, directivos, estudiantes, padres de familia y autoridades locales.

La idea de promover la PSE por parte del gobierno federal ha respondido a una estrategia ligada a descentralizar y democratizar el sistema educativo (Zurita, 2011). Lo cual no significa que el gobierno federal deje de tener el control sobre el sistema educativo. Entonces el Estado ha delegado parte de su poder, pero siempre con la posibilidad de que dicho poder lo pudiera recuperar (Feldfeber, 2009a). Por ejemplo, mediante las evaluaciones. También la actual reforma educativa (2013), aprobada recientemente en México, es una muestra clara de esto.

Una de las figuras creadas para promover la PSE en el nivel micro es el CE. Dentro de sus funciones más importantes está la de mejorar la calidad de la educación. Desde la visión formal se le ve como un instrumento que necesariamente mejorará la *calidad educativa*. Término al que se recurre de manera insistente para justificar y legitimar la política oficial. Por ello se dice que el tema de la calidad en la educación se ha puesto de moda y ha alcanzado un grado de centralidad nunca antes visto (Fernández Enguita, 1990).

No es de extrañar por eso que entre los sentidos y funciones asignadas a los CE, la cuestión anterior tenga predominancia.

Aparte de estar relacionada con los CPSE, la PSE también puede verse como un proceso de aprendizaje comunitario vinculado con el intercambio y acumulación de experiencias (Corvalán y Fernández, 2000). Así, la importancia de la PSE es servir como un medio a través del cual la comunidad en su conjunto participe en los asuntos educativos que de cierta manera le afectan y al mismo tiempo le conciernen. Por eso la participación de la comunidad es condición necesaria para hacer más democrática la toma de decisiones en política educativa (Latapí, 2005). El problema es que muchas veces los ciudadanos no saben cómo, ni dónde, ni para qué participan (Borja, 1986).

Lo anterior es parte de la crítica dirigida hacia los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Es decir, en general parece no haber la suficiente explicación y difusión sobre la importancia de la PSE hacia la comunidad en su conjunto. Por ello es pertinente y relevante saber qué está pasando con dicha política en México. La crítica hacia los tres niveles de gobierno contrasta con lo establecido en los diversos Acuerdos y leyes, donde se insiste en la necesidad de dicha explicación y difusión como parte de una política educativa más amplia. Canales (2006) sugiere que la PSE perdió el sentido y el impulso con el que arrancó a principios de los años noventa.

Por eso es importante tratar de detectar hasta qué punto están constituidos y operando los CPSE, y su influencia sobre la PSE de los actores ya mencionados. Habría que diferenciar el grado de responsabilidad que tienen unos y otros. Las autoridades estatales y municipales, así como los directivos de escuelas y los docentes, tienen una mayor

responsabilidad porque cuentan con trabajos en el sector público. Dentro de sus funciones, aunque no sea lo más importante para ellos y su desempeño laboral, está la de promover, impulsar y apoyar la política de PSE según lo establecido en el marco normativo. En tanto que la responsabilidad de los padres de familia y los estudiantes estaría menos en lo formal y más en un interés legítimo por participar de forma más amplia y directa en los asuntos escolares. Y pudiera ayudar para establecer una relación más horizontal dentro de la comunidad educativa.

La idea de la participación social pues, como vemos, ha estado asociada a una variedad importante de sentidos, pero destaca el papel que juega o puede desempeñar en la democratización de la educación y del ejercicio ciudadano implícito con el que se suele asociar. Por ejemplo, con la rendición de cuentas y el involucramiento de los diferentes actores que contribuyan a la mejora educativa.

#### Antecedentes en política educativa

En los años ochenta en México, en un contexto de crisis y descentralización<sup>4</sup> administrativa marcada por la entrada del modelo neoliberal<sup>5</sup>, es donde se ubican los inicios de la política de participación social en el ámbito educativo (Galván, 2008). Se inició un proceso en el cual se fueron transfiriendo toda una serie de responsabilidades que hasta ese momento

---

<sup>4</sup> Arzaluz (2013) comenta que la descentralización en México tuvo efectos contradictorios para la gobernabilidad: existieron nuevas oportunidades en cuanto a la participación democrática en el ámbito local y en el municipal, pero también, se fortalecieron ciertas tendencias autoritarias en algunos gobiernos subnacionales (Arzaluz 2013, 164).

<sup>5</sup> De acuerdo con Cockcroft (2001), el desarrollo neoliberal en México tenía que ver con una estrategia dirigida hacia el mercado, encabezada por el sector privado, y caracterizada por la reducción de los gastos gubernamentales en programas sociales (Cockcroft 2001, 291-292).

estaban en manos del gobierno federal hacia los estados y municipios, incluida la educación. Al principio no se estableció lo relacionado con lo pedagógico, sino la dimensión administrativa fue la que se privilegió y formalizó. Es decir, el cambio fue más de orden burocrático y no se incluyó la dimensión propiamente pedagógica. La descentralización del sistema educativo tuvo que ver con la transferencia del personal, las escuelas y los recursos (Arnaut, 1999). La participación social dio un impulso al proceso de descentralización (Canales, 2006).

En este sentido, el discurso gubernamental estuvo orientado hacia las supuestas ventajas de dicha descentralización educativa. Un ejemplo de esto se dio en 1983 con el Primer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid. Aquí estuvo presente el tema de la descentralización educativa vista como un proceso gradual en atención a las necesidades de las distintas entidades federativas. También lo referente a una revolución educativa en unión con la participación de los maestros a nivel nacional. Así como la necesidad de modificar los mecanismos de administración y organización del sistema educativo. Hasta ese momento la PSE todavía no aparecía como uno de los puntos destacados. Aunque sí estuvo presente el tema sobre el proceso de participación democrática de las personas, los grupos y las comunidades en la creación de conocimientos.

Lo anterior no quiere decir que se buscara democratizar ni al sistema educativo ni lo relacionado con la participación de la sociedad. En el primer caso, se les transfería a los gobiernos estatales y municipales tareas que estaban en manos del gobierno federal, aunque éste seguía conservando sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional (Arnaut, 1999). En el segundo caso, se alentaba a diversos actores a participar en

la educación, pero desde la ideología y el control del Estado. Así, más bien se podría ver desde la lógica de una retirada parcial del Estado mexicano en su papel como principal administrador y tomador de decisiones sobre la educación. En un contexto marcado por políticas de ajuste y privatización más amplias. Reduciendo así su propia participación e intervención en políticas sociales. Entonces, más que una apertura democrática, se trató de un proceso de descentralización y retraimiento por parte del gobierno federal, en este caso en materia educativa, aunque siguió manteniendo cierto control al ser el encargado de dictar los lineamientos principales en política educativa.

Ante esta descentralización asociada con el adelgazamiento del Estado por los recortes en el gasto social, no es casual que se haya dado un *boom* en cuanto a la aparición de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la década de los ochenta y en adelante, para, de alguna manera, tratar de responder y llenar los espacios dejados por el Estado mexicano en política social. Lo que en parte puede explicar el surgimiento de la PSE. Más allá de que, para Salinas y Amador (2007), los espacios de participación social ligados con la política educativa, han sido muy limitados para las OSC, pero no así las intervenciones desde lo local, como lo muestran los trabajos de Delgado, Estrada (2008) y Barba y Ortiz (2005).

#### Política de PSE en México

A pesar de que la descentralización educativa y la PSE estaban presentes desde los ochenta, es hasta la década de los noventa cuando se da el primer paso importante para

formalizarlas. A continuación se analizan algunos de los aspectos más relevantes asociados con esta formalización y evolución de la política educativa sobre PSE.

*El Acuerdo Nacional de Modernización para la Educación Básica (ANMEB)*

Es con la firma del ANMEB en 1992 donde se puede decir que la PSE tiene su origen formal. Según Arnaut (1999), este es el momento en el que la descentralización educativa se consumó. Es decir, se formalizó en el sistema educativo la transferencia de responsabilidades vinculadas con la educación básica desde el gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales. Lo cual no implicaba, se decía, la falta de atención del gobierno federal hacia la educación pública (DOF, 1992). En la firma del ANMEB participaron el gobierno federal, los gobernadores y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Algunos de los objetivos más importantes establecidos en el ANMEB, fueron los siguientes: consolidar la cohesión social; tener una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia; e impulsar la calidad de la educación con base en un federalismo educativo fuerte, junto con un mayor equilibrio en la participación social de diversos actores como los maestros, alumnos, padres de familia, directivos y autoridades (DOF, 1992). El acento se puso en una nueva relación entre Estado, sociedad y niveles de gobierno. En la dimensión macro, se planteó una participación más amplia, directa y cercana de la propia sociedad en el ámbito educativo. En la dimensión micro, de la comunidad con la escuela. Siendo los docentes y los padres de familia actores centrales para el logro de todo esto.

Uno de los grandes temas contenidos en el ANMEB, fue el de la reorganización del sistema educativo, donde precisamente se incluyó información de la PSE y se mencionó brevemente lo relacionado con los Consejos escolares, municipales y estatales. Es decir, sólo se les enunció y no se hizo ninguna referencia en cuanto a sus funciones. Aunque fue importante el hecho de que por primera vez se estableció en lo formal la figura de dichos Consejos. Más adelante, con la Ley General de Educación (LGE), es donde se desarrolló más a detalle las funciones de los Consejos.

Finalmente, otro de los aspectos centrales desarrollado en el ANMEB, fue lo relacionado con la reestructuración del sistema educativo. Se articuló de la siguiente forma: inicia en la escuela con los docentes, alumnos y padres de familia; se amplía hacia la comunidad municipal; luego a la entidad federativa; y termina en la Federación. Esto apoyado con el establecimiento de Consejos escolares, municipales y estatales. Donde estén representados los diversos actores.

#### *La Ley General de Educación (LGE)*

Otro antecedente importante en política educativa después del ANMEB, fue la LGE de 1993. En la que se han ido publicando acuerdos para concretarla. Uno de los temas centrales que se contempló en dicha ley fue la PSE. Se le dedicó más espacio que en el ANMEB. Sobre todo lo relacionado con las funciones y características de los Consejos en sus tres niveles.

En el caso concreto de los padres de familia, se planteó en la ley la necesidad de una cooperación con las autoridades escolares. Esto con la idea de mejorar la educación de sus

hijos y de las propias escuelas; así como ser parte de los Consejos de participación social (DOF, 1993). También se indicó en la ley la importancia de la colaboración de las asociaciones de padres de familia para transitar hacia una comunidad escolar más integrada. Pero sin intervenir en cuestiones pedagógicas y laborales de la propia escuela. Es decir, en la LGE se propuso una participación de los padres de familia muy acotada, que no parecía superar aspectos formales de apoyo hacia la escuela que de hecho ya sucedían. Lo cual puede interpretarse como un contrasentido, si se toma en cuenta la idea de una supuesta participación más amplia, directa y cercana de la comunidad con la escuela, formulada tanto en el ANMEB como en la LGE. Simplemente se habla de que los padres de familia “opinen” o “conozcan”.

Por ejemplo, dentro de lo incluido más recientemente en la LGE, se dice que los padres de familia y tutores podrán opinar sobre el tema de los planes y programas de estudio. Esto a través de los Consejos de Participación Social en la Educación (CPSE), que incluye los niveles estatal, municipal y escolar. Pero hasta ahí nada más. Incluso se recalca que las asociaciones de padres de familia no intervendrán en los asuntos pedagógicos. También los padres de familia podrán ser observadores en las evaluaciones de docentes y directivos. Y podrán conocer los criterios y resultados acerca de las evaluaciones de la escuela donde asisten sus hijos.

En cuanto a los Consejos Escolares de Participación Social (CE), en la LGE por primera vez se mencionó la necesidad de su instalación y operación en cada escuela de educación básica del país. También se habló de los integrantes de los CE: padres de familia, representantes de asociaciones y sindicatos, directivos de escuelas, y otros miembros de la



comunidad interesados en mejorar las escuelas. Otro elemento novedoso fue lo referente a las atribuciones de los CE: enterarse de las metas educativas, de los avances escolares y de las evaluaciones por parte de las autoridades educativas. Pero sin intervenir de manera directa en los asuntos pedagógicos. Esto se traduce en una participación muy limitada de los CEPS. Como ya se ha mencionado para el caso concreto de los padres de familia.

Igualmente fue novedoso lo establecido sobre las funciones e integrantes del Consejo Municipal de Participación Social en la Educación (CM). Su función principal como la de un órgano de gestión ante el ayuntamiento y la autoridad educativa a nivel local en lo que tiene que ver con el mejoramiento de los servicios educativos, así como el seguimiento de las actividades de escuelas públicas de educación básica<sup>6</sup> del propio municipio (DOF, 1993). En cuanto a sus integrantes son prácticamente los mismos que en los CE. Sólo se agregan las autoridades locales y los maestros distinguidos.

De igual forma, por primera vez se contempló en la LGE las funciones e integrantes del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación. Su función básica como la de un instrumento de consulta, orientación y apoyo (DOF, 1993). Esto desde el punto de vista de las demandas y necesidades de los Consejos escolares y municipales. Sus integrantes son casi los mismos actores que en el caso del CM. Sólo se suman las autoridades educativas a nivel estatal, y los sectores social y productivo de la respectiva entidad federativa interesados en el ámbito educativo.

---

<sup>6</sup> Álvarez (2004) habla de la importancia que representa la educación básica, que no se limita a la escuela y que conlleva una colaboración armoniosa entre la comunidad escolar, la familia y la sociedad (Álvarez, 2004).

Finalmente, está la figura del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE). A diferencia de los Consejos escolares, municipales y estatales, el CONAPASE ni siquiera se nombró en el ANMEB. Su función primordial como la de una herramienta de consulta, apoyo, colaboración e información a nivel nacional (DOF, 1993). Al igual que los demás Consejos, en la ley se estableció que podrá opinar sobre la pedagogía desarrollada en las escuelas, pero no intervendrá en los aspectos laborales, ni tendrá permitido participar en asuntos de corte político y religioso. Quienes lo conforman son actores ya mencionados en los otros tres niveles de Consejos, sólo se agregan las autoridades educativas a nivel nacional.

En resumen, con lo establecido tanto en el ANMEB como en la LGE, la idea fue reorganizar el sistema educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la comunidad y la educación. Esto representado en la figura de los Consejos escolares, estatales y municipales. Sin olvidar que la figura del CONAPASE apareció también con la LGE. Lo cual no significa que lo previsto en el ANMEB y la LGE haya dado hasta ahora los resultados esperados en la práctica, más bien podemos ver cómo se han venido desplegando los distintos elementos de la política que han requerido adecuarse o ampliarse, según las necesidades que se fueron demandando o los pocos resultados observados.

### *Los Acuerdos*

Después del ANMEB y la LGE, se presenta lo que podemos considerar como intentos por activar la PSE con la publicación del Acuerdo número 260 (1999), sobre el establecimiento y funcionamiento del CONAPASE. Partiendo desde el nivel más macro, con el Acuerdo 260

se buscó que el CONAPASE fuera un órgano capaz de coordinarse con los Consejos estatales, municipales y escolares para alcanzar los objetivos e intercambiar información relacionada con sus tareas. También que hubiera un mayor grado de intervención por parte de la SEP, por ejemplo, incorporando a dos de sus representantes, que anteriormente no eran mencionados.

Otra atribución importante que se estableció fue que el CONAPASE conformara grupos de trabajo con carácter permanente en la realización de tareas sobre la formación y el desempeño docente; planes, programas y contenidos de estudio; funcionamiento de la escuela; y evaluación (DOF, 1999). Lo relevante de este Acuerdo es que va más allá de lo planteado en la LGE sobre el CONAPASE. Es decir, se establece más a detalle cuáles son las funciones de dicho Consejo. Su creación y el que se le dedique todo el espacio del Acuerdo 260 puede interpretarse como una necesidad ante los resultados insuficientes de los otros tres niveles de Consejos. Aquí podemos notar una suerte de regreso centralizador, porque se dice que en la práctica hubo al menos un cierto grado de descentralización, pero de alguna manera se regresa otra vez al gobierno federal. Aceptando que dicho gobierno ha seguido manteniendo su influencia y control sobre el sistema educativo, ya que no se planteó dejar la educación de manera total en manos de las entidades federativas y los municipios.

Después vino el Acuerdo 280 (2000). El cual se elaboró y publicó con el objetivo de fijar los lineamientos generales para la puesta en marcha de los Consejos estatales, municipales y escolares. Lo que se traduce como un nuevo intento para tratar de materializar su operación. Aquí la SEP no orienta ni interviene directamente, más bien la

política de participación social queda en manos de autoridades educativas a nivel estatal, municipal y escolar. Lo novedoso es que en este Acuerdo se incorporó el número de consejeros, junto con otras características de los Consejos en sus tres niveles. En un claro intento por ponerle contenido y orden, aunque con una base formal que se quedaría hasta la fecha.

Otro de los aspectos contenidos en este Acuerdo fue que los Consejos estatales formaran grupos de trabajo con la finalidad de desarrollar las tareas de análisis, investigación, consulta y opinión. Sobre todo en lo referente a la formación y desempeño docente, y al funcionamiento de la escuela. Resulta clara la formalidad bajo la cual se fue intentando darle sentido a la política.

En el Acuerdo 280 también se contempló el tema de los proyectos de PSE. Como una forma organizada para promover la participación de la sociedad. Incluyendo la elaboración de un proyecto por parte de cada Consejo estatal, municipal y escolar, con base en estrategias, metas y acciones según las necesidades y competencias de cada uno de ellos (DOF, 2000). Se puede decir que aquí por primera vez hay un intento por ponerle contenido a las acciones de los consejos en sus distintos niveles. Aparte de lo anterior, en el Acuerdo se especificó la difusión de dichos proyectos hacia la sociedad en su conjunto, tomando en cuenta las competencias y posibilidades de cada Consejo. Hay otros dos elementos básicos contenidos en el Acuerdo. El primero es que los Consejos estatales informen al CONAPASE sobre sus proyectos y promuevan la vinculación de los Consejos municipales y escolares. El segundo es que las autoridades educativas estatales regulen el establecimiento y funcionamiento de los Consejos estatales, municipales y escolares.

Pasando al Acuerdo 535 (2010), su contenido se centró en la operación de los CE, vistos como organismos de gestión escolar para elevar la calidad educativa y como promotores de una cultura más amplia de participación y cooperación entre padres de familia, maestros y directivos de escuelas (DOF, 2010). Elementos como la gestión, la rendición de cuentas y la calidad educativa tomaron un papel predominante. En este Acuerdo se insistió en que los CE fueran capaces de elaborar un proyecto de participación social. Algo que ya se había incluido diez años antes con el Acuerdo 280, pero que al parecer no se había podido cumplir según lo esperado. Cuando se habla de los CE, se hace referencia más bien a las escuelas públicas de educación básica. De la educación privada, sólo se dice que las escuelas particulares de educación básica podrán organizarse a través de consejos análogos según sus características y necesidades (DOF, 2010).

Se puede hablar de un avance importante en el Acuerdo 535, respecto de lo que se propuso en la LGE, con una participación más directa en los asuntos pedagógicos de las escuelas. Es decir, en dicha ley se acordó que los CE únicamente darían su opinión. Mientras que en este Acuerdo ya se estableció la posibilidad de tomar nota de los resultados sobre las evaluaciones hechas por las autoridades educativas y pedir al personal directivo y docente que fijen metas para tener mejores resultados en la próxima evaluación. Lo podemos interpretar también como la continuación de los intentos de descentralización planteados originalmente, y que a través de los Acuerdos fueron tomando forma. Es decir, no necesariamente ha existido una ruptura con los planteamientos iniciales, sino una continuidad pausada que ha venido dando más posibilidades de intervención a otros actores, en concreto a los padres de familia. Aunque dicha intervención sigue siendo más

bien limitada, porque, como ya hemos señalado, no se les permite involucrarse en el tema pedagógico, no se les invita a las reuniones donde se deciden estos asuntos.

El Acuerdo 716 (2014) es el más reciente y hasta ahora el único que incluye a los cuatro niveles de CPSE: nacional, estatal, municipal y escolar. Con éste se derogaron los Acuerdos anteriores. Así, se toman varios elementos de éstos y se agregan algunos nuevos. Aquí ya se da la versión más reciente y completa de qué actores deben conformar el CONAPASE: un Consejero Presidente; un representante de la SEP; cuatro titulares de las autoridades educativas locales, cada uno representa a una de la cuatro zonas geográficas<sup>7</sup>; 16 representantes de los CPSE constituidos, cuatro por cada una de las zonas geográficas; dos representantes de asociaciones de padres de familia; tres representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, vinculados con el tema educativo; dos investigadores en materia educativa o académicos reconocidos; dos maestros distinguidos con experiencia frente a grupo; y dos representantes de la organización sindical de los maestros.

Un punto que llama la atención, es que en el Acuerdo 280 sí se hablaba de que el CE de cada escuela podía elaborar un proyecto de participación social sobre el tema de “atención a opiniones y propuestas pedagógicas”. Sin embargo, en el Acuerdo 535 se eliminó esa parte. Lo cual puede interpretarse como un retroceso. En el sentido de que la política de PSE no le ha permitido a los CE ningún tipo de injerencia en los asuntos

---

<sup>7</sup> La Zona geográfica 1 la integran los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Sinaloa y Sonora; la Zona geográfica 2: Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; la Zona geográfica 3: Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; la Zona geográfica 4: Campeche, Colima, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

pedagógicos de la escuelas, quizá el tema clave y controversial de la participación social. Aunque en el Acuerdo 716 se retomó dicho tema, que años atrás se había incluido en el Acuerdo 280. Habrá que ver los resultados a futuro para los padres de familia y la participación social.

Un punto al que se le da más peso es el de la transparencia y rendición de cuentas de los CE, ya que en el Acuerdo 535 estaba menos desarrollado. De hecho en el Acuerdo 716 hay un capítulo dedicado a este tema. Uno de los elementos nuevos es que el CE: “apoyará el funcionamiento del Consejo Técnico Escolar” (CTE). Habrá que ver en la práctica como se traduce esto. Tomando en cuenta que el CTE es un órgano interno de la propia escuela. Aquí se tratan aspectos relacionados con los asuntos pedagógicos y las evaluaciones. Participan en él la dirección de la escuela y el personal docente. O sea, los padres de familia no tienen ninguna injerencia.

Lo más que se llega a decir en este Acuerdo es que, con base en un proyecto de participación social, como parte de las actividades del CE, se pueden dar opiniones y propuestas pedagógicas, pero no se habla de que sea posible asistir a las reuniones donde realmente se toman las decisiones. Además, por lo que hemos empezado a ver en el caso de Sonora, hay un traslape entre las actividades y funciones de los CPSE y los CTE, dándole prioridad a estos últimos bajo la lógica escolar predominantemente docente, confundiendo incluso a los CE con los CTE, o más aún, como una subsunción. Algo que venía en el Acuerdo 535 y que no aparece en el 716, es que el CE podía pedir al personal directivo y docente que fijaran metas para obtener mejores resultados en próximas evaluaciones. Así, a la participación de los padres de familia sigue sin dársele un peso real.

En otra parte del Acuerdo 716 se habla de que los tres niveles de Consejos darán información sobre su respectivo proyecto de participación social: entre ellos mismos y hacia la sociedad. Pero no se menciona algo concreto donde se sugiera que el CONAPASE sirva como una instancia que permita una verdadera articulación con los otros tres niveles de Consejos. Sin duda esta es una carencia importante, porque dicha articulación representa una de las bases principales para el éxito de la política de PSE. Da la impresión que las modificaciones realizadas para activar la PSE, hasta el momento, son más de orden cuantitativo que cualitativo. Ahora será la SEP quien actúe como enlace entre el CONAPASE y los tres niveles de Consejos. Asimismo, se sostiene que el CONAPASE obtendrá información del funcionamiento de las escuelas por medio de los CE. En lugar de centrarse en el funcionamiento de los propios CE.

#### *Apuntes sobre tres programas de educación*

En el contenido del Programa Nacional de Educación (2001-2006) sobre PSE, se acordó la reestructuración del CONAPASE como una medida necesaria para un mejor cumplimiento de sus funciones. Algo en lo que ya se había insistido con el Acuerdo 260, parecía que las expectativas eran mayores a lo que sucedía en la realidad. Hay que recordar que la figura del CONAPASE aparece por primera vez con la publicación de la LGE, en 1993.

En este Programa el tema de la promoción de nuevas formas de PSE fue un elemento central. Se propuso que dicha promoción se acompañara de formas variadas de participación social a nivel local, con base en ideas y experiencias nuevas, aunque no se dan ejemplos concretos sobre el tipo de ideas o experiencias. En la dimensión macro, la



idea de la promoción fue la de un mayor involucramiento de la comunidad en el desarrollo educativo. En la dimensión micro, la de un mayor grado de respeto y confianza de los padres de familia hacia la propia escuela y las autoridades educativas (Programa Nacional de Educación, 2001).

Algo interesante en este Programa fue una de las metas que estableció en cuanto a los CPSE en tres niveles: para 2006 debían estar funcionando en México 35 mil escolares; 2 200 municipales; y 32 estatales. Es decir instalados, con la formalidad del acta de su conformación, pero no había manera de saber del trabajo real y efectivo que estuvieran realizando. Parecía más bien la continuidad del reforzamiento de las dimensiones formales que, después los estudios mostrarían, no fue sino la promoción de la simulación.

Con información más reciente sobre los CE a nivel nacional (MetCuantus Consultores Asociados S.C., 2012), parece que sí se cumplió con la meta de tener 35 mil de éstos funcionando para el año 2006, como era la meta planteada en el Programa Nacional de Educación (2001). Luego le siguió el Programa Sectorial de Educación (2007-2012), donde se estableció como meta para el año 2012, tener 50 mil CE funcionando en todo el país. Esta meta también pudo haberse cumplido, ya que hasta abril de 2012 había 46 649 CE que reportaban haber tenido su primera sesión de trabajo. Es decir, el 24.3 por ciento del total de los CE instalados, que para esa fecha era de 192 115 (MetCuantus Consultores Asociados S.C., 2012). No está pues en la instalación de los Consejos el problema, o más bien, quizá es en la forma en que se instalan donde está parte de su condición de imposibilidad a futuro.

Siguiendo con este Programa, concretamente lo que tiene que ver con la educación básica, se planteó la importancia de que la participación social fuera reactivada y fortalecida. Empezando por fijar las bases respecto de la reorganización y reactivación del CONAPASE, y los Consejos a nivel escolar y estatal. También se propuso la instauración de la participación de los padres de familia. Por ejemplo, con la creación de un espacio virtual para la formación continua en participación social de los diversos actores y sectores de la sociedad civil implicados en los procesos educativos.

En el actual Programa Sectorial de Educación (2013-2018) no se menciona al CONAPASE. Sólo de pasada se alude a los CE. Sin que se hable directamente de la PSE como tal. Así, en la redacción de este documento no se incluyen elementos que sí se contemplaron en los Programas de los dos sexenios anteriores. Uno de los temas que se destacan es el de la gestión de las escuelas de educación básica. Se dice que el tipo de gestión deberá centrarse en las necesidades de la propia escuela y no en las de la estructura administrativa. Y que el gobierno federal no invada espacios que sean de las autoridades locales. Se habla de la escuela pública como un instrumento que impulse la transformación social. En este punto no se menciona a los padres de familia. Se habla de “actores escolares” pero no de “comunidad educativa”.

De los CE sólo se dice que son un elemento clave para el buen funcionamiento de la escuela, por ello, se sostiene que hay que impulsarlos. También en el documento se establece la necesidad de construir espacios o acondicionarlos para albergar reuniones del CTE. Lo que en efecto no aplica para el caso de los CE. Es decir, parece que el interés está puesto sobre lo que pueda generarse desde el interior de la escuela, y así cumplir con las

demandas de la sociedad en su conjunto. Pero en este punto no se contempla que la propia sociedad se involucre en el ámbito escolar. Por ejemplo, cuando se habla de líneas de acción para fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas en el logro de los aprendizajes, los padres de familia no aparecen por ningún lado.

Como se puede ver a través de este breve recorrido, fue en los años noventa cuando se comenzó a plasmar lo planteado en la década anterior. Se puede decir que se han presentado avances y retrocesos a partir de la firma del ANMEB; siguiendo con la LGE; después con los Acuerdos 260, 280, 535 y 716; con el Programa Nacional de Educación, y dos Programas sectoriales de educación. Pareciera que por la insistencia sobre las mismas cuestiones, desde la publicación del ANMEB hasta el Acuerdo 716, hay una aceptación oficial implícita de que la implementación y funcionamiento de los Consejos en sus distintos niveles se ha quedado lejos en función de lo establecido en los distintos marcos normativos. Pero es ésta misma dimensión formal a la que, desde el origen, se le ha dado prioridad.

Otro punto importante ligado con la falta de resultados de la política educativa, es el tema de la descentralización de la educación básica. Aquí el discurso oficial ha estado orientado hacia las supuestas ventajas de dicha descentralización. Se llegó incluso a hablar de un proceso de participación democrática de las personas, los grupos y las comunidades en la creación de conocimientos relacionados con la educación. Lo cual no parece haber ocurrido, porque en la práctica no se ha logrado democratizar ni al sistema educativo ni lo asociado con la participación de la sociedad.

De esta manera se ha planteado y tratado de implementar en los últimos 20 años un modelo organizativo de PSE soportado en una estructura que se esperaba fuera capaz de articular diferentes niveles relacionados con la escuela, la comunidad educativa, los ámbitos de gobierno y los CPSE: iniciaría en la escuela con los docentes, alumnos y padres de familia; se ampliaría hacia la comunidad municipal; luego a la entidad federativa; y terminaría en la Federación. Un modelo que idealmente iría desde lo micro hacia lo macro. Si lo vemos en términos de los propios CPSE, la articulación iniciaría en los CE y terminaría en el CONAPASE.

Pero como hemos insistido, esto no se dado en la práctica cotidiana. Parte del fracaso de dicho modelo tiene que ver con lo señalado por Canales (2006): “un esquema que [...] solamente realiza las disposiciones normativas esperando que la participación se adapte a tales disposiciones. Un proceso de esta naturaleza supone unos participantes homogéneos, tanto en sus intereses y objetivos como en sus formas de organización y actuación” (Canales 2006, 71). Para este autor el modelo de PSE debería ser capaz de reconocer las evidentes diferencias de quienes participan, así como otorgar pleno acceso a la toma de decisiones (Canales, 2006).

#### La formalidad y los actores de la PSE

A continuación desarrollamos algunas ideas en relación con el contenido de la tabla 1. Aclarando que tiene que ver con la dimensión puramente formal. Se puede empezar con los padres de familia y los representantes de sus asociaciones. Los cuales son parte de los integrantes de los Consejos en sus cuatro niveles. Pareciera que en el tipo de Consejo donde

potencialmente tienen mayor oportunidad de intervenir es el escolar. Quizá porque es el que está en la dimensión más micro y mantiene un contacto más cercano y directo con la escuela, y porque históricamente de distintas formas han participado. En una relación que por lo menos en apariencia podría considerarse como más horizontal. Si lo comparamos con los otros tipos de Consejos en cuanto a algunas de sus funciones, donde prevalece de manera más clara una relación de poder más vertical, y los padres de familia tienen menor oportunidad de participar e incidir de forma más amplia en los asuntos escolares.

Tomando parte de lo que plantea Dussel (2010) sobre las formas y niveles de poder, se puede decir que los padres de familia y los representantes de sus asociaciones en su participación en los CE, se mueven entre el poder político de la comunidad como *potentia* (capacidad para establecer consensos) y el poder institucional de la comunidad como *potestas* (institucionalización). O sea, dichos actores tendrían una cierta capacidad para la organización pero sin llegar al nivel de institucionalizar su poder como integrantes de la comunidad educativa amplia y que sus intereses estuvieran representados, con todo y que forman parte de los Consejos en todos sus niveles. En este sentido, Canales (2006) comenta que la participación prevista en organismos como los Consejos es de carácter consultivo, no decisorio, lo cual abona a que se desincentive la misma. A continuación se presentan diversos elementos (tabla 1) ligados con los cuatro niveles de Consejos. Como parte de lo establecido en el Acuerdo 716.

Tabla 1

Integrantes, funciones y vinculación en lo formal de los tipos de Consejos de Participación Social en la Educación.

Tipo de Consejo	Integrantes	Algunas funciones	Vinculación entre Consejos
Escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Padres de familia y representantes de sus asociaciones</li> <li>-Maestros y representantes de sus sindicatos</li> <li>-Directivos de escuelas</li> <li>-Ex alumnos y otros miembros de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas</li> <li>-Apoyar el funcionamiento del CTE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Rendir un informe de sus actividades y rendición de cuentas, y ponerlo a disposición de los Consejos estatal y municipal</li> </ul>
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Autoridades municipales</li> <li>-Padres de familia y representantes de sus asociaciones</li> <li>-Maestros distinguidos y representantes de sus sindicatos</li> <li>-Directivos de escuelas</li> <li>-Representantes de organizaciones de la sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Llevar a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio</li> <li>-Conocer los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conocer el desarrollo y evolución del sistema educativo en su localidad para, en su caso, realizar propuestas al Consejo estatal y darlos a conocer a la sociedad</li> </ul>
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Padres de familia y representantes de sus asociaciones</li> <li>-Maestros y representantes de sus sindicatos</li> <li>-Instituciones formadoras de maestros</li> <li>-Autoridades educativas estatales y municipales</li> <li>-Representantes de organizaciones de la sociedad civil</li> <li>-Los sectores social y productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proponer políticas para elevar la calidad, su equidad y la cobertura de la educación en la entidad federativa</li> <li>-Promover actividades y estrategias para fomentar la autonomía de gestión escolar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tener conocimiento de las demandas y necesidades que surjan a través de los Consejos estatales y municipales y gestionar su resolución y apoyo</li> <li>-Establecer coordinación con el Consejo nacional, y los Consejos escolares y municipales de su entidad, para el mejor logro de sus objetivos</li> </ul>
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Representación de los padres de familia y sus asociaciones</li> <li>-Maestros y su organización sindical</li> <li>-Autoridades educativas</li> <li>-Representantes de organizaciones de la sociedad civil y del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conocer el desarrollo y evolución del sistema educativo nacional</li> <li>-Conocer opiniones y sugerencias de la sociedad para elevar la calidad de la educación, y su equidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promover el establecimiento de los Consejos estatales, municipales y escolares, y apoyar su funcionamiento y dar seguimiento a sus actividades</li> <li>-Recabar información a</li> </ul>

	sector empresarial -Investigadores en materia educativa o académicos reconocidos		través de los Consejos escolares, respecto del funcionamiento de las escuelas
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en información del Acuerdo 716.

Como podemos ver en la tabla 1, estas funciones de los cuatro niveles de Consejos no representan cambios relevantes respecto del pasado en la política de participación social. Aparte de lo limitado de estas funciones, ni siquiera puede decirse que lleguen a darse en la práctica cotidiana. En este sentido, Latapí (2004) señala que ni siquiera se ha logrado mantener lo básico de esta política. Entonces el panorama es todavía confuso (Latapí, 2004). Asimismo falta claridad y mayor desarrollo en la propia redacción de los lineamientos sobre participación social. Incluso hay una aceptación oficial implícita y a veces explícita de la dificultad que ha significado tratar de articular dichos Consejos. El propio gobierno aceptó que el CONAPASE no ha funcionado (Canales, 2006).

Por ejemplo, en el caso del CE, se establece que una de sus funciones (tabla 1) es la de apoyar al CTE, que es un órgano interno de escuela, pero nunca se menciona en qué consiste dicho apoyo. Este es un punto clave, porque el CTE es el encargado del tema pedagógico. Habría que ver las posibilidades, en un futuro, de una posible participación de los padres de familia en el CTE. Entonces sería en el nivel más micro donde estaría una de las claves del posible cambio para que pudiéramos hablar de una auténtica participación social. Mientras que en los Consejos a nivel estatal y municipal domina más lo político-administrativo. Aquí los padres de familia tendrían todavía menor incidencia y participación, porque se les marginaría más fácilmente.

La mayoría de los cambios se han intentado con la entrada de nuevos gobiernos sin que se obtengan los resultados esperados o al menos mejores que los anteriores. Uno de los problemas es que se termina por reproducir casi la misma política de participación social, sin que haya modificaciones sustantivas, como podemos apreciar en el contenido de la tabla 1. En este sentido, podemos hablar de una política conservadora que no permite una colaboración e intervención más amplia de la comunidad en los asuntos escolares. Podemos decir que en este punto es donde ha habido menos cambios o prácticamente ninguno.

El desarrollo expresado en los diferentes Acuerdos, desde principios de los noventa hasta la fecha, ha sido retomado por diversos estudios. Es decir, este tipo de políticas en torno a la PSE sigue siendo del interés de investigadores que tratan la temática a través de toda una serie de enfoques teóricos y metodológicos que han servido para tener una idea más clara, entre otras cosas, de las diferencias entre lo puramente formal y los resultados reales. Por ello es que hemos planteado desde el principio nuestra intención de contrastar lo establecido en la dimensión formal de la PSE *versus* lo que se ha logrado identificar en la práctica cotidiana. A continuación se muestran algunos antecedentes y documentos sobre la PSE en Sonora, así como el papel de diferentes actores.

#### Política de PSE en Sonora

Para los antecedentes en el caso concreto de Sonora, se retoma parte de lo establecido en el Programa Estatal de Educación (PEE) 2010-2015 y en el Documento Constitutivo sobre Consejos Estatales (2011). Empezando con el PEE, donde se planteó la importancia de fortalecer la integración y operación de los CE en las escuelas de educación básica, así



como la articulación de los programas entre escuela y comunidad. Se esperaba que esto diera inicio a partir de 2010, con la instalación de dichos Consejos hasta cubrir el cien por ciento de las escuelas, y a su vez, se debían ir conformando los respectivos comités con sus propios proyectos anuales de trabajo e irlos enlazando con la Asociación de Padres de Familia y la Sociedad de Alumnos. O sea, aquí se habla por lo menos de dos diferentes momentos que idealmente deben cumplir los CE en cuanto a su proceso de maduración: su conformación y su operación.

En el caso del Consejo estatal, para 2010, era quien debía llevar a cabo una revisión y actualización de la normatividad acerca del funcionamiento de la Asociación Estatal de Padres de Familia, las Asociaciones de Padres de Familia y las Sociedades de Alumnos en los centros escolares. Asimismo, se estableció que para 2011 uno de los objetivos sería promover que el propio Consejo estatal y los CM estuvieran al tanto y evaluaran el funcionamiento de los CE. Como se verá más adelante con algunos datos, parece que dicho objetivo no se ha cumplido.

Pasando al Documento Constitutivo sobre Consejos Estatales (2011), se estableció como condición que el compromiso social sólo estaría garantizado con el compromiso de todos por la calidad y equidad de la educación. Para ello se fijaron ciertos propósitos y principios con la idea de transformar los centros educativos y las comunidades de aprendizaje. En especial, se debían abrir los espacios escolares a la comunidad buscando transformarlos en espacios de articulación social. Asimismo debía garantizarse lo establecido en la LGE en torno al tema de los mecanismos de participación social, sobre

todo, dirigido a los padres de familia para así mejorar la calidad educativa en todos sus niveles.

Con información de dicho Documento, se elaboró la tabla 2. De entrada se puede observar que en los compromisos de los diversos actores el elemento que más se repite es el que tiene que ver con la “calidad de la educación”. Es decir, este es el discurso que domina y jerárquicamente está por encima de lo demás. Aquí todo parece estar supeditado al logro y mejora de la calidad educativa. Incluyendo la investigación, la comunidad y la organización, que son los elementos que siguen en orden de importancia por las veces que se repiten en esta tabla.

Tabla 2

Algunos compromisos específicos de los diversos actores con la educación en Sonora.

Actores	Algunos compromisos
Gobierno estatal	-Elevar en forma permanente la calidad del sistema educativo
Secretaría de Educación y Cultura	-Impulsar la organización escolar propiciando la construcción de una comunidad educativa en torno a cada escuela
Autoridades federales	-Coordinarse con la autoridad estatal para la mejora continua de la calidad educativa
Legisladores	-Garantizar el derecho de los sonorenses a tener una educación de buena calidad
Magisterio	-Asumir el compromiso de que los estudiantes puedan lograr el mejor éxito escolar
SNTE	-Impulsar una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad, de las formas de organización y gestión escolar
Instituciones de educación superior	-Ofrecer programas educativos de buena calidad y realizar tareas de docencia, investigación y difusión cultural en forma articulada y coordinada con las autoridades educativas
Instituciones de educación media superior	-Contribuir en la construcción de una sociedad bien educada e informada y, por ende, justa y próspera
Padres de familia	-Fortalecer permanentemente la formación como padres de familia e integrarse a la comunidad escolar
Investigadores, intelectuales y científicos	-Diseñar mejores prácticas para la enseñanza en el aula, y producir investigación sobre el tema

	educativo
Organismos empresariales y empresarios	-Fomentar vínculos de las instituciones educativas y los centros de investigación con el mundo del trabajo
Organizaciones sociales	-Formar redes de apoyo en torno a la tarea educativa, e incluir la formación para la vida ciudadana y la democracia en los planes y programas de estudio
Medios de comunicación	-Promover el debate serio y responsable para avanzar hacia una visión de consenso sobre la calidad de la educación

Fuente: elaboración propia con base en información del Documento Constitutivo sobre Consejos Estatales (2011).

### Funcionamiento de los Consejos de PSE

Como ya se ha descrito y con base en lo planteado en los documentos sobre política educativa, la PSE en México, sobre todo a partir de los años noventa, se ha constituido en uno de los temas fundamentales en la discusión sobre cómo mejorar la calidad educativa y la participación de la comunidad en el espacio escolar. Lo establecido en dicha política y en los diferentes Acuerdos, comparte el objetivo de mejorar la calidad educativa en escuelas públicas de nivel básico con la participación de diversos actores como los padres de familia, estudiantes, docentes, directivos y autoridades locales, con la idea de que todos ellos formen parte de los Consejos escolares, municipales y estatales, que son los instrumentos contemplados en la ley para mejorar la calidad educativa y la integración de la comunidad.

El problema es que no parece haber la información suficiente para saber qué está pasando dentro de los Consejos en sus tres niveles. Hace falta tener una idea más clara y precisa de los procesos que se han ido desarrollando al interior de los Consejos para conocer más a fondo su implementación, funcionamiento y resultados hasta el momento. Por ello la importancia de realizar investigación sobre el tema.

Se requiere contar con información más concreta sobre cómo las representaciones y prácticas relacionadas con la participación social de la comunidad en los CE, el Consejo estatal y el CM en Sonora (Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón) pueden llegar a incidir en la implementación, funcionamiento y resultados de dichos Consejos. Y así tener un mayor acercamiento y dar cuenta de la relación e integración entre los diversos actores que componen la comunidad educativa. Se eligió la ciudad de Hermosillo por ser la capital del estado, por lo mismo, se tiene un acceso más directo con autoridades estatales y municipales asociadas con el tema educativo, así como con personas que han sido integrantes de los Consejos. Por ejemplo, ex integrantes del Consejo estatal que regularmente viven en la ciudad de Hermosillo. Las otras dos ciudades que se eligieron son Ciudad Obregón y Nogales, por su importancia en cuanto al número de habitantes, ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente a nivel estatal.

A continuación se analizan diversos datos con base en información de los Consejos a nivel escolar, estatal y municipal. En especial lo que se refiere a los CE. También se muestran datos sobre actores que tienen que ver con dichos Consejos. Parte de la importancia de mostrar la información contenida en los cuadros, es la de contrastarlo con lo planteado desde la política de PSE. Es decir, lo que se está dando en la práctica *versus* lo establecido formalmente en la ley. Los integrantes del CE están por un periodo de dos años en el cargo, aunque pueden reelegirse por un periodo adicional. Y deben estar conformados en la última semana del mes de septiembre. En tanto que el CM debe renovar sus integrantes con cada nueva administración que entre.

Con base en información del CONAPASE sobre el registro de los CM instalados en las entidades federativas y de los CE instalados en las escuelas públicas de educación básica a nivel nacional, se compara el caso de Sonora con el de Chihuahua, Durango, Nuevo León y Zacatecas, hasta julio de 2010, que es la información más actualizada que se encontró en el CONAPASE a este respecto. La razón de comparar Sonora con Durango, Nuevo León y Zacatecas, es por las diferencias que hay cuando se contrastan ciertos datos, que es un poco la idea de incluir este tipo de información.

Como se muestra en la tabla 3, en el ejemplo de los CM, hasta julio de 2010, en Sonora sólo se habían instalado en seis<sup>8</sup> municipios de un total de 72 con los que cuenta la entidad, lo que podría ser un indicador importante de la dificultad para implementar dichos Consejos. En contraste, Durango y Nuevo León sí tenían instalados los CM en todos sus municipios. Caso contrario es el de Chihuahua y Zacatecas, que no tenían ningún CM instalado. Así, el ejemplo de Sonora estaría más cercano al de Chihuahua y Zacatecas. En cuanto a los CE instalados, Sonora es quien tenía el porcentaje más alto con 84.3 por ciento; le seguían Nuevo León con 84 por ciento; Durango con 70.6 por ciento; Zacatecas con 57.6 por ciento; y Chihuahua con el cuatro por ciento. Aunque hay que tomar esta información con algunas reservas, en especial para Sonora, porque el hecho de que los CE estén instalados no significa que también estén operando. No se ha encontrado la información para poder saber si los CM en estos cinco estados se instalaron en el mismo año o no.

---

<sup>8</sup> En este caso en particular, la información que se revisó del CONAPASE no está actualizada para poder saber cuáles son los seis municipios en Sonora que tienen su Consejo municipal instalado.

Tabla 3  
Registro de Consejos de Participación Social (julio 2010<sup>9</sup>).

Entidad federativa	Consejos estatales existentes	Número de municipios existentes	Consejos municipales instalados	Número de escuelas existentes	Consejos escolares instalados	Consejos escolares instalados %
Chihuahua	No	67	0	5929	235	4.0
Durango	Sí	39	39	5391	3807	70.6
Nuevo León	Sí	51	51	6560	5507	84.0
Sonora	Sí	72	6	4159	3505	84.3
Zacatecas	Sí	58	0	4852	2797	57.6

Fuente: elaboración propia con base en información del CONAPASE (2010).

Más allá de la instalación y registro formal de estos Consejos, tampoco se sabe sobre el trabajo que realizan, pues se conoce por otros estudios (Fröck, Ramos y Aragón, 2009) que algunos Consejos necesitan reactivarse porque han resultado ser inoperantes (Latapí, 2004) en la práctica cotidiana. Es decir, se suelen instalar de manera formal, como membretes (Estrada, 2008), sin que se realice ningún trabajo específico. Sería pertinente preguntarse, ¿cuáles son las razones por las que los consejos no se han podido echar andar?, ¿qué ha pasado en los últimos años y de qué manera los han impactado los cambios en las políticas educativas?, ¿qué tipo de trabajo y dinámica tienen cuando son instalados?

En la tabla 4 se muestran datos que tienen que ver con la conformación en tiempo y forma de los CE en educación primaria y secundaria. Se puede ver que Sonora tiene el segundo lugar en cuanto al mayor porcentaje de escuelas con CE integrados: primaria 91.6 por ciento; y secundaria 82.8 por ciento. Esto de acuerdo con información de las actas de

---

<sup>9</sup> En esta información del CONAPASE no hay datos más recientes.

asamblea de los propios CE. Esta etapa incluye la integración del CE, el nombramiento de sus diferentes cargos y la planeación de las actividades que realizará durante el ciclo escolar (SEP, CONAPASE, 2012). La media nacional en México: primaria 86.1 por ciento; secundaria 79.4 por ciento.

Tabla 4

Porcentaje de escuelas con Consejo escolar constituido, respecto del total de escuelas (agosto 2013).

Entidad federativa	Primaria %	Secundaria %
Chihuahua	87.3	75.9
Durango	86.2	24.3
Nuevo León	86.3	76.2
Sonora	91.6	82.8
Zacatecas	92.9	92.6

Fuente: elaboración propia con base en información de la SEP y el CONAPASE (2013).

El hecho de que los CE estén constituidos según la información de las actas de asamblea, no implica que en la práctica estén operando, que finalmente es lo importante. Por ejemplo, en un estudio que realizó Veloz (2003) en el estado de Puebla, encontró que algunos directores de escuelas públicas de educación básica, cuando recibían los formatos de la SEP estatal para el acta de constitución y plan de trabajo de los CE, únicamente se encargaban de darle contenido a dicho formato y juntar las firmas correspondientes para después cumplir con su entrega oficial (Veloz, 2003). Este ejemplo es similar al de la utilización de los CE sólo como un medio para que la escuela sea incorporada al Programa Escuelas de Calidad (PEC). O sea, se cumple con el requisito de que oficialmente estén

constituidos, más allá de si funcionan o no. Como menciona Veloz (2003), esto se ha convertido en una verdadera simulación, porque los CE sólo se constituyen en la dimensión formal con tal de que las escuelas sean aceptadas en el PEC.

En la tabla 5 se muestran datos sobre la gestión de los CE en cuanto a sus asambleas y sesiones. Aquí llama la atención el porcentaje tan bajo de CE que sí cuentan con comités y programas. Sonora muestra el resultado más pobre con 2.4 por ciento; que contrasta con Zacatecas, que tiene 21.2 por ciento. Para los CE que no cuentan con comités ni programas, Sonora es quien muestra los peores resultados con 93.2 por ciento; mientras que Zacatecas tiene 41.5 por ciento. Comparado con la información de la tabla 4, en el que se observan porcentajes altos para Sonora sobre los CE integrados en las escuelas y que pudiera interpretarse como algo positivo, parece que los datos de la tabla 5 permiten tener una idea más clara sobre qué está pasando en la práctica con ellos. Es decir, la tabla 4 se refiere a información respecto de la primera fase, que es la de conformación e integración de los CE.

En cambio la tabla 5 tiene que ver con información de la gestión y funcionamiento, que sería la segunda fase. Al parecer aquí hay un problema entre el paso de una fase a otra: de la instalación a la operación. Se espera que los CE tanto en su integración como en su planeación requieran constituir comités para cumplir con sus tareas de mejor manera y al mismo tiempo articularse con los programas educativos estratégicos que operan en la escuela (SEP, CONAPASE, 2012). Se busca identificar si en la práctica existe relación entre comités y programas (SEP, CONAPASE, 2012).



Tabla 5

Porcentaje de Consejos escolares según correspondencia entre programas-comités, en relación con el total de Consejos escolares integrados (agosto 2013).

Entidad federativa	Consejos sólo con comités %	Consejos sólo con programas %	Consejos con comités y programas %	Consejos sin comités ni programas %
Chihuahua	4.8	9.2	11.6	74.4
Durango	2.6	8.4	5.5	83.5
Nuevo León	5.4	19.4	20.6	54.6
Sonora	0.6	3.9	2.4	93.2
Zacatecas	6.6	30.8	21.2	41.5

Fuente: elaboración propia con base en información de la SEP y el CONAPASE (2013).

La tabla 6 contiene información sobre el porcentaje de CE que manifestaron recibir apoyo de los Consejos municipales o estatales de participación social. Esto asociado con la articulación de los CE con los otros dos niveles. Aquí los cinco estados tienen un porcentaje muy bajo, siendo Sonora y Durango los que registran los peores resultados: 1.7 por ciento, y 1.1 por ciento en nivel primaria; 0.2 por ciento, y cero por ciento en nivel secundaria. Lo que indica una nula vinculación entre los CE y los otros dos niveles. Dicha vinculación se ubica dentro de la etapa de gestión de los CE, de su operación. En el grado de interacción y relación de trabajo que se pueda establecer con los otros dos niveles de Consejos. Según lo establecido en el Acuerdo 280 (2000), son los Consejos estatales quienes tienen la responsabilidad de promover la articulación entre los Consejos escolares y municipales.

Lo anterior es un elemento central para tratar de entender el porqué de estos porcentajes para el caso de Sonora. Sobre todo si se contrasta con el dato que viene en la

tabla 3 sobre los Consejos estatales que han sido instalados hasta julio de 2010<sup>10</sup>: sólo en seis municipios de un total de 72. Entonces, si únicamente están instalados menos del diez por ciento de estos Consejos, que son los encargados de fomentar la articulación con los otros dos niveles, puede entenderse la falta de resultados. Aparte no se puede asegurar que los pocos Consejos estatales instalados estén funcionando. La media nacional en México para primaria es 6.1 por ciento, y para secundaria 7.7 por ciento

Tabla 6

Porcentaje de Consejos escolares que registran recibir apoyo de los Consejos municipales o estatales de participación social (agosto 2013).

Entidad federativa	Primaria %	Secundaria %
Chihuahua	2.4	4.9
Durango	1.1	0.0
Nuevo León	9.1	8.9
Sonora	1.7	0.2
Zacatecas	15.8	14.0

Fuente: elaboración propia con base en información de la SEP y el CONAPASE (2013).

En la tabla 7 se muestra el porcentaje de participación que tienen diversos actores como integrantes de los CE. Son los padres de familia quienes dominan a nivel nacional con 67.7 por ciento; le siguen los directivos y maestros con 18.8 por ciento. Esto no necesariamente implica que los padres de familia sean quienes tienen mayor poder de decisión en los CE. Aunque pareciera que es en este nivel de Consejos donde potencialmente tienen mayor oportunidad de participar e intervenir. Quizá porque son los que están en la dimensión más micro y mantienen un contacto más cercano y directo con la

<sup>10</sup> Es la información más actualizada que se encontró en el CONAPASE para los datos que se incluyen en el cuadro.

escuela. En una relación que por lo menos en apariencia podría considerarse como más horizontal entre padres de familia, directivos y maestros.

Tabla 7

Distribución porcentual nacional de los integrantes de los Consejos escolares (julio de 2012<sup>11</sup>).

Padres de familia (incluyendo Asociaciones de Padres de Familia)	67.7
Directivos y maestros	18.8
Alumnos, exalumnos, miembros de la comunidad	9.8
Representantes de asociación sindical	3.7
Total	100 %

Fuente: elaboración propia con base en información de la SEP y el CONAPASE (2012).

En la tabla 8 se puede ver que en los CE a nivel nacional, la figura del Presidente del Consejo recae principalmente en el director escolar con 59.2 por ciento. Mientras que los padres de familia tienen 30.5 por ciento. Si se compara con los datos de la tabla 7 en función del porcentaje de participación de los padres de familia en los CE, se puede decir que esto no se ve reflejado en mayor participación para acceder al puesto de Presidente del Consejo, como se muestra en la tabla 8.

<sup>11</sup> No se incluyeron los datos de 2013 porque en la nueva información nada más aparecen los padres de familia y no los demás actores.

Tabla 8

Distribución porcentual nacional de quien ejerce como Presidente del Consejo escolar (julio de 2012<sup>12</sup>).

Padres de familia (incluyendo Asociaciones de Padres de Familia)	30.5
Director escolar	59.2
Maestros, exalumnos o miembros de la comunidad	10.2
Total	100%

Fuente: elaboración propia con base en información de la SEP y el CONAPASE (2012).

En la tabla 9 se muestra el porcentaje de CE que manifestaron tener conocimiento sobre el cumplimiento de la planeación anual del centro escolar, respecto del total de CE que dijeron conocer la planeación anual pero no su cumplimiento. Aquí Sonora presenta el segundo peor resultado con 19.1 por ciento en educación primaria, y el peor resultado con cero por ciento en educación secundaria. Mientras que Zacatecas tiene los mejores resultados con 27.4 por ciento en primaria, y 27.1 por ciento en secundaria. La media nacional en México: primaria 24.2 por ciento, y secundaria 25.8 por ciento. Esto tiene que ver con la etapa de transparencia y rendición de cuentas tanto de los logros como de los avances de las escuelas, que en teoría deben ser conocidos por la comunidad educativa, pero que en el ejemplo de Sonora parece estar lejos de cumplirse, sobre todo a nivel secundaria: los CE sí conocen el plan anual de las escuelas pero no su cumplimiento.

Llama la atención este porcentaje de cero por ciento para secundaria, en especial si lo comparamos con el 84.3 por ciento de CE instalados en Sonora, que viene en la tabla 3. Que se espera sean los encargados de estar al tanto del cumplimiento de la planeación de las

---

<sup>12</sup> No se incluyeron los datos de 2013 porque en la nueva información nada más aparecen los padres de familia y no los demás actores.

escuelas públicas de educación básica, según el Acuerdo 716, que es el más reciente. Entonces, si se espera que haya un buen porcentaje de CE instalados, el problema no sería la falta de ellos para poder cumplir con su función, a menos que hubiera dificultades respecto de su operación.

Tabla 9

Porcentaje de Consejos escolares que conocen el cumplimiento de la planeación anual del centro escolar por entidad federativa y nivel educativo en primaria y secundaria (agosto 2013).

Entidad federativa	Primaria %	Secundaria %
Chihuahua	18.9	19.0
Durango	19.2	25.0
Nuevo León	21.8	19.0
Sonora	19.1	0.0
Zacatecas	27.4	27.1

Fuente: elaboración propia con base en información de la SEP y el CONAPASE (2013). El NA significa que no existen Consejos que conozcan el plan anual del centro escolar.

Se puede decir que con algunos de los resultados que muestra Sonora, los CE parecen no estar enterados de lo que está pasando en las escuelas. Lo cual no coincide con lo establecido formalmente en el Acuerdo 716, donde se dice que tienen que estar enterados de las evaluaciones e incidir en la mejora de resultados. Como una atribución que anteriormente no se les daba.

Lo que al parecer representa un fracaso desde el punto de vista de la aplicación de políticas educativas dirigidas a las escuelas primarias y secundarias públicas. No sólo en el ejemplo de Sonora, sino también en otras entidades federativas. Es por eso que la insistencia oficial en distintos momentos, de que los CE deben estar instalados y

funcionando, se puede interpretar como una aceptación implícita de que las cosas no han resultado bien y se han quedado lejos de lo propuesto en la dimensión formal.

### Preguntas y objetivos de investigación

Con base en la información presentada en el apartado anterior, y a partir de las interrogantes que se suscitan, es donde reside parte de la importancia de retomar la temática sobre la PSE como trabajo de investigación.

A partir de esta problematización se plantean como preguntas de investigación las siguientes.

¿Cuáles son las representaciones y prácticas relacionadas con la participación social de los diversos actores (docentes, directivos, estudiantes, padres de familia y autoridades locales) en los Consejos escolares; el Consejo estatal; y los Consejos municipales en Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón?

¿Cuáles son las condiciones reales de implementación y trabajo de los Consejos en sus tres niveles?

¿De qué manera los Consejos escolares de escuelas de educación básica en Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón, comprenden e implementan la política de participación social?

¿Cuáles son las diferencias de concepción o representación entre la participación social desde la educación y la participación desde el ámbito de lo local-municipal?

¿Cómo se relacionan los Consejos en sus tres niveles?

Así pues, se plantea un objetivo general y cuatro objetivos específicos de investigación.

- Identificar y analizar las representaciones y prácticas relacionadas con la participación social de los diversos actores (docentes, directivos, estudiantes, padres de familia y autoridades locales) en los Consejos escolares; el Consejo estatal; y los Consejos municipales en Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón.

- Saber cuáles son las condiciones reales de implementación y trabajo de los Consejos en sus tres niveles.

- Conocer la manera en que los Consejos escolares de escuelas de educación básica en Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón, comprenden e implementan la política de participación social.

- Identificar las diferencias de concepción entre la participación social desde la educación y la participación desde el ámbito de lo local-municipal.

- Conocer cómo se relacionan los Consejos en sus tres niveles.

Así, el estudio sobre los Consejos en sus tres niveles ha generado cada vez más interés por la relevancia que tienen como instrumentos para mejorar la calidad educativa y la integración de la comunidad. No obstante es un fenómeno relativamente nuevo. Se requiere tener una noción más clara y profunda de los procesos que se han ido desarrollando al interior de estos Consejos para darse una idea sobre cómo han estado operando en la práctica cotidiana.

Esta ausencia de información sobre lo que pasa en la práctica con dichos Consejos, en el caso concreto de las ciudades de Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón, se vincula con que los pocos estudios que hay sobre el tema se refieren a la evaluación de la educación de una forma más bien general y en el nivel estatal, es decir, no se habla gran cosa de los Consejos y todavía menos en el nivel municipal. No se sabe si éstos se relacionan ni del papel que juega el Consejo estatal. Aceptando que hay información destacada como la mostrada en los cuadros ya descritos, pero que en su mayoría se refiere sólo a los CE.

Precisamente por la falta de información y la necesidad de más estudios sobre el tema es la pertinencia y relevancia que puede tener esta investigación, con el aporte de información específica sobre los Consejos en sus tres niveles y en las tres ciudades ya mencionadas pertenecientes al estado de Sonora.



**Capítulo 2**  
**Estado de la cuestión**

## Capítulo 2 Estado de la cuestión

En este capítulo se trata de responder a la pregunta de cuáles han sido algunas de las aportaciones más importantes a la generación de conocimiento sobre el tema de la PSE y los Consejos en sus tres niveles en México y en otros cuatro países. También qué tipo de experiencias se han dado en los diferentes contextos en torno a la PSE.

### Enfoques de la participación en la educación

Para los antecedentes sobre el tema de la Participación Social en la educación<sup>13</sup> (PSE), se retoma una tipología de Corvalán y Fernández (2000). Con la finalidad de darse una idea del estado de la cuestión sobre la PSE desde cuatro visiones, que en algunos momentos pueden acercarse o alejarse en relación con sus respectivos planteamientos.

#### Enfoque económico

Aquí la participación es vista desde la perspectiva del costo-beneficio a partir de la lógica del individuo. Es decir, el cálculo racional y egoísta es el que se privilegia en este enfoque, que está muy asociado con la teoría económica neoclásica<sup>14</sup>. Así, la organización social

---

<sup>13</sup> Para Le Boterf (1982), la PSE conlleva una transformación de las estructuras y de la organización del sistema educativo (Le Boterf 1982, 2-3).

<sup>14</sup> La teoría económica neoclásica o neoliberal tiene sus orígenes en la teoría económica clásica desarrollada por Adam Smith. En este sentido, Jeffrey Alexander (1989) señala que el enfoque de Smith, que tiene que ver con la búsqueda del máximo beneficio económico y la racionalidad del mercado, sigue siendo un punto de referencia importante para la teoría social que se interesa por este punto de vista (Alexander 1989, 14).

tiene como finalidad favorecer la expresión del individuo. En este caso, son las familias quienes participan dentro de la educación haciendo un análisis de costo-beneficio frente a las opciones que se presentan en su vida y deciden de manera racional qué tipo de educación y escuela quieren para sus hijos (Corvalán y Fernández, 2000).

La elección de la escuela por parte de las familias es lo que se conoce como *choice* (Mizala y Romaguera, 1998). La política del *choice* tiene que ver con la entrada de actores privados en la educación con el objetivo de reducir la participación del sector público. Así, en el mercado educativo se genera una mayor competencia, lo que supuestamente se traduce en la mejora de la calidad educativa. Lo que a su vez permite que las familias tengan la información necesaria para elegir la mejor opción para sus hijos. La participación de los padres de familia respecto de la educación de sus hijos, responde a la lógica de maximizar la utilidad considerando lo más conveniente para sus necesidades o intereses (Feldfeber, Saforcada y Jaimovich, 2009b). Dentro de los defensores de dicha política destaca Friedman (1982), quien afirma que la injerencia del gobierno en la educación, incluso en países donde domina el pensamiento de la libre empresa, es excesiva y debe acotarse, siguiendo una lógica de libre mercado.

#### Enfoque político administrativo

Plantea que la participación desde la administración en educación aparece como un aporte fundamental en la solución de problemas de comunicación y coordinación entre los distintos actores y los distintos niveles involucrados (Corvalán y Fernández, 2000). Un elemento importante en este enfoque se refiere a la descentralización educativa visto como

algo positivo porque permite mayor autonomía a nivel local y que las escuelas sean más libres a la hora de tomar sus propias decisiones y den respuestas más efectivas, adecuadas y oportunas a las necesidades de la comunidad (Espínola, 1995). En este sentido, Espínola (1995) afirma que en el ejemplo chileno la descentralización educativa no se ha visto reflejada en mayor autonomía de las escuelas ni en una participación más amplia de los padres de familia y la comunidad en su conjunto.

Por su parte, Le Boterf (1982) señala que es necesario un cambio y promoción de las estructuras institucionales que posibiliten la participación de las comunidades interesadas, con la idea de que puedan identificar sus necesidades y expectativas. Desde el punto de vista del enfoque político administrativo, este autor menciona tres tipos de participación, aunque advierte que más bien es con fines analíticos ya que en la práctica los ejemplos de participación no necesariamente se ajustan con el planteamiento teórico. La primera se asocia con un proceso de información de las comunidades, que estaría en un nivel básico de participación en el que habría la información necesaria para que las propias comunidades hicieran una valoración del sistema educativo, pero su intervención se limitaría a hacer acto de presencia (Le Boterf, 1982).

La segunda se refiere a un proceso de consulta, que sería un paso más adelante del proceso de información, debido a que las comunidades además de recibir información, tienen la posibilidad de reunirse y expresar libremente lo que piensan, aunque también sería una participación desde un nivel elemental porque no hay todavía poder de decisión por parte de las comunidades (Le Boterf, 1982). La tercera se relaciona con un poder compartido, donde habría una participación de las comunidades en las decisiones que les

afectan directamente, con algunos ejemplos como la autogestión, por lo que se podría hablar más de “poder popular” que de “participación” (Le Boterf, 1982).

#### Enfoque de la pedagogía y las teorías del aprendizaje

Aquí se liga la participación social con los efectos que produce en los niños y jóvenes una mayor incorporación de los padres en la escuela. Y la participación de las familias es considerada como una estrategia para mejorar la calidad y equidad del sistema (Corvalán y Fernández, 2000). Según Flamey (2005), cuando se da la participación de los padres de familia en los asuntos escolares de sus hijos hay una mejora en su rendimiento académico y tienen una postura más positiva hacia la escuela. Para este autor el papel de los docentes también es importante, sobre todo cuando toman en cuenta los conocimientos previos y las formas de vida de los estudiantes, lo que se espera sea considerado a la hora de incluir nuevos contenidos. De acuerdo con este enfoque, los maestros deben tener una postura autocrítica hacia su propia actividad docente, con la idea de no repetir el mismo tipo de enseñanza, así como de contenidos (Corvalán y Fernández, 2000).

#### Enfoque de la gestión educativa

Se interesa principalmente por alcanzar el aprendizaje de los estudiantes. Aquí la escuela es vista como una organización con características especiales, conformada por directivos, profesores y alumnos como los protagonistas del quehacer pedagógico, y el estilo de gestión que se busca es aquel que se haga cargo de la organización interna de los

establecimientos educativos, de su cultura y relaciones con el exterior (Corvalán y Fernández, 2000). Se busca que los integrantes de la organización escolar sean parte del diseño, decisión y evaluación en cuanto al funcionamiento de la misma (Corvalán y Fernández, 2000).

Dicho enfoque se interesa en cómo pueden relacionarse alumnos, directivos y profesores, que forman parte del espacio escolar formal; con los padres de familia y las autoridades locales, que forman parte de la comunidad educativa externa. Entonces, se puede decir que se toma en cuenta la dimensión micro y la dimensión macro. Así, para lograr los resultados en cuanto al logro del aprendizaje de los alumnos, es condición necesaria la buena relación entre ambas dimensiones.

De estos cuatro enfoques el que parece haberse dado más en la práctica en México, es el enfoque *político administrativo*. El cual sostiene que la descentralización educativa permitirá mayor autonomía a nivel local, y las escuelas tendrán mayor poder para tomar sus propias decisiones, que las hará más eficientes. Este ha sido uno de los elementos importantes del discurso oficial para justificar la descentralización de la educación pública en el nivel básico, vista como algo positivo. Lo cual no quiere decir que dicha autonomía a nivel local y la mayor libertad de las escuelas para tener sus propias decisiones y ser más eficaces, sean una realidad. En este sentido, Latapí (2004) señala que el concepto de federalismo, que parece estar orientado al mismo fin que la descentralización (Rogel, 2008), es jurídicamente discutible porque sigue prevaleciendo el poder central federal.

## Estudios sobre participación social en la educación

El Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) 1992-2002

Un primer tema para la revisión sobre el estado de la cuestión sobre PSE, es el de la política educativa, por la estrecha relación que guardan entre ambas. Se retoma de las reseñas hechas por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) en el periodo 1992-2002. Así, se incorpora parte de lo reseñado por Zorrilla (2003) con base en un ensayo de ella misma y dos investigaciones de otras dos autoras. El tema general es el de *Estudios acerca de los actores en las políticas educativas y la participación social*. Asimismo, se incluye parte de lo resumido por Vera y Montaña (2003) sobre tres investigaciones. El tema general es el de *Sociocultura y educación básica*.

El primer trabajo es un ensayo de Aurora Loyo, *Las nuevas orientaciones de la política educativa mexicana* (1996). Zorrilla (2003) retoma el análisis hecho por la autora sobre la influencia en política educativa de diversos actores como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Iglesia católica, los empresarios, los partidos políticos y el Banco Mundial. Loyo se cuestiona qué tanto el proyecto educativo del Gobierno se materializó como un auténtico proyecto. O si lo que se impuso vino de ámbitos distintos al educativo (Zorrilla, 2003).

Desde su propio análisis, Zorrilla (2003) comenta que después de algunas reformas constitucionales en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la Iglesia católica y los empresarios (CONCANACO, COPARMEX y CCE), exigen espacios para involucrarse y participar en la educación, y manifiestan cuál es su posición en torno al tema educativo.

Este es uno de los elementos centrales para el estudio de la PSE. Porque la participación de diversos actores en la educación se ha formalizado. Lo que no significa que antes no se diera desde la dimensión no formal. Sobre todo en el caso de los empresarios<sup>15</sup> y sus organizaciones, que pareciera son los que pueden incidir y presionar más sobre las políticas educativas desde posiciones con tendencia conservadora.

El segundo trabajo es una investigación de Lucila Galván, centrada en la participación de los padres de familia, *El trabajo conjunto de padres y maestros relativo al salón de clases* (1998). Los hallazgos señalados por Zorrilla (2003) en dicha investigación son dos. Primero, se visualiza la escuela como una institución socialmente construida mediante procesos que en el propio espacio escolar estructuran diferentes actores. Segundo, se sostiene la tesis sobre la presencia de un elemento de carácter político en la cotidianidad de la escuela, debido a que es un espacio de enfrentamientos y alianzas tanto de padres de familia como de maestros, en lo relativo a las tareas del aula. Para Zorrilla (2003), esto es una muestra de que la participación se desarrolla, a pesar de que los CPSE no se han concretado en la práctica cotidiana de los centros escolares. Lo cual es importante en la discusión actual sobre PSE. Porque resulta útil para valorar el tipo de participación e incidencia de los padres de familia en el espacio escolar; así como la cooperación y resistencia que puedan tener los docentes en su relación con aquéllos.

---

<sup>15</sup> Sobre la participación e incidencia de los empresarios en la política educativa en México, Aboites (2012) explica que a finales de los años ochenta, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), elaboraron una agenda sobre los cambios que consideraban necesarios para el país, incluyendo la educación. Tres de sus demandas tenían que ver con la descentralización y apertura de la educación a los particulares, la participación de los empresarios en la revisión de planes de estudio y la incorporación de la moral religiosa en las escuelas públicas (Aboites 2012, 371).



El tercer trabajo es el ensayo de Margarita Zorrilla, *Dificultades del diseño y ejecución de las políticas educativas* (2002). La autora señala que el ensayo contribuye con conceptos básicos para el estudio de los actores en la política educativa. También clasifica los actores en estratégicos: burocracia educativa federal, estatal y escolar; gobierno estatal; el SNTE y padres de familia; y otros en organizaciones intermedias como serían los empresarios, intelectuales y medios de comunicación, y los vinculados al ámbito político como los partidos, congresos y otros sindicatos (Zorrilla, 2003). Aquí se puede apreciar la diversidad de actores e instituciones que participan e inciden sobre la política oficial. Aunque con diferentes agendas y niveles de influencia.

Entrando a los siguientes tres estudios. Vera y Montaña (2003) comentan que la finalidad del estudio de Normandina Cabrera, *La participación de los padres de familia en la escuela primaria: la construcción de una mirada* (2000), se centró en el problema de la participación de los padres de familia en la institución escolar tanto en el contexto del proyecto político-social neoliberal como en el de modernización educativa. Agregan que en este estudio de Cabrera se incorporaron padres de familia de alumnos de primaria de dos escuelas en Ecatepec, Estado de México. En cuanto a los hallazgos de este trabajo, Vera y Montaña (2003) destacan uno general: las expectativas más comunes de los padres de familia en torno a la escuela se relacionan con la posibilidad de obtener un empleo adecuado y preparar a los alumnos para el establecimiento de relaciones sociales como adultos. Parece que esta es una visión más pragmática y a futuro de los padres de familia. La mirada hacia una participación social más amplia no aparece. Por lo menos desde la expectativa que dominó.

En el caso de Ena Nieblas, *La representación social de la escuela: un estudio con padres de familia de escuelas públicas del estado de Sonora* (2001), Vera y Montaña (2003) comentan que el objetivo de este estudio fue identificar las visiones de los padres de familia en torno a la escuela en la cual estudian sus hijos. Esto con la intención de ayudar en la orientación y definición de políticas educativas estatales ligadas con la participación social, y que éstas sean acordes con las expectativas de los padres de familia (Vera y Montaña, 2003). El hallazgo en el estudio de Nieblas, según los autores, es que los padres de familia asocian la escuela con determinados objetivos y valores que fomenta. Le asignan atributos que muestran una actitud positiva hacia la propia escuela. Quizá la actitud positiva con la escuela de sus hijos podría ser un medio y una motivación para tener una participación más cercana y directa en el espacio escolar.

En cuanto al trabajo de Eva Guzmán y Martín del Campo, *Hacia la caracterización de la relación familia-escuela* (2001), Vera y Montaña (2003) dicen que su objetivo consistió en investigar sobre las relaciones establecidas entre la escuela y la familia, donde la escuela tiene como finalidad educar y formar al alumno junto con la sociedad. Agregan que el estudio de Guzmán y Del Campo incluyó 90 sesiones en las cuales se trabajó con padres de alumnos que interactuaron entre ellos, así como con personal directivo, docentes y alumnos. Vera y Montaña (2003) comentan que los hallazgos obtenidos se refieren a la relación familia-escuela. La cual se distingue por ser conflictiva pero también se da la negociación. En la que siempre interactúan por lo menos dos grupos o sus representantes, quienes tienen intereses particulares.

## El Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) 2002-2011

En lo publicado por el COMIE en el periodo 2002-2011, se retoma algo sobre el tema de la *formación ciudadana*. En especial lo asociado con la *educación para la ciudadanía*, que directa o indirectamente alude a la participación social. La importancia de la educación ciudadana es que permite integrar al individuo con la sociedad política a la que pertenece (Castro y Rodríguez, 2012).

Molina y Heredia (2013) destacan que actualmente se han encontrado autores de distintas disciplinas que han permitido una mejor comprensión acerca de la formación ciudadana. Puesto que antes se señalaba la falta de una base teórica para abordar esta temática. Añaden que en las reformas asociadas con la formación ciudadana, la intención ha sido reorientar la política educativa para transformar las prácticas. Aunque existen vacíos de conocimiento, por ejemplo, cómo se construyen los aprendizajes sociales dentro de la formación ciudadana (Salinas, 2003).

Dentro de los hallazgos las autoras citan un par de estudios, el de Teresa Cervantes y Patricio Gómez (2007); y el de Aurora Elizondo, Lucía Rodríguez y Sergio Gómez (2010). Donde se encontró que la formación ciudadana en los espacios de educación formal está limitada por factores como: las condiciones materiales de las escuelas; el predominio de lo administrativo sobre lo pedagógico; y las condiciones socioculturales de los alumnos. Dichos factores limitan la efectividad que puede tener la educación ciudadana en el aula. Otros dos estudios que citan son el de Alejandra Rivera (2007) y el de Blanca Trujillo (2006). Aquí se encontró que en el espacio escolar se dan prácticas contrarias a la esencia

de la democracia, porque siguen vigentes estructuras verticales y autoritarias, aunque con acciones sociales se puede transformar la escuela.

También las autoras se refieren al estudio de Olivia Carrillo (2006). Aquí se destaca que los CE en las escuelas primarias no permiten una participación efectiva de la ciudadanía, porque en éstos finalmente se dibujan las líneas burocráticas que no permiten una participación auténtica de la ciudadanía en los planteles escolares. Mientras que en el trabajo de Rosa María Martínez (2009), en el nivel secundaria, los padres de familia y otros actores de la comunidad, se considera que son necesarios para realizar actividades académicas y culturales que contribuyan al desarrollo ciudadano. Y con base en la cultura escolar se puede verificar si se está construyendo o no el oficio de la ciudadanía activa (Ramírez citado por Molina y Heredia, 2013).

Las autoras hablan de otro estudio donde se encontró, en cuanto a la formación cívica y ética, que los alumnos de secundaria realizan actividades que implican su participación, pero a la vez, no hay recursos que favorezcan las capacidades para el análisis, la crítica y la reflexión. En este sentido, se requiere de maestros comprometidos y actualizados en su práctica docente para que sea posible una educación ciudadana basada en la reflexión crítica (Conde citado por Molina y Heredia, 2013). Aunque se reconoce que la formación de una ciudadanía activa es un ideal difícil de alcanzar. Una de las barreras es la cultura autoritaria de carácter vertical en la vida escolar, que obstaculiza la práctica democrática de los estudiantes.

Finalmente, las autoras expresan que sí hay un avance notorio en los estudios respecto del estado del conocimiento anterior (1992-2002), incluyendo el tema de la

educación ciudadana. En especial no se tenían los referentes teóricos de ahora. Existe mayor posibilidad de construcción de espacios y contextos, por la diversidad que se ha alcanzado. Y hay interés en la búsqueda de la transformación social de las prácticas ciudadanas actuales (Cabrera citado por Molina y Heredia, 2013).

Otra parte del estado del conocimiento abordada por el COMIE, tiene que ver con el eje temático *familias y escuela*, directamente asociado con la participación social. Delgado et al. (2013) mencionan trabajos como los de Edna Huerta (2009; 2010) y Teresa Osorio (2004). Los cuales concuerdan en que la participación consciente, sistemática, productiva y activa de los padres de familia en el espacio escolar puede servir para identificar los factores que impiden o facilitan el rendimiento de los estudiantes. Por ello es preciso que los docentes establezcan una comunicación efectiva y productiva con las familias. Si las familias no se involucran, esto incide en el fracaso escolar en las escuelas secundarias (Moreno citado por Delgado et al. 2013).

En cuanto al impacto de programas sobre la participación de los padres de familia, Delgado et al. (2013) destacan dos trabajos. El primero es el de Antonio Blanco, Víctor Cabello y Gilberto Silva (2006), que compararon escuelas primarias del Estado de México y Puebla, y encontraron que el Fondo de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) ha desarrollado la participación y la capacidad de intervención de los padres de familia, con mejoras en la infraestructura y mayor colaboración en las actividades escolares de sus hijos. El segundo es el de Paul Gertler, Harry Patrinos y Marta Rubio (2006), que también hablan del AGE, como un programa que ha logrado disminuir la reprobación y repetición, debido a su

impacto positivo sobre la asistencia de los niños a la escuela, menos gastos para los hogares y mejor comunicación de los padres con la escuela.

Otro de los temas se asocia con la rendición de cuentas de la escuela, que incluye a los docentes. En este sentido Delgado et al. (2013) destacan el estudio de Juan Castañeda (2005), en el cual se encontró que los maestros de primaria mantienen algunas prácticas con la idea de justificar su propio trabajo frente a los padres de familia: revisar cuadernos y tareas, hacer exámenes y privilegiar la enseñanza de ciertas asignaturas. También aquí se incluye el trabajo de Arcelia Martínez, Teresa Bracho y Claudia Martínez (2009). Donde se exploró si el Programa Escuelas de Calidad (PEC), al dar un impulso a los CPSE, éstos podían llegar a ser instrumentos sociales para la rendición de cuentas. Pero se encontró que dichos Consejos no han sido efectivos en este sentido. Aparte, como figuras de la participación social, no se tiene claro qué son, para qué sirven y qué trabajo realizan. Por lo que resultan ajenas a la propia escuela. Asimismo, se cita el estudio de Úrzula Zurita (2009). En el cual se dice que los CE, con todo y que se les considera el eje rector de la participación social, utilizan poco el recurso de la rendición de cuentas, por lo menos en las primarias del Distrito Federal. En especial porque los padres de familia no tienen como opción vías institucionales a través de las cuales canalizar demandas.

Estudios publicados por el Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE)

Un primer estudio retomado con base en información del Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), es el de Acevedo et al. (2008), incluido en el capítulo *La Organización Comunitaria de la Participación Social en la Educación: dos experiencias*. El estudio fue

sobre un Comité de Educación de una escuela secundaria pública ubicada en el municipio de Cuetzalan, Puebla. Los autores indican que al comienzo de cada gobierno local, el presidente municipal convoca al que en ese momento sea el presidente del Comité de Educación del centro escolar, con la idea de que forme parte del Consejo estatal de participación social en dicho municipio, quien debe encargarse de hacer las propuestas para mejorar la calidad de la educación. El problema es que en la práctica esto jamás llega a materializarse. Debido a que dicho Consejo ya no vuelve a ser convocado. Este ejemplo puede verse como parte de las dificultades que enfrentan estos Consejos en la práctica cotidiana para su instalación y operación. Y puede indicar que no siempre la responsabilidad principal sea ellos, sino de las autoridades estatales y municipales.

Los autores comentan que las funciones de dicho Comité son las de proponer mejoras en la infraestructura de la escuela, apoyar el programa de desayunos escolares y financiar ciertos eventos sociales. No se contempló en las atribuciones del Comité su incidencia en el ámbito docente ni cómo se ejerció el dinero que los padres de familia aportaron. Aunque señalan los autores que esta situación cambió cuando entró en funciones el nuevo presidente. Con lo cual el Comité se fue transformando en una especie de Ombudsman escolar al recibir las quejas de padres de familia sobre algunos abusos a sus hijos por parte de los profesores: golpes físicos e insultos. Es decir, fue más allá respecto del Comité anterior.

Pese a resistencias de directivos y maestros en algunos momentos, éstos junto con los padres de familia estuvieron satisfechos con la gestión del Comité, así que solicitaron que permaneciera por un periodo más (Acevedo et al. 2008). Este ejemplo descrito por los

autores muestra la importancia del contexto en el cual se van dando las relaciones entre los diversos actores que intervienen en el espacio escolar, y cómo pueden cambiar las condiciones de un momento a otro. En este caso el Comité se transformó en un instrumento con mayor capacidad de acción para el bien de la comunidad educativa.

Otro estudio que es retomado por Vélez et al. (2008), como parte del capítulo *Reflexiones y propuestas desde las experiencias de una organización social*, es el de Martínez, Bracho y Martínez (2007). El cual trató sobre la actuación de los CPSE en tres entidades federativas (Colima, Zacatecas y Puebla). Con la finalidad de ver los avances desde que inició el Programa Escuelas de Calidad<sup>16</sup> (PEC). En concreto, lo referido a la PSE y la rendición de cuentas (Vélez et al. 2008). Según Vélez et al. (2008), en dicho estudio se encontró que la mayor parte de los CPSE sólo existen en la dimensión formal y/o para poder cumplir con las exigencias que se ponen como condición para pertenecer al PEC. Sobre todo en el caso de los CE<sup>17</sup>. Este es un ejemplo que parece reproducirse de manera continua. Es decir, los CE se establecen sólo como un medio para entrar al PEC. Esto puede explicar en cierta medida los problemas asociados con su operación.

Otro dato importante dado por los autores, es sobre el funcionamiento de los Consejos estatales y municipales. En la mayoría de ellos la sociedad civil no participa. Por ejemplo, se pone el caso de Colima, aquí los padres de familia y otros actores casi no participan, con todo y que gran parte de los Consejos a nivel municipal se juntan con cierta

---

<sup>16</sup> Loera (2006) habla sobre el hecho de que el PEC ha incrementado el grado de confusión al forzar a las escuelas a establecer los CE y no diferenciar lo suficiente sus funciones respecto a las Sociedades de Padres de Familia (Loera 2006, 13).

<sup>17</sup> Olivo, Alaníz y Reyes (2011) explican que los CE desde su inicio causaron gran confusión en cuanto a la relación y diferenciación respecto de las asociaciones de Padres de Familia (Olivo, Alaníz y Reyes 2011, 778).



frecuencia. Y el problema no es la falta de reuniones, como podría pensarse para otros ejemplos, sino la falta de participación de algunos actores centrales en asuntos ligados con el funcionamiento de dichos Consejos.

Según los autores, el estudio también reveló que la mayoría de los CM sólo se establecen con la lógica de cumplir con los requisitos del PEC, pero no para desarrollar sus funciones de gestión de recursos y saber qué está sucediendo con la actividad de las escuelas. Agregan que su instalación y operación parece estar en sintonía con el interés que puedan tener las autoridades municipales y estatales en la educación.

En cuanto a los CE, dicen los autores que el estudio mostró que en la práctica no han impactado en la política educativa de los tres estados. Toman el ejemplo de Zacatecas, donde el presidente del CE, un ciudadano independiente, manifestó que las reuniones del CE no son un espacio importante para la discusión sobre la educación, a pesar de la participación de distintos actores de la sociedad civil. También se encontró que existe poca información sobre qué son los CE, quién los conforma, cuáles son sus funciones y en qué fechas se reúnen. Aparte de que no se ha planteado de forma suficiente cuál es la importancia de participar (Vélez et al. 2008). Aquí se habla de tres entidades federativas, pero esta situación parece reproducirse a nivel nacional, siendo más la regla que la excepción.

Los autores comentan que en este estudio también se toca el tema de la resistencia y oposición de ciertos maestros para que los padres de familia y la sociedad civil puedan participar en los asuntos pedagógicos de la escuela, porque se piensa que sólo es competencia de los docentes, puesto que los otros actores carecen de la experiencia y

escolaridad necesarias para intervenir. Aunque la participación social en temas como la recolección de cuotas y la mejora de infraestructura sí tuvo una mayor aceptación (Vélez et al. 2008). Lo cual les conviene a los docentes para conservar sus espacios de poder, evitando lo que ellos consideran una intromisión en su quehacer pedagógico.

Otro estudio que viene en el mismo capítulo y se refiere a una experiencia de trabajo de Vélez et al. (2008), es el de ACUDE (Hacia una Cultura Democrática A. C.). Una Organización de la Sociedad Civil (OSC) dedicada a hacer evaluaciones sobre política educativa y PSE. De la cual forman parte los autores. La investigación se realizó entre 2001 y 2007. Los autores indican que este trabajo fue un proyecto que buscó recoger el punto de vista de niños y niñas sobre problemas de la comunidad de San Juan Tepeximilpa, ubicada en la Delegación Tlalpan, Distrito Federal. Añaden que en el proyecto se incorporó la mirada de niños y niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores. Los lugares elegidos para el estudio fueron la escuela primaria de la localidad, parques, centros comunitarios y plazas públicas (Vélez et al. 2008).

Otro punto señalado por los autores sobre dicho proyecto, es que se hizo una consulta a niños, niñas y padres de familia, con la finalidad de incluir sus propuestas. Además destacan de este proyecto la participación de ACUDE como parte del CE de la escuela (a petición de la directora escolar). Agregan los autores que esto fue un punto clave para dar cuenta, desde una posición inmejorable, de los problemas que conlleva el sistema escolar en la actualidad.

Dentro de los hallazgos del estudio, los autores indican que sí se dio un mayor interés de los padres de familia y alumnos por participar, siempre y cuando se tomaran en

cuenta sus apreciaciones. Otro aspecto importante fue que el propio ACUDE operó como un elemento de capacitación y dio soporte al CE y a la Asociación de Padres de Familia (APF). Esto influyó para que el CE funcionara, puesto que anteriormente no era así (Vélez et al. 2008). Además los autores comentan que en este proyecto de ACUDE la capacitación proporcionada a los padres de familia los motivó a participar en la mejora de la calidad de la educación, lo cual fue visto por las autoridades educativas y los maestros como una intromisión en su espacio de poder. Aunque agregan que sí se lograron establecer las condiciones para la negociación entre la APF y el CE. Esta participación e intermediación de ACUDE podría ser un buen ejemplo para replicarse en otros casos. Siempre y cuando sean OSC que tengan un interés auténtico por mejorar la PSE, los Consejos en sus distintos niveles y las comunidades escolares.

#### Otros estudios sobre PSE

El primer estudio que retomamos es el de Veloz (2003), realizado en cinco municipios de Puebla: *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa* (2003). La autora indica que la mayoría de los CE en esta región sólo existen en la dimensión formal. En otros casos ni siquiera se instalan. Dice que esto tiene que ver, sobre todo, con que los directores de las escuelas, cuando reciben los formatos de la SEP estatal para el acta de constitución y plan de trabajo del CE, únicamente se encargan de darle contenido a dicho formato y juntar la firma de quien aparece como el representante de cada sector social contemplado en el documento (sindicato, asociación de padres de familia, alumnos, ex alumnos, maestros y alguna organización de la localidad). Para

después cumplir con su entrega oficial (Veloz, 2003). Este ejemplo es similar al de la utilización de los CE sólo como un medio para que la escuela sea incorporada al PEC.

Cuando los CE llegan a integrarse en la práctica, la autora menciona que no existe tal representación, porque quienes terminan participando son el director, los maestros y algunos padres de familia, con un plan de trabajo que se reduce a cuestiones de infraestructura escolar. O sea, se dejan fuera aspectos tan importantes como la participación e incidencia comunitaria sobre las decisiones en torno al tema de la educación de los alumnos, lo cual influye en la vida cotidiana del espacio escolar. La autora añade que en varios casos los directores y docentes no promovieron la participación de los padres de familia en los asuntos escolares, más que nada para no tener una carga de trabajo extra y para evitar el contacto directo con ellos. Es decir, se ponen por encima los intereses de directores y docentes sobre los de la PSE y los CE.

Según la autora, otro elemento importante que juega en contra de estos CE, es que hay otros organismos similares en cuanto a su función. Un ejemplo que pone es el Comité de Padres, que cuando se reúne es casi siempre con la idea de discutir asuntos vinculados con la infraestructura de la escuela. Lo mismo aplica para el caso del CE. Además comenta que ciertas escuelas fueron aceptadas en el PEC, con la condición previa de haber conformado su respectivo CE. En este sentido y tomando en cuenta otros casos similares, dice que esto se ha convertido en una verdadera simulación, porque los CE sólo se constituyen en la dimensión formal con tal de que las escuelas sean aceptadas en el PEC.

En el caso de los CM, la autora indica que son quienes han experimentado un mayor impulso y han contado con la promoción del Consejo estatal. Añade que el presidente del

CM es el propio presidente municipal. Comenta que la dinámica de trabajo del CM inicia con una reunión de evaluación convocada por el presidente municipal con la asistencia de las autoridades políticas de las localidades, dependencias de gobierno, directores de escuela, supervisores, comités de padres de familia y otros interesados en participar, como por ejemplo el sacerdote. Agrega que las organizaciones sociales prácticamente no tienen presencia en estos municipios. Por ejemplo el SNTE, que ha mostrado poco interés en participar en los CM.

A pesar de que hay una planeación, el trabajo no llega a concretarse en muchas de las ocasiones (Veloz, 2003). Otro de los problemas que destaca la autora, es que los diferentes niveles de gobierno no contemplan de antemano dar dinero para el funcionamiento de los CM, los cuales tienen que tratar de conseguirlo por sus propios medios.

Finalmente, comenta que algunos objetivos de trabajo del CM a veces no coincidieron con los de la gestión municipal, lo que generó tensiones. Por ello es fundamental que el presidente municipal del que se trate, tenga la capacidad para conciliar lo planteado por el CE y ajustarlo con su plan de gobierno (Veloz, 2003). Este ejemplo puede ser interesante por el conflicto de intereses que conlleva, y parece que representa un obstáculo más para la operación de los CM.

El estudio de Santizo (2006), *Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia a través de la participación social: el Programa Escuelas de Calidad en México*, se centró

en la evaluación de los grados de transparencia<sup>18</sup>, rendición de cuentas<sup>19</sup> y participación social originado por el PEC. Según la autora, quienes promovieron la rendición de cuentas y la transparencia fueron los actores más participativos de las comunidades escolares, motivados por su interés en alentar la participación social.

Señala la autora que los integrantes más activos de la comunidad escolar son los que usualmente participan en los CE, y son los que también exigen mayor transparencia y rendición de cuentas a la escuela. Pero también de lo que hacen los propios CE, quienes se encargan de la implementación del PEC. Éstos deben rendirle cuentas tanto a la comunidad escolar como al gobierno federal. Sin embargo, esto pierde sentido cuando se ven datos que muestran una realidad muy diferente: de acuerdo con información de la SEP y el CONAPASE (2012), sólo el 0.3 por ciento de los CE en México, en el tema de la transparencia y rendición de cuentas, reportaron información suficiente para generar un informe de transparencia a nivel básico.

Agrega la autora que los CE se instauraron en algunas escuelas públicas a partir del 2001 y en el contexto del PEC. Entre las dificultades detectadas tanto en su integración como en su funcionamiento, enumera las siguientes: falta de participación de los padres de familia; el desinterés de los directores o maestros; y la percepción de que no son útiles estos Consejos. También encontró que la participación social estuvo por debajo de lo establecido

---

<sup>18</sup> La transparencia es indirectamente un derecho de los ciudadanos por la vía del derecho a la información (Olvera 2010, 7). López y Merino (2009) dicen que la rendición de cuentas no es sinónimo de transparencia, porque finalmente ésta es una política intencional del Estado que utiliza la información como un recurso estratégico (López y Merino 2009, 14-15).

<sup>19</sup> Dice Olvera (2010) que desde un punto de vista sociológico, puede decirse que la rendición de cuentas es una práctica social y una institución legal que se extiende a otros espacios de la vida pública y privada (Olvera 2010, 13). Por su parte, López y Merino (2009) dicen que una política de rendición de cuentas debe verse como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos para fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las tareas públicas, aparte de sancionar a los actores que las asumen (López y Merino 2009, 16).

según las reglas de operación del PEC. Algunas de las razones tienen que ver con la falta de compromiso de los docentes para dedicarle más horas de trabajo al proyecto y de algunos padres de familia para involucrarse en los asuntos de la escuela. El estudio de Santizo (2006) presenta ciertos elementos interesantes, como la participación y la negociación dentro de la comunidad.

Un estudio importante sobre el caso concreto de los CM es el de Estrada (2008), *La participación social en educación: hacia una “Comunidad Escolar” en las Margaritas, Chiapas* (2008). Como parte de la investigación que realizó, su objetivo fue mostrar los elementos asociados con la práctica de participación social llevada a cabo en el municipio Las Margaritas, Chiapas. Dentro de los resultados que obtuvo, está el hecho de que los padres de familia fueron los actores con mayor disposición hacia la participación e involucramiento comunitario en el ámbito educativo. Mientras los docentes son quienes ponen obstáculos<sup>20</sup>. Por ello el autor señala lo conveniente de trabajar con los maestros y que la participación social se desarrolle más allá de las políticas públicas inoperantes (Estrada, 2008).

También Estrada (2009) comenta algo sobre información importante generada a raíz de la organización, por parte del COMIE, del Foro sobre Participación Social en la Educación realizado en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, en el año 2009. Parte de las posturas externadas por diversos actores se refieren a qué tanto los maestros y directores de

---

<sup>20</sup> Romero (2009) menciona que en un foro organizado en Tabasco por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) en 2009, una de las posturas expresadas señaló que si en verdad hubiera un liderazgo por parte de los profesores, sería suficiente con fomentar y abrir la posibilidad de que los padres participen sin temor (Romero 2009, 127). Y que esta participación de los padres puede darse aunque no esté contemplada formalmente en el reglamento, es decir, dependerá de los docentes y directivos los límites que pongan a dicha participación de los padres de familia en la vida de la institución (Romero 2009, 127).

las escuelas propician la participación o la inhiben (Estrada, 2009). Donde la política de participación social ha estado a cargo de autoridades municipales, así como de directivos y docentes, sin que los demás actores puedan tener una intervención clara y decisiva (Estrada, 2009).

Se ha insistido sobre el déficit de información en cuanto a la PSE y los CPSE. El caso de Sonora no es la excepción. Aquí se retoma un ejemplo con base en información que se generó a partir de la organización de diversos foros en el estado de Sonora en 2003, sobre temas como la participación social en la educación. Uno de los hallazgos encontrados que mencionan Fröck, Ramos y Aragón (2009), es la poca participación de los padres de familia en la organización y funcionamiento de las escuelas; el desempeño docente de los profesores; y el aprendizaje de sus hijos. También dentro de estos hallazgos los autores destacan la falta de una cultura de evaluación y rendición de cuentas en el ámbito educativo, que muestra una actitud de indiferencia y resistencia que no toma en cuenta los resultados de las evaluaciones.

Aquí a los autores les falta explicar las razones por las cuales los padres de familia no participan de manera más activa, porque dan a entender que éstos no están interesados en participar en el espacio escolar, cuando es muy probable que esta falta de participación esté relacionada con el desinterés y resistencia de las autoridades locales, directivos de escuelas y docentes ante una presencia más amplia y directa de los padres de familia en los asuntos escolares.

En este contexto y como respuesta ante los resultados, los autores mencionan que en 2004 se crea el Instituto de Evaluación Educativa del Estado de Sonora (IEEES), que hasta



el año 2009, había evaluado cuatro veces el desempeño escolar de los centros de educación primaria y secundaria. De esta forma, la evaluación a nivel estatal en Sonora se ha distinguido por la continua participación social de académicos, investigadores y docentes apoyando con la elaboración de las pruebas de conocimiento (Fröck, Ramos y Aragón, 2009). Agregan que el desarrollo de la participación ha sido de carácter más amplio, por ejemplo, invitando a los padres de familia para que colaboren como observadores, y con programas como los CPSE.

Dentro de las propuestas de participación social para mejorar la calidad educativa en Sonora, los autores enumeran las siguientes: promover por parte de los presidentes municipales la operación efectiva de los CM; estimular desde la Secretaría de Educación y Cultura la participación de las autoridades municipales en el mejoramiento continuo del servicio educativo; promover la reactivación de los CE en cada escuela a través de las sociedades de padres de familia, para vigilar su buen funcionamiento.

Lo descrito por los autores para el caso de Sonora contiene elementos interesantes e importantes a tomar en cuenta, pero no ofrece un acercamiento más concreto a lo que puede estar pasando con la PSE y los Consejos en los tres niveles. Es decir, los estudios que hay parecen ubicarse en la lógica de ensayos analíticos pero no parecen tener referente empírico. Por supuesto esto tiene que ver con lo que ya se ha estado señalando acerca de lo poco estudiado del tema, que puede indicar para el ejemplo de Hermosillo, que el déficit de información es todavía mayor. De hecho, los autores dan a entender que la operación de los consejos no ha podido implementarse de forma efectiva, pareciera que apenas están en la fase inicial.

Para finalizar con esta revisión de estudios sobre participación social, retomamos algunos ejemplos internacionales. En países como Brasil, Argentina, Chile y España. Nos interesa mostrar ciertas similitudes y diferencias con el caso mexicano. Por ejemplo, de los cinco países, México es quien formalizó más tarde la política de PSE y los Consejos. España, Brasil y Argentina lo comenzaron a hacer desde la década de los ochenta. Otra característica importante que comparten México, Chile, Brasil y Argentina, como países latinoamericanos, es la influencia que tuvo para sus respectivas políticas de descentralización educativa la entrada del modelo neoliberal. Por supuesto dentro de contextos y resultados diferentes.

Una similitud más entre los cinco países, es que la política de PSE y los Consejos no han impactado en la práctica como se esperaba según lo establecido en la dimensión formal. Por ejemplo, en el caso de Chile, Brasil y Argentina, uno de los obstáculos mayores para que no se dé la PSE en las escuelas de manera más amplia y directa por parte de los padres de familia, ha sido la tradición autoritaria y jerárquica con la que se conducen directores de escuelas y maestros que ejercen su poder dentro del espacio escolar, donde tratan de controlar y restringir la participación de otros actores. En el ejemplo de México, se puede hablar de que existen este tipo de prácticas tanto de directivos como de maestros, pero parece que se da de manera menos explícita comparado con el caso de Chile, Brasil y Argentina. Como complemento de lo anterior, a continuación destacamos ciertos aspectos de la PSE en España, Chile, Brasil y Argentina.

Como parte de los antecedentes sobre España se retoma un artículo de Feito (2010) para darse una idea del contexto en torno a la participación de diversos actores en los CE.

Siendo que en España la figura de los CE se formalizó en la ley desde la década de los ochenta; y en México esto se dio hasta la década de los noventa. El autor se pregunta qué se entiende por *participación* en cuanto al ámbito escolar. Para él, ésta puede quedarse sólo en la simple recepción de información, o bien, puede implicar la toma de decisiones importantes para el destino de las escuelas. Comenta que es común que las actividades de muchas asociaciones de padres de familia en España, no vaya más allá de la organización de alguna fiesta, por ejemplo.

De hecho, la Ley Orgánica de Derecho a la Educación (LODE) que menciona Feito (2010) para el ejemplo español, y que también contempla los CE para las escuelas públicas, fue aprobada en 1985, ocho años antes que la Ley General de Educación (LGE), que es el símil para el caso mexicano. Aunque el autor aclara que la LODE no ha tenido como consecuencia una participación más entusiasta e intensa de la comunidad escolar, sobre todo en el caso de los padres de familia<sup>21</sup>. Esto tiene que ver, entre otras cosas, con la falta de información sobre los mecanismos de participación que la Ley les ofrece y el sentido que tienen (Sánchez y Pesquero, 2000).

Algo interesante que señala el autor sobre la participación de la comunidad en la educación, es el debate que existe en España entre dos confederaciones de padres de familia y sus respectivos seguidores. Por un lado está la Confederación Nacional de Padres de Alumnos (CONCAPA), que defiende la enseñanza privada, es católica y de corte más conservador, y el interés principal que persigue es que los padres tengan la libertad de

---

<sup>21</sup> Para el ejemplo español, Sánchez y Pesquero (2000) toman una muestra de 6,508 escuelas públicas con su CE instalado, donde muestran que el porcentaje de participación de los padres de familia en las elecciones de CE ha ido disminuyendo: en 1987 era del 31 por ciento; para 1997 bajó al 14 por ciento. En el caso de los profesores, su participación en 1987 fue del 95 por ciento; y en 1997 bajó al 91 por ciento (Sánchez y Pesquero 2000, 146).

elegir una escuela fuera de la esfera pública. Por el otro, está la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA), que es laica y considerada de izquierda, y su interés primario tiene que ver con poder participar en instancias como los CE dentro de un contexto más democrático.

La CONCAPA comprende la participación desde una visión individualista y no está a favor de la participación de profesores, alumnos y padres de familia en el espacio escolar. La CEAPA la ve desde una perspectiva colectiva e institucional donde profesores, alumnos y padres de familia deben estar implicados en los espacios escolares que reciben recursos públicos para poder mantenerse. Esto va en la lógica de que la figura de los CE sólo esté presente en las escuelas públicas y no en las privadas. Como lo señala Feito (2010), la derecha tiene una idea más restringida de la participación en los asuntos escolares, que se limita a elegir la escuela de los hijos y a colaborar con ella. Esto va muy de la mano con el enfoque económico de la participación en la educación.

Para el caso de Chile, en 1990 se publica la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), que se puede decir es el equivalente de la LGE en México y de la LODE en España. Muñoz (2011) señala que con la entrada de los llamados gobiernos de Concertación en la década de los noventa, la figura del CE se puede ver como parte de su política de participación ciudadana. La autora agrega que dicha política tenía que ver con la instrumentación de distintos mecanismos participativos que debían establecerse, pero al mismo tiempo debían controlarse. Es decir, una participación acotada y restringida en la que alumnos, padres de familia y CE sólo participaban a un nivel informativo y colaborativo en los centros educativos (Muñoz, 2011).

La autora comenta que a raíz del movimiento estudiantil en 2006, que buscó transformar el sistema educativo chileno a través de una mayor participación de la sociedad, el gobierno respondió con la aprobación de la Ley General de Educación (2009). Sin embargo, añade que Chile se ha caracterizado por tener una cultura escolar de corte autoritario, que es lo que sigue prevaleciendo, con directores de escuelas que ejercen su poder de manera vertical. Es por ello que la autora insiste en la importancia de promover la participación dentro del propio espacio escolar como una forma de cambiar patrones culturales, lo cual resulta complicado tomando en cuenta que los sujetos que forman parte de dicho espacio tienen su propia visión sobre lo que es la participación. A un nivel más macro, la autora menciona que históricamente muchos de los procesos de participación en favor de la democracia no han prosperado, en especial a partir de la entrada del modelo neoliberal en Chile en la década de los años setenta.

Una de las críticas de la autora hacia la política educativa planteada para el caso concreto de los CE, es que no contempla los diferentes contextos políticos y sociales de las escuelas y las comunidades: simplemente se establecen lineamientos, procedimientos y metodologías (Muñoz, 2011). Por ello habla de la necesidad de tomar en cuenta los significados que los actores confieren a su propia participación en la educación desde distintas realidades, sin dejar de considerar que los significados no son neutrales y están influidos por la visión dominante. En este sentido, plantea que el CE puede representar un espacio desde el cual se dé un aprendizaje ciudadano sobre la democracia y la participación, con la construcción de nuevos significados que se generen a través de la propia interpretación y acción de los diversos actores.

En el caso de Brasil y Argentina, Gorostiaga (2011) indica que se han ido dando procesos de reforma educativa, sobre todo a partir de la década de los noventa, con la idea de mejorar la eficiencia y organización de ambos sistemas educativos considerados en crisis y en el contexto de la aplicación de políticas neoliberales respecto de la reestructuración del Estado.

Según el autor, la década de los años ochenta en Brasil se distinguió por la descentralización asociada con la transferencia de la administración de las escuelas primarias hacia los municipios, respaldado en una idea de gestión democrática que derivó en el establecimiento de CE y con la elección de directores de escuela mediante el voto de los integrantes de la comunidad escolar. Aunque el autor señala que dicha descentralización fue motivada por razones financieras. Comenta que con el Plan Nacional de Educación 2001-2010, se planteó una gestión democrática de la escuela con base en una participación de la comunidad educativa en la gestión pedagógica y administrativa, que estuviera acompañada por la conformación de CE. Asimismo, en 2004 se creó el Plan Nacional de Fortalecimiento de los CE con el objetivo de favorecer la creación de nuevos Consejos y fortalecer los ya existentes (Gorostiaga, 2011).

Por su parte, Jaimovich (2009) realizó un estudio sobre CE en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Dentro de sus resultados, encontró que gran parte de la cautela de los padres de familia y los estudiantes para participar en los CE, parecía estar asociada con la idea de que los profesores son quienes entienden mejor cómo gobernar una escuela (Jaimovich, 2009). También observó que en las reuniones de CE que presenció y en las actas de otras reuniones que analizó, los profesores o la dirección de la escuela eran quienes se

encargaban de impulsar la agenda de la reunión, relegando a los padres de familia, alumnos y personal no docente a una participación más acotada.

Asimismo, identificó que en las reuniones de los CE los profesores tendían a menospreciar los planteamientos de quienes tenían una posición social menos respetada que la de ellos. Esto es similar a lo que Vélez et al. (2008) señalan sobre un estudio en México, donde se detectó que ciertos profesores no compartían la idea de que los padres de familia participaran en temas pedagógicos de la escuela, porque no tenían la experiencia y escolaridad necesarias para intervenir en asuntos que sólo les concernían a los propios profesores.

Pasando al caso de Argentina, Gorostiaga (2011) comenta que también en este país la transferencia de las escuelas secundarias desde el gobierno nacional hacia las provincias respondió más que nada a cuestiones financieras. La diferencia es que en Brasil se centró en la educación primaria y en Argentina en la educación secundaria. El autor menciona que los Consejos de Escuela en la Provincia de Buenos Aires comenzaron a promoverse desde finales de los años ochenta, siendo la provincia con mayor número de alumnos en Argentina. Agrega que con esta política se buscaba democratizar la escuela y terminar con su aislamiento respecto de la comunidad.

El autor habla de que estos Consejos debían estar integrados por directivos, docentes, padres de familia, alumnos y asociaciones cooperadoras. Sus funciones eran tres: 1) de apoyo a actividades pedagógicas; 2) administrativas; y 3) de articulación con la comunidad. Si esto se compara con el ejemplo de México en el ejemplo concreto de la

función de los Consejos sobre su apoyo a actividades pedagógicas, se puede decir que en Argentina esto se propuso antes que en México.

Gorostiaga (2011) señala que a pesar de la aceptación de la figura de los Consejos de Escuela (se establecieron más de 1800), la oposición mayor vino de algunos directivos preocupados por la posibilidad de una pérdida del orden en las escuelas, por lo que en muchos casos no se llegaron a conformar dichos Consejos. Aunque el autor comenta que el problema principal fue que los Consejos centraron más su atención en tratar de resolver el déficit de recursos materiales de las escuelas que en los aspectos pedagógicos.

Añade que se comprobó que muchos directores de escuelas tuvieron la capacidad de controlar la actuación de los Consejos, limitando la posibilidad de que se transformaran en espacios de discusión libre y creativa. Esto aunado a la carencia de estrategias de formación de los actores participantes en prácticas más democráticas (Gorostiaga, 2011). Dentro de las conclusiones del autor, destaca la mención que hace acerca de que el modelo comunitario establecido formalmente para los CE tanto en Brasil como en Argentina, parece no darse en la práctica, más bien domina el modelo administrativo bajo decisiones tomadas por los propios directivos que no están dispuestos a compartir su poder de decisión con otros actores como los padres de familia.

### *Orientaciones en política educativa*

Dentro de lo que se sabe sobre la política educativa, la PSE y los Consejos, está la dificultad de su implementación y que funcionen en la práctica en diferentes lugares y contextos tanto en México como en otros países (España, Brasil, Chile y Argentina).



A partir de lo expuesto, se puede decir que en México la descentralización educativa no se ha traducido en una mayor autonomía en el nivel estatal y municipal, por lo menos no como se ha planteado desde los marcos normativos. Entre otras cosas, porque el gobierno federal sigue manteniendo un control importante sobre el sistema educativo. Lo establecido en el ANMEB, la LGE, los Acuerdos y los Programas, en cuanto a una mayor participación de autoridades, padres de familia, alumnos y docentes, parece no haberse cumplido en lo general. A nivel más micro, se sabe que los CE no se han concretado en la práctica cotidiana de las escuelas.

Así, pese a los cambios en la política de PSE, los resultados desde las investigaciones muestran su ineficacia. Salvo excepciones, esta política no se ha podido llevar a la práctica tal y como se ha establecido desde su origen con el ANMEB (1992) hasta el Acuerdo 716 (2014) que contiene el marco normativo más reciente. Entonces podemos preguntarnos de qué han servido todas las modificaciones que se han ido incluyendo en la LGE y los diversos Acuerdos a través del tiempo, si finalmente no se han podido llevar a la práctica cuestiones tan básicas como el que los CPSE puedan reunirse formalmente después de instalarse. Lo cual representa un fracaso desde el punto de vista de la aplicación de políticas educativas dirigidas a las escuelas primarias y secundarias públicas. Es por eso que la insistencia oficial en distintos momentos, de que estos Consejos deben estar instalados y funcionando, se puede interpretar como una aceptación implícita de que las cosas no han resultado bien y se han quedado lejos de lo propuesto en la dimensión formal.

Una de las orientaciones hacia donde se debería dirigir la política de PSE tiene que ver con lo sugerido por Latapí (1997), donde sería imprescindible formar actitudes

favorables a la participación en todos los actores, especialmente en los directivos y los maestros (Latapí, 1997). Este es un punto particularmente importante porque puede permitir una participación más amplia, cercana, activa y directa de los padres de familia en los asuntos escolares. Ya que en el marco normativo más reciente sobre PSE todavía no se ha tomado en cuenta el que los padres de familia puedan intervenir y decidir en los asuntos pedagógicos de las escuelas donde estudian sus hijos. Esto también favorecería a los propios CE, que hasta el momento han sido organismos de carácter consultivo y no decisorio (Canales, 2006).

Los principales hallazgos de los estudios ya comentados son los siguientes:

- 1) La relación familia-escuela se distingue por ser conflictiva pero también se da la negociación. Es decir, se puede llegar a consensos y acuerdos sin olvidar que existen resistencias, las cuales dificultan que esto suceda. Tomando en cuenta las relaciones de poder desiguales dentro del espacio escolar. Por ejemplo, entre padres de familia y maestros.
- 2) Los Consejos en sus tres niveles y la PSE de los padres de familia enfrentan obstáculos y resistencias por parte de autoridades locales, directivos de escuelas y docentes, que buscan mantener sus espacios de poder.
- 3) En muchos de los casos los CPSE sólo existen en la dimensión formal, porque nada más se les ve como un medio a través del cual las escuelas pueden ser aceptadas en el PEC, sobre todo en el caso de los CE.
- 4) La instalación y operación de los CPSE parece depender del interés que puedan tener las autoridades municipales y estatales en la educación.

- 5) En ciertos ejemplos existe poca información sobre qué son los CPSE, quién los conforma, cuáles son sus funciones y en qué fechas se reúnen.
- 6) Parece que no se ha planteado de forma suficiente, desde la política educativa, los Consejos y las escuelas: cuál es la importancia de que participe la comunidad en los asuntos escolares. Por ejemplo, parte de lo que se establece en el Acuerdo 716 se refiere a actividades que contribuyan a elevar la calidad y la equidad en la educación básica, así como poder participar en proyectos donde se expresen opiniones y propuestas pedagógicas. Todo ello por medio de los Consejos en sus diferentes niveles.
- 7) Hay ejemplos de que los CE se concentran en el tema de la mejora de la infraestructura de las escuelas y dejan de lado su función como órganos que deben promover y lograr una participación más amplia y directa de la comunidad con el espacio escolar.
- 8) Existen ejemplos de algunas OSC que pueden tener un efecto positivo sobre el funcionamiento de los CE.
- 9) Cuando se toma en cuenta las opiniones de padres de familia y alumnos en los asuntos escolares, hay una motivación extra por participar.
- 10) Muchas veces los directores y docentes no promueven la participación de los padres de familia en los asuntos escolares, porque no quieren tener una carga de trabajo extra y para evitar el contacto directo con ellos.
- 11) Se dan casos donde existen organismos que tienen funciones similares a las de los CE, que dificulta su instalación y operación.

12) En varios ejemplos la política de participación social ha estado a cargo de autoridades municipales, así como de directivos y docentes, sin que los demás actores puedan tener una intervención clara y decisiva.

Parece que los principales vacíos de conocimiento tienen que ver con la falta de información sobre el tipo de relación y articulación que puede haber entre los Consejos en sus tres niveles: estatal, municipal y escolar. Y el papel que juega cada uno de ellos en el tema de la PSE. Por ejemplo, sería importante saber la función que desempeña el Consejo estatal, ya sea para facilitar o dificultar el trabajo de los otros dos niveles. Porque es la instancia encargada de conocer y apoyar las demandas y necesidades que surjan de los Consejos escolares y municipales. El otro aspecto importante sobre los Consejos y del que se conoce poco, es lo relacionado con su conformación, instalación, operación, funcionamiento y resultados. Es decir, cómo se va dando el proceso a través de las distintas etapas dentro de los propios Consejos y dónde pueden estar las principales dificultades. Este tipo de vacíos son los que se podrían ir llenando con estudios posteriores, como una aportación a la generación de conocimiento sobre el tema.

Podemos decir que la participación social puede servir, sobre todo si es en beneficio de los padres de familia, para que éstos sean capaces de tomar decisiones informadas y responsables en cuanto a la formación de los hijos (Zurita, 2013). Y que en general los actores de la comunidad tengan derecho a opinar, hacer propuestas e intervenir en diversos asuntos escolares (Zurita, 2013). El problema es que aspectos como los anteriores no se han logrado socializar entre la colectividad, en especial para el caso de los padres de familia y los docentes, sobre cuál es el sentido y beneficio de la PSE. Ni por parte de la política educativa oficial, ni por instituciones no oficiales. Aparte una de las dificultades principales

es que existe una brecha entre el diseño normativo y las vivencias cotidianas de los propios actores en la escuela (Jaimovich, 2005). Pero también se debe a la falta de una cultura cívica asimilada por la población (Latapí, 2004). Aunado a que no se tiene claro cómo se debe participar y hasta dónde. O sea que se juntan una serie de factores que impiden o por lo menos limitan el desarrollo de la participación social.

**Capítulo 3**  
**Marco teórico**

## Capítulo 3 Marco teórico

### Participación social y representaciones sociales

En este capítulo nos interesa responder a la pregunta de cuáles son algunos de los referentes teóricos sobre las RS que sean pertinentes para nuestro proceso de análisis. Aquí relacionamos elementos teóricos de las representaciones sociales<sup>22</sup> (RS) con el tema de la PSE. Es decir, cómo las RS desde la dimensión teórica pueden ser útiles para el análisis de la PSE. En este caso, la participación de diversos actores: docentes, directivos, estudiantes, padres de *familia* y autoridades locales. Como complemento a lo anterior, también se incluyen aspectos teóricos del nuevo institucionalismo (NI) en la ciencia política, con la idea de analizar la PSE de los actores desde los aspectos formales e informales.

Iniciamos con parte de la discusión sobre el significado e importancia de la participación social. Entre otras cosas, para poder distinguir entre la participación que se propone desde el marco normativo y la que, en general, se está dando en la práctica cotidiana, en especial lo que sucede en las escuelas. Con la idea de clarificar en este punto, retomamos dos de los modelos que describe Gorostiaga (2011), acerca de cómo se ha instrumentado la descentralización de la gestión escolar y la participación a nivel internacional.

El primer modelo es el de *control profesional*. Aquí quienes tienen la autoridad son el Director y los maestros, bajo una regulación burocrática, que puede incluir la parte administrativa y la pedagógica. El segundo es el de *control comunitario*, que propone una

---

<sup>22</sup> Jodelet (2008) habla del papel que juegan las RS en la constitución de subjetividades (Jodelet 2008, 49). En tanto que Moscovici (1979), señala que las RS guían y proporcionan un sentido al comportamiento incorporándolo en una red de relaciones donde está ligado a su objeto (Moscovici 1979, 32).

representación equilibrada tanto de profesionales como de padres de familia o miembros de la comunidad local para la toma de decisiones asociadas con lo escolar, mediante regulaciones democráticas y en áreas vinculadas con lo administrativo y lo pedagógico. El modelo de *control comunitario* sería el que más se asemeja con lo que promueve y significa la PSE en México. Incluso va más allá de lo que propone el marco normativo de la misma, al incluir el componente ciudadano. Mientras que el modelo de *control profesional* sería el más cercano a lo que ocurre en los planteles escolares. Según los estudios que hemos revisado para el caso mexicano. De nuevo notamos la distancia entre lo que se propone y lo que se aplica. Pero también, a partir de lo encontrado en nuestro trabajo, este modelo es el que parece imperar en el espacio escolar, y que de alguna manera termina afectando el desarrollo y trabajo de los CE.

Asociado con lo anterior, Zurita (2013) señala dos tipos de visiones sobre la PSE en México. La primera es la concepción tradicional vinculada con aspectos como la asistencia, la conducta, la disciplina escolar, la aportación de cuotas y el apoyo a la gestión. Mientras que la segunda es la visión novedosa ligada con elementos como el papel activo y propositivo de los actores, con la idea de que colaboren tanto en las escuelas como en las políticas públicas. De modo que la participación social sea un derecho y a la vez una responsabilidad dentro de la comunidad educativa y de la sociedad en su conjunto. A continuación entramos de lleno al tema de las RS e incluimos algunos comentarios acerca de su utilidad para el abordaje de la PSE.

Un antecedente importante en el estudio de las representaciones es el trabajo de Durkheim (2000). Es el primero que habla de representaciones colectivas. Para Durkheim (2000), las representaciones colectivas son externas a las conciencias individuales: lo social



se impone al individuo desde fuera. Parece que de aquí viene la idea de que las RS determinan el comportamiento y la acción de los actores. Por ejemplo, Abric (2001) es uno de los autores que retoma esta afirmación de Durkheim. Así, las representaciones colectivas son producciones mentales colectivas que trascienden a los individuos (Ibañez, 2003). Lo social es donde se generan los conceptos a través de los cuales los individuos piensan y construyen sus elaboraciones mentales particulares (Ibañez, 2003).

De modo que los individuos prácticamente no tienen margen de maniobra, de acción, para escapar o trascender estas estructuras sociales que se les imponen desde fuera y escapan a su control. Es decir, son externas e independientes a ellos, los restringen. Una de las críticas a esta postura, es que las representaciones también vienen de dentro del individuo (Lefebvre, 1983), desde su propia consciencia e influyen en lo social. O sea, es una relación que se da en ambas direcciones. En este trabajo nosotros asumimos una posición más matizada que la formulada por Durkheim (2000), donde las RS sí influyen pero no determinan las prácticas de los actores.

Cuando Durkheim (2000) habla de representaciones colectivas, se refiere a aspectos propios de la conciencia colectiva, por ejemplo, ideas compartidas e interpretaciones de la realidad (Girola, 2012), que forman parte de una clase muy general de fenómenos psíquicos y sociales (Moscovici, 1979). Esta noción se refiere más a comunidades amplias que a grupos o sectores concretos. En este sentido la representación es más homogénea que diversa. Más general que particular. Así, las representaciones son compartidas por todos los miembros de la sociedad (Rateau et al. 2012).

En cambio, Girola (2012) señala que en la visión de Moscovici, sí hay muchas representaciones que no se comparten de manera homogénea, porque pertenecen a grupos variados al interior de una sociedad, incluso pueden ser contradictorias. Y que por ello es más adecuado llamarlas “sociales” y no “colectivas”. Una de las críticas de Moscovici (1979) hacia la noción de representaciones colectivas, es que al tratar aspectos demasiado amplios y generales, borra el límite entre lo individual y lo social, y no alcanza a explicar la variedad de formas en que se organiza el pensamiento, entonces la idea de representación pierde claridad. Así, con el enfoque de este autor ya se le da importancia a ambas dimensiones, lo social y lo individual. Las dos dimensiones se influyen, lo que pasa en una afecta a la otra.

Aquí podemos decir que la idea de representación sería más dinámica que en el caso de la representación propuesta por Durkheim (2000), que sería más estática en la medida que lo social determina lo individual y no hay una relación de ida y vuelta. A continuación se exponen algunos de los planteamientos más relevantes de los enfoques *procesual* y *estructural*, que hemos retomado para efectos de nuestro análisis.

Tanto el enfoque procesual como el enfoque estructural son los más utilizados en el análisis de las RS. Ambos presentan similitudes y diferencias en sus respectivos planteamientos. Por ejemplo, los dos se interesan por el contenido o significado de la RS. Aunque cada uno privilegia ciertos aspectos y tiene una forma diferente de apropiarse de la teoría (Araya, 2002). Una diferencia es que el enfoque estructural, además, se interesa en cómo está organizada la RS.

Hay un tercer enfoque que destaca dentro de la teoría de las RS: el *sociodinámico*. Pero no lo retomamos como parte de nuestro aparato teórico. Dicho enfoque fue propuesto por Willen Doise. Aquí a las RS, como parte del mismo proceso, se les asigna una doble función (Rateau et al. 2012): se les define como principios generadores de toma de posición (puntos de vista comunes); pero también como principios generadores de diferencias individuales. El consenso o disenso dependerá de cómo estén estructuradas las relaciones sociales que existen entre los grupos (Rateau et al. 2012). Entonces en esta propuesta sí habría una diferencia frente al planteamiento principal de los enfoques procesual y estructural, que comparten más elementos en común.

Una de las razones principales por las que el diseño y análisis teórico se apoya en la teoría de las RS, es que incluye en algunos de sus trabajos la articulación entre el sujeto y lo social (Valencia, 2007). Aquí las RS sirven para conocer el tipo de prácticas y experiencias propias de los actores educativos ligadas con su contexto local y escolar. Y se pueden detectar elementos relevantes en las escalas macro y micro.

También las RS son útiles a la hora de identificar los procesos a través de los cuales los individuos y los grupos construyen e interpretan su mundo y su vida (Jodelet, 2000). Aquí entonces es importante la manera en cómo el individuo o el grupo le dé sentido a determinada representación, que dependerá de su contexto social y su visión del mundo<sup>23</sup>. Otra de las razones es porque toma en cuenta la visión del mundo de los actores y grupos sociales, que también va muy de la mano con el sentido común<sup>24</sup> de éstos. Como menciona

---

<sup>23</sup> Según Abric (2001), para tratar de entender la dinámica de las interacciones y prácticas sociales es necesario identificar dicha visión del mundo (Abric 2001, 11).

<sup>24</sup> De acuerdo con González (2006), a la representación social se le ha identificado como una forma particular de conocimiento: el del sentido común (González 2006, 65). Por su parte, Piña (2003a) señala que las representaciones son

Abric (2001), para tratar de entender la dinámica de las interacciones y prácticas sociales es necesario identificar dicha visión del mundo. Esto permite destacar las principales concepciones que los actores expresan en torno a diversos elementos asociados con la participación social, las escuelas y los Consejos.

Podemos definir la *representación* como el representante mental de algo (Jodelet, 1986): objeto, persona, acontecimiento, idea, etc. Las RS se constituyen como un acto de apropiación de la realidad exterior (Valencia, 2007). Según Piña y Seda (2003b), las RS son elaboraciones de sentido común que los actores hacen sobre algo o sobre alguien, y la forma de observar de una persona depende de lo que ella y el grupo al que pertenece consideren como adecuado o no. Una RS es una “preparación para la acción”, en la medida que guía el comportamiento (Moscovici, 1979). También tiene que ver con las prácticas cotidianas desplegadas en el espacio público y privado (Jodelet, 2000). La noción de prácticas referidas al ámbito educativo son producto de elaboraciones sociales en las que participan directamente maestros, alumnos, autoridades y padres de familia (Piña y Seda, 2003b).

## El enfoque procesual

Retomamos el enfoque procesual de las RS, siendo Moscovici y Jodelet sus autores más destacados. Según Banchs (2000), dicho enfoque analiza las RS centrándose en los procesos

---

parte de las diversas expresiones del sentido común (Piña 2003a, 34). Otra función importante que desempeñan las representaciones sociales, es la que menciona Girola (2012), ya que permiten que los actores se comuniquen e interaccionen en función de los códigos culturales compartidos (Girola 2012, 380).

de la dinámica psíquica y de la dinámica social, y ambos procesos juegan un papel en la formación de las RS. Es el punto donde se intersectan lo psicológico y lo social (Jodelet, 1986). Entonces estarían los procesos mentales, de carácter individual; y los procesos de interacción y contextuales, de carácter social (Banchs, 2000).

Por ello es que la autora habla de la importancia de no sólo tomar en cuenta los procesos mentales, como sucede en la mayoría de los trabajos sobre RS, sino incluir los procesos de interacción social, ya que son vitales en la construcción de RS. Por tanto, las RS hay que verlas como un objeto que el sujeto va construyendo y reconstruyendo de forma permanente en su interacción con los demás y con las diversas estructuras sociales. Bourdieu (2007) señala que las estructuras pueden ser de tipo simbólico, cultural, de normas y de valores; que se aprenden, interiorizan y socializan. Estas estructuras influyen pero no determinan la acción (Archer, 2009).

Así, se incluye la dimensión individual e interna del actor, cómo se percibe él mismo y a los demás. También la dimensión social y externa, donde entran cuestiones como las estructuras sociales. La separación entre ambas dimensiones es puramente conceptual, para efectos analíticos. En la práctica las dos se interrelacionan e influyen en la visión del mundo y comportamiento de los actores. Como dice Banchs (2007), la teoría de las RS se interesa por el estudio de los procesos mentales a través de los cuales se construye la realidad, y por el contexto social en que dicha construcción se da.

El enfoque procesual es socioconstructivista y se basa en los sentidos y significados de los sujetos y da cuenta de las representaciones como procesos de un contexto más amplio. Así que, cuando se dice representación, también se está diciendo sentidos,

significados, valoraciones de determinada cuestión o problemática estructural –la PSE en este caso-. Este enfoque permite identificar las diferentes representaciones que pueden tener los actores. Por ejemplo, el significado que le den a su propia participación y a la de los demás, en el espacio de las escuelas y los Consejos; y conocer su percepción acerca del diseño e implementación de la política educativa. Asimismo para saber qué información y expectativas pueden tener sobre la participación social para el desarrollo de la comunidad.

### El enfoque estructural

Retomamos el enfoque estructural ya que contempla en su análisis la parte cognitiva y la parte social de la representación. Lo relevante de este enfoque es que se interesa por el campo de la RS, es decir, hace referencia tanto a la ordenación como a la jerarquización de los elementos que configuran el contenido de la RS (Araya, 2002).

En el enfoque estructural las RS son conceptualizadas como estructuras cognitivas<sup>25</sup> jerarquizadas en elementos centrales y en elementos periféricos (Rodríguez, 2007). O sea, lo que se conoce como el *núcleo* o *sistema central* y el *sistema periférico* de la RS. Se puede decir que el primero contiene los elementos asociados con lo más abstracto y macro; y el segundo incluye los elementos ligados con lo más concreto y micro.

Abric (2001) resalta el papel que el núcleo central cumple como un elemento fundamental de toda representación constituida. Es quien le da homogeneidad, estabilidad, coherencia y estructura a la propia RS. Los elementos centrales determinan la significación

---

<sup>25</sup> Las RS son abordadas como modalidades del pensamiento (Valencia 2007, 58).

de los elementos periféricos (Moliner, 2007). Y toda RS se organiza alrededor de un núcleo central (Abric, 2001). El cual está conformado por diversos componentes relacionados con las condiciones históricas e ideológicas, así como con los valores y normas presentes en un determinado contexto social. Tiene que ver con la memoria colectiva de los grupos. Entonces aquí lo importante es que la RS es vista como algo rígido, estable y coherente. Prácticamente las contradicciones no estarían presentes en este nivel de la representación.

Mientras que en el sistema periférico la RS se considera más móvil y flexible. También con la posibilidad de que sea contradictoria, heterogénea, donde se integran informaciones, interpretaciones y prácticas diferenciadas en función de los contextos y de las experiencias individuales (Abric, 2001; Moliner, 2007). Aquí los componentes de la representación actúan como “mediadores” entre el núcleo central y la acción concreta (Restrepo-Ochoa, 2013). En resumen, el enfoque estructural se interesa por el contenido y por la estructura de la RS. Lo cual es muy útil a la hora de analizar las RS que tienen los actores educativos acerca de la PSE y los Consejos, cómo están organizadas y cuáles son sus elementos centrales y periféricos.

## El enfoque normativo del NI

El enfoque normativo<sup>26</sup> del NI se origina con planteamientos que surgen desde la ciencia política, aunque tiene influencias de otras disciplinas: economía, sociología, historia y

---

<sup>26</sup> El enfoque normativo también se conoce como institucionalismo normativo. Sobre las teorías institucionales, Peters (2003) menciona cinco: *institucionalismo normativo*, que pone el énfasis en las normas de las instituciones para dar cuenta de cómo funcionan éstas y su influencia en el comportamiento individual; *institucionalismo de la elección racional*, que

psicología. A su vez, la ciencia política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones (Peters, 2003) tanto formales como informales. De la función que éstas tienen en el espacio público, sobre todo, en el campo político.

De acuerdo con Peters (2003), los dos enfoques que han dominado dentro de la ciencia política son el *conductismo* y el de *la elección racional*. El primero muy relacionado con la psicología, y el segundo con la economía. Uno de sus supuestos básicos es que los actores no están determinados, presionados o limitados por las estructuras institucionales, porque éstos tienen libertad de elección y total autonomía en sus decisiones más allá de las instituciones (Peters, 2003).

Digamos que esta es una visión opuesta al enfoque estructuralista, donde los actores sí estarían determinados por las estructuras de reglas, valores, rutinas, etc. Ante estas dos posturas enfrentadas, Archer (2009) señala la pertinencia de evitar los extremos entre el determinismo y el voluntarismo en cuanto a las influencias estructurales sobre el sujeto. En este sentido, el NI mantiene una posición más matizada, que se ubicaría entre estas dos posiciones antagónicas. Una de las razones de esto, es que se interesa por el efecto de las reglas (a diferencia del conductismo y de la elección racional) en las estrategias de los actores, reglas que limitan o impulsan su acción (Ortega, 2004).

Entonces, la idea de incluir elementos teóricos del NI es que incorpora en parte de sus trabajos el estudio de las organizaciones en cuanto a sus valores, reglas, rutinas y

---

sostiene que los comportamientos, en lugar de guiarse por normas y valores, son una función de las reglas y los incentivos; *institucionalismo histórico*, que se interesa en el análisis sobre las decisiones que se toman de manera anticipada en la historia de toda política y gobierno; *institucionalismo empírico*, que sostiene que la estructura del gobierno marca la pauta en cómo se procesan las políticas y decisiones de gobierno; *institucionalismo social*, que centra su análisis en la estructuración de relaciones entre Estado y sociedad (Peters 2003, 37-39).



normas (March y Olsen, 2006). Por ello es útil para identificar el efecto que tienen las reglas en las estrategias de los actores (Ortega, 2004). Es decir, cómo las reglas formales (marcos legales) e informales (normas y valores en común) pueden influir en el tipo de prácticas y visión del proceso de los actores al interior de la organización. Cuando hablamos en este trabajo de lo formal nos referimos a la manera del nuevo institucionalismo (March y Olsen, 2006), a las normas político legales que se expresan en constituciones, o en general en lo normativo (Peters, 2003), en el caso de nuestro trabajo en acuerdos y lineamientos de la política de PSE. Y como informal nos referimos a la cultura política y a los sistemas de valores (Mariscal, 2010).

Retomamos el enfoque normativo del NI, donde sobresalen los trabajos de March y Olsen. De acuerdo con Peters (2003), dicho enfoque se interesa por las reglas, rutinas, normas y valores de las instituciones u organizaciones, como una forma de entender el funcionamiento de éstas, y su influjo sobre el comportamiento individual. Así, por ejemplo, la estructura de reglas puede impulsar o limitar la acción<sup>27</sup> del actor, y abrir o cerrar sus opciones (Ortega, 2004). Este punto es importante para tener una idea de cómo los actores pueden comportarse ante determinada situación y contexto. Si se mira desde un punto de vista más práctico, puede ser que los actores desarrollen sus prácticas desde la dimensión informal ante los límites que les impone la dimensión formal de la organización. Y puedan ampliar su margen de actuación: reglas más flexibles (informales) *versus* reglas más rígidas (formales).

---

<sup>27</sup> Alexander (1999) define la acción como el movimiento de una persona a través del tiempo y el espacio (Alexander 1999, 322).

Entonces tomamos en cuenta ambas dimensiones de la organización (en este caso el CE) con la idea de analizar en cuál de ellas se desarrolla de manera más activa la PSE de los actores. También el tipo de estrategias y acciones que éstos implementan para llevar adelante sus proyectos. Más concretamente, lo que sucede con la “micropolítica escolar”: las dinámicas políticas que ocurren dentro de las escuelas (González, 1997). Lo anterior tiene que ver con el tipo de RS que los actores tengan sobre la PSE y sus prácticas en el espacio escolar. Así, la acción involucra un proceso de representación (Alexander, 1999), o desde el NI de creencias compartidas. En resumen, el enfoque normativo incorpora en su análisis las acciones humanas, los contextos sociales y las instituciones (March y Olsen, 1984). Aparte de otras coincidencias entre el enfoque procesual de las RS y el enfoque normativo del NI, ambos comparten la idea de que las estructuras sociales influyen pero no determinan las prácticas de los actores.

Mientras las RS nos proporcionan acceder a la perspectiva subjetiva de los actores sobre cómo integran y forman cierta imagen sobre la participación social y su impacto en una determinada propensión a la acción, el NI nos ayuda en este trabajo a dar cuenta de los elementos institucionales que operan a favor o en contra de dicha acción, en este caso sobre la cuestión de la PSE y, en particular, a abordar aquellas instituciones informales por las que mostramos que discurre ésta.

**Capítulo 4**  
**Metodología**

## Capítulo 4 Metodología

### Dos paradigmas: positivista e interpretativo

La forma como está estructurado este capítulo es con la idea de hacer un recorrido desde los aspectos más generales hasta los más concretos. Por ello, se comienza hablando de los paradigmas y se termina con los instrumentos de investigación. Esto también con la lógica de ir estableciendo cómo se relacionan entre sí diferentes dimensiones: epistemológica, teórica y metodológica. Así como las posturas que defienden. Pero sobre todo para tener una idea más detallada de cuáles son las perspectivas en las que se inscriben el diseño teórico y metodológico de nuestra investigación.

Los dos paradigmas<sup>28</sup> principales son el positivista y el interpretativo. Aquí se señalan algunos de los supuestos en los que ambos se basan y las implicaciones que esto ha tenido para la epistemología, la teoría y la metodología en ciencias sociales. Por ello la importancia y el interés de retomar parte de esta discusión. Una de las cuestiones que se aborda tiene que ver con la crítica realizada por diversos autores al paradigma positivista. Lo cual es complementado con algunos comentarios propios. Y en términos generales estamos de acuerdo con dicha crítica. Así, se puede decir que los planteamientos fundamentales contenidos en la propuesta metodológica, que se desarrolla más adelante, se apoyan en el paradigma interpretativo y no en el positivista.

---

<sup>28</sup> Para Kuhn (2004), un paradigma es lo que comparten los miembros de una comunidad científica. Este término lo ve el autor en dos sentidos: como un conjunto de creencias, valores, técnicas; y como un elemento de dicho conjunto que pueda dar soluciones concretas, que utilizadas como modelos puedan sustituir reglas para la solución del resto de los problemas de la ciencia normal (Kuhn 2004, 269). Para este autor, la “ciencia normal” tiene que ver con la investigación sustentada en elaboraciones pasadas, que son reconocidas por determinada comunidad científica en cierto periodo de tiempo, como base para su práctica futura.

Por ejemplo, uno de estos planteamientos es el de las representaciones sociales<sup>29</sup> (RS), que según Valencia y Elejabarrieta (2007), tiene la ventaja que los sistemas de explicación en los que se inscribe le permiten el uso de diferentes metodologías para abordar problemas concretos. Es decir, habría una flexibilidad epistemológica y metodológica para generar conocimiento. Diferente al planteamiento hipotético-deductivo, propio de la lógica formal y racional (Rateau y Lo Monaco, 2013), el cual se inscribe dentro del paradigma positivista. Mientras que las RS tienen que ver con una lógica de carácter social que no responde a los contextos científicos y formales (Rateau y Lo Monaco, 2013). Es por ello que se interesa por el sentido común de los actores.

Asimismo, se establecen ciertas diferencias entre la metodología cuantitativa y la cualitativa, pero no viéndolas como contrarias sino como complementarias. Finalmente, se expone el modelo de análisis utilizado en esta investigación. Donde se menciona parte de la relación de la epistemología y la metodología cualitativa con las RS. Así como el vínculo entre algunos planteamientos teóricos y metodológicos, los objetivos y preguntas de investigación, y los instrumentos propuestos para la realización del trabajo de campo.

Partiendo desde la dimensión más general se puede hablar de dos paradigmas principales en ciencias sociales, el positivista y el interpretativo. Por supuesto con las diferencias de matiz que pueda haber al interior de cada uno de ellos en cuanto a los diversos autores y enfoques que les son afines, pero que a la vez parten desde ciertos supuestos comunes.

---

<sup>29</sup> Para Abric (2001), las RS funcionan como un sistema de interpretación de la realidad que rige las relaciones de los individuos con su ambiente físico y social, porque determinará sus comportamientos o sus prácticas (Abric 2001, 13). Esta afirmación del autor acerca de que las RS estarían determinando necesariamente los comportamientos o las prácticas de los actores, parece exagerada.

Sobre el positivismo<sup>30</sup>, Giddens (1997) comenta que a este término se le asocia con la noción de que las ciencias naturales y las ciencias sociales tienen en común una base lógica y tal vez metodológica. Esto ha implicado que uno de los objetivos principales de la investigación social, como sucede en la ciencias naturales, sea el de establecer leyes, regularidades y generalidades para el estudio de la sociedad por parte de investigadores afines a este enfoque.

Lo que a su vez está asociado con el tema del *determinismo*, donde el sujeto queda atrapado dentro de las estructuras sociales (pueden ser estructuras de valores, normas, reglas, etc.), las cuales determinan su conducta y el tipo de acción que pueda tener, porque existen leyes para el mundo social que son externas al sujeto y que escapan a su control. Entonces, el papel que pueda jugar el sujeto para incidir y transformar su propio destino no es relevante desde el punto de vista de esta postura. Precisamente este es un elemento relevante para el principio teórico- metodológico que se asume en la presente investigación y que se desarrolla más adelante. Es decir, se parte de que las estructuras sociales, incluidas en el estudio de las RS, influyen pero no determinan el comportamiento de los actores.

El aparato conceptual del positivismo ha resultado ser insuficiente e inadecuado, entre otras cosas, por su supuesta “objetividad”<sup>31</sup> (Martínez, 2011). Por la postura que asume sobre el tema de la acción que pueda tener el investigador en relación con su objeto

---

<sup>30</sup> Hay que distinguir entre el positivismo del siglo XIX, asociado con Comte; y el positivismo lógico del siglo XX, asociado con el Círculo de Viena. En este trabajo se hace alusión más que nada al segundo. La diferencia es que el positivismo de Comte tenía que ver más con la búsqueda de leyes para el mundo social desde una perspectiva sociológica. En cambio el positivismo lógico va más allá de esto. Porque ya entra en planteamientos metodológicos y epistemológicos que Comte no desarrolló. Aparte de que lo hace desde la filosofía, las matemáticas y las ciencias físicas.

<sup>31</sup> Desde la postura que defiende el positivismo: la objetividad como requisito para alcanzar conocimiento válido (Archenti y Piovani 2007, 32).

de estudio (Guba y Lincoln, 2012). O sea, la necesidad de dejar fuera su propia subjetividad, como condición para no afectar la intención de objetividad en la investigación. Pero de lo que se trata es de trascender esta postura conservadora de corte positivista dentro de las ciencias sociales, que sigue tratando de imponer su visión de cómo debe conducirse el investigador. Aunque el tema asociado a la neutralidad de valores en la investigación científica, no es algo novedoso y viene de tiempo atrás, sigue siendo uno de los puntos centrales en el debate al interior de las ciencias sociales.

En torno a la idea de que el sujeto forma parte del objeto que estudia (la sociedad), Fernández Enguita (1998) dice que la sociología puede mirarse como un proceso mediante el cual la sociedad intenta reconocerse a sí misma. Por ejemplo, en el presente trabajo se asume que debe haber un necesario contacto con los sujetos de estudio, lo cual incide en el tipo de conocimiento que pueda generarse. Simplemente porque uno de los instrumentos de campo elegidos es el de la observación participante.

En el aspecto epistemológico y metodológico, el positivismo ha sostenido la idea de que el sujeto<sup>32</sup> está separado del objeto<sup>33</sup>, por lo que éste puede ser estudiado de manera objetiva y neutral por parte del investigador: lo que se conoce como “neutralidad

---

<sup>32</sup> Habermas (1999) menciona que la filosofía de la subjetividad entiende al sujeto como alguien que tiene la capacidad de adueñarse de los objetos, sea teórica o prácticamente (Habermas 1999, 494).

<sup>33</sup> Ferraris (2008) habla sobre la teoría del objeto, desde la cual propone una tipología con base en tres objetos existentes, a los que el sujeto hace referencia como representación, los tiene en mente y realiza algo con ellos: 1) los objetos físicos, como montañas, cuerpos humanos, animales, sillas, que están presentes en el espacio y en el tiempo más allá de que puedan ser conocidos o no por algún sujeto. 2) Los objetos ideales, como números, teoremas, relaciones, que se hallan fuera del espacio y del tiempo, independientemente de si son conocidos por algún sujeto, y en el caso de que lo sean, puedan ser socializados. 3) Los objetos sociales, que no existen como tales en el espacio, pero que perduran como huellas (inscripciones, registros en la mente de las personas) y consiguen una permanencia en el tiempo, siempre y cuando los sujetos sepan de ellos, los utilicen (Ferraris 2008, 90). Por su parte, Ritzer (1997) comenta que Blumer se refiere a tres tipos de objetos: objetos físicos, como una silla o un árbol; objetos sociales, como un estudiante o una madre; y objetos abstractos, como una idea o un principio moral (Ritzer 1997, 239).

axiológica”, es decir, la neutralidad de valores. Así, se trata de separar y distinguir entre *hecho y valor*.

Un ejemplo práctico de la separación entre hecho y valor, es el que menciona Ritzer (1993) refiriéndose a lo planteado por Max Weber, en el sentido de que la función del académico en el salón de clases debe limitarse a enseñar los hechos y no incorporar en su práctica docente sus valores personales porque pueden afectar el análisis empírico. En cambio, Ritzer (1993) agrega que Karl Marx no estaba de acuerdo con esta postura, ya que para él, hecho y valor estaban dialécticamente interrelacionados. Y no pueden verse por separado, además de que el investigador no puede sustraerse de sus valores. En el presente estudio se comparte esta idea. Lo cual por supuesto tiene implicaciones a la hora de elegir la metodología y los instrumentos de investigación para el trabajo de campo.

Entonces, según la visión positivista la ciencia social debe encargarse de los hechos y dejar fuera los valores para no “contaminar” la investigación. Así, el investigador debe abandonar la postura crítica y conformarse con describir y comprobar, sin intentar dictar la norma y recomendar soluciones (Heinich, 2008). Simplemente se trata de conformarse con repetir y comentar las palabras con las que los actores nombran sus prácticas (Lahire, 2006). O sea, sólo quedarse con la interpretación que hacen los actores de ellos mismos. En el caso de la presente investigación sobre RS, la idea también es dar cuenta de cómo los actores entienden y dan significado a sus propias prácticas, pero además reinterpretarlo con el aparato teórico-metodológico propuesto. Esto tiene que ver con lo que Giddens (1993) llama la *doble hermenéutica*. Y no quedarse a la mitad del camino sólo con la versión de los sujetos investigados.



También Adorno y Horkheimer (1969) se meten al tema. Dicen que lo relacionado con el aspecto de la crítica social es suprimido de la investigación social empírica. Pero la teoría debe ser necesariamente crítica (Adorno, 2001). Los positivistas sostienen que la ciencia no debe involucrarse en la defensa de ninguna forma específica de acción social (Ritzer, 1997). Por ejemplo, la perspectiva metodológica propuesta en este trabajo incluye involucrarse directamente con los actores que son sujetos de estudio. Lo que buscamos con la metodología y los instrumentos escogidos es que sean los medios a través de los cuales se genere una investigación que tenga un aporte para la comunidad estudiada.

Sobre el tipo de conocimiento que se genera en las ciencias sociales, Dussel (1998) habla de un tercer criterio de demarcación donde ubica la ciencia social crítica *versus* la ciencia social funcional. Agrega que este tercer criterio se ubica en el plano de la lógica del descubrimiento y no en el de la lógica de la explicación, propio de la ciencia social funcional. El autor señala que desde el punto de vista de la ciencia social crítica el científico social es capaz de descubrir *nuevos* objetos observables y desarrollar un discurso *nuevo*, más allá de la epistemología y la teoría estándar que forman parte del sistema capitalista.

El autor habla de que la ciencia social funcional explica los “hechos” de acuerdo con los intereses del *capital* que es finalmente el auto-creador de la ganancia. En cambio la ciencia social crítica se pone de parte y junto a la víctima (el trabajador, el explotado, el oprimido) de este *capital* que causa su miseria, tratando de generar conocimiento en este sentido y no con base en los intereses del sistema de dominación. Es decir, de lo que se

trata es de incluir la parte *crítica* en la epistemología de las ciencias sociales y no seguir reproduciendo la ciencia social estándar y conservadora que sigue siendo la hegemónica.

En el caso del paradigma interpretativo, no hay una separación entre el sujeto y el objeto, como sucede en la visión positivista, sino que existe una relación dialéctica entre los dos. De modo que no están separados, mantienen una relación en la práctica y ambos se influyen. Se trata de comprender la realidad mediante un proceso interpretativo, una realidad no dada en forma directa a la observación (De la Garza y Leyva, 2012), sino una realidad entendida desde la dimensión subjetiva de los actores. Es por ello que su epistemología es subjetivista y los hallazgos de la investigación están mediados por valores (Guba y Lincoln, 2012).

Mientras que en el positivismo, como ya se comentó, la investigación debe caracterizarse por ser neutral y objetiva. Además, debe ser con base en relaciones causales por medio de “hechos objetivos” (Ruiz, 2003), los cuales son externos al propio investigador. De modo que el interés de éste debe centrarse en cómo los actores entienden el mundo en el que viven, evitando los juicios de valor (Heinich, 2008). Pero podemos decir que no existe tal neutralidad de valores en la investigación social, porque el investigador es parte de la sociedad que pretende estudiar y está influido por ella. En teoría se puede intentar ser objetivo, pero en la práctica es otra historia. No puede haber objetividad en cuanto al método porque el intérprete forma parte del mundo de vida del interpretado (Gadamer citado por De la Garza, 2006). Lo anterior coincide con los intereses del presente estudio, porque de alguna manera se refleja en el diseño metodológico, que se apoya de manera importante en la teoría de las RS que más adelante se detalla.

Precisamente una de estas formas de hacer investigación se relaciona con las RS, que tiene la ventaja de abordar y adaptarse desde diferentes perspectivas diversos temas de investigación para problemas concretos. Es decir, hay una flexibilidad metodológica.

## Representaciones, subjetivismo y constructivismo

Como parte del paradigma interpretativo, dos de los enfoques epistemológicos que están relacionados con la teoría de las RS son el subjetivismo y el constructivismo. El subjetivismo, como refiere Bautista (2011), se concentra en el análisis de los fenómenos de la conciencia, lo que se traduce como el acceso, por parte del investigador, a dichos fenómenos mediante la percepción del propio sujeto de conocimiento. Así, el subjetivismo limita la validez de la verdad al sujeto que conoce y juzga (Hessen, 2005). También la teoría de las RS se interesa por todos estos aspectos que tienen que ver con el pensamiento y visión de la realidad de los propios sujetos o actores. Con el tipo de significados, representaciones, interpretaciones y discursos que tienen sobre ellos mismos. Pero a diferencia del subjetivismo, el campo de estudio de las RS no se limita a lo que el sujeto percibe de sí mismo y de los demás, sino que incluye en su análisis lo relacionado con las estructuras sociales (de valores, reglas, normas, etc.) presentes en un determinado tiempo y espacio, así como las prácticas e interacciones de los actores dentro de ese contexto.

Por su parte, el constructivismo sostiene que el conocimiento es socialmente construido, y que la realidad vista como producción de conocimiento, no existe sin la presencia del sujeto (Bautista, 2011). Esto pone en duda, entre otras cosas, el concepto de

objetividad y el progreso científico (Gergen, 1996), que se defiende desde el paradigma positivista. Al constructivismo se le cuestiona porque mantiene una postura en contra de la evidencia empírica (Bunge, 2000). Y restringe el nivel del análisis a las interacciones de los actores, donde la realidad se limita a la visión del sujeto (De la Garza, 2006). Así, el mundo que experimentan los sujetos es construido por ellos mismos de manera automática (Von Glasersfeld, 1994).

De modo que el sujeto cuenta con una capacidad de pensamiento y de acción extraordinaria para la producción de conocimiento. Así, se fantasea con una sociedad a la total disposición de la construcción social de unos sujetos todopoderosos (Ferraris, 2008). Por ello hay que evitar idealizar a los sujetos en cuanto a su capacidad de pensamiento y de acción. Pero tampoco irse al otro extremo y afirmar que el sujeto es alguien pasivo y dominado por las estructuras sociales.

Ya dijimos que la teoría de las RS sí toma en cuenta las interpretaciones de los actores, pero no acepta que la construcción de la realidad pueda resumirse a su interpretación (Ibáñez, 2003), como lo propone el enfoque constructivista. También se le cuestiona su postura acerca de que no existe una realidad más allá de lo socialmente construido por parte de los actores. Hacking (2001) apunta que Berger y Luckmann no mantenían la idea de que todo fuera un constructo social, donde nada tuviera la posibilidad de existir a menos que fuera socialmente construido. Aunque mostraron su incapacidad para analizar satisfactoriamente las estructuras sociales (Ritzer, 1997). Para Bourdieu (2007), sí hay una construcción social de la realidad, pero al mismo tiempo están presentes

estructuras objetivas que también son parte de esa realidad. Aquí se toman en cuenta y son relevantes ambas dimensiones: subjetiva y objetiva.

## Metodología cuantitativa y cualitativa

Sobre la investigación cualitativa, Vasilachis (2012) habla de la importancia que significa consolidar la actualidad del compromiso ético, objetando la supuesta neutralidad valorativa del conocimiento, y así poder establecer una relación entre ética, epistemología y principios de calidad en la investigación. Esto que comenta la autora tiene que ver con la vigencia y legitimidad que ya tiene la metodología cualitativa para construir conocimiento válido desde el punto de vista científico. Sin recurrir necesariamente a criterios establecidos por la metodología tradicional de corte cuantitativo, que en su momento se consideró como el único camino auténtico para la producción de conocimiento científico (Archenti y Piovani, 2007). De modo que la metodología de la investigación ya no puede verse como una serie de reglas llevadas a cabo de manera universal (Guba y Lincoln, 2012). Por ejemplo, ahora se considera válido plantear métodos de construcción de teoría (De la Garza, 2012) propios de la investigación cualitativa.

La metodología cuantitativa busca analizar diferentes elementos que puedan ser medidos y cuantificados (Bautista, 2011). También trata de verificar empíricamente las hipótesis de investigación que son establecidas de antemano. Mientras que la investigación cualitativa busca identificar de manera profunda la naturaleza de las realidades (Martínez, 2011). Asimismo, trata de comprender el significado que hay detrás de los procesos,

comportamientos y actos (Ruiz, 2003). Se busca la interpretación y no tanto la explicación propia del enfoque cuantitativo. Las ciencias naturales ofrecen explicaciones y las ciencias humanas dan interpretaciones (Dilthey citado por Beuchot, 2000). Se puede decir que las primeras como fuente importante para el paradigma positivista y las segundas para el paradigma interpretativo.

Aquí Thompson (2002) tiene una opinión más flexible, cuando dice que la “explicación y la “interpretación” no deben verse como contrarios, sino como complementarios. Y Habermas (1999) refiere que la visión dualista de la ciencia, explicación *versus* comprensión, ya no es de actualidad. En tanto que Ibáñez (2003), sobre lo planteado por Gadamer, comenta que para la hermenéutica las formas de participación de las personas pasan necesariamente por la *comprensión*. Entonces, cada comunicación de significado es objeto de un proceso interpretativo (Vattimo, 1992). Y la acción comunicativa, realizada por los actores, se fundamenta en un proceso cooperativo de interpretación (Habermas, 1992).

Pese a las diferencias obvias entre las dos metodologías, aquí no se trata de que se imponga o sea mejor una sobre la otra, sino que en ciertos casos, donde lo amerite y sea pertinente, ambas puedan combinarse en trabajos de investigación. Por ejemplo, con posiciones intermedias en las que se pueden combinar métodos (Strauss, 2002), generar explicaciones más ricas (Gergen, 2002), y tener datos duros junto con interpretaciones de significados (De la Garza, 2012a). Esto a pesar de que siguen las críticas entre las dos posturas. Por ejemplo, la investigación cuantitativa cuestiona a la cualitativa porque no es

capaz de producir hallazgos válidos, y ésta crítica a aquélla porque la información que genera es superficial (Gergen, 2002).

No hay que olvidar que el enfoque cuantitativo mantuvo por largo tiempo el dominio sobre el cualitativo, y no precisamente porque fuera una mejor opción, simplemente porque logró imponer su visión, sobre todo lo relacionado con la epistemología. Sin embargo las condiciones han cambiado y lo cualitativo ha ido ganando terreno. Antes se le había relegado y no se le reconocía como un método válido para realizar investigación y producir conocimiento científico. Este es un ejemplo de como un paradigma científico logra imponer su visión, en este caso el positivismo lógico, rechazando todo lo que no encaja en él (Sokal y Bricmont, 1999), y desde una pretensión de conocimiento que es una demanda de obediencia (Maturana, 1997). Aunque como ya se ha insistido, esta visión ya no tiene el monopolio en las ciencias sociales.

En el caso concreto de la propia metodología cualitativa, con todo y que se parta de ciertos elementos comunes, existen diversas posturas dentro de la misma. Ruiz (2003) identifica al menos dos de ellas:

1) Autores identificados con la etnografía, la antropología y el interaccionismo simbólico, que defienden la idea de que el verdadero significado de los actos es conocido de forma privilegiada y originaria por los propios actores, donde se utilizan instrumentos como la observación participante o la entrevista en profundidad.

2) Mientras que autores relacionados con la sociología y la etnometodología, reservan para el investigador la capacidad de una interpretación más completa y auténtica, donde se estudie a los individuos y los grupos desde fuera, en su vida cotidiana y su sentido común.

Precisamente la teoría de las RS incluye en su análisis elementos de estas dos posturas. La idea es retomar de la primera su interés en los actores como los principales protagonistas e intérpretes de su visión del mundo, de la forma como ellos mismos entienden sus propias prácticas y representaciones acerca de determinado tema, en este caso la PSE. De la segunda, su interés en que el investigador haga una interpretación más completa y profunda sobre estas prácticas y representaciones de los actores. Este tema de las prácticas y representaciones de los actores se desarrolla más a detalle en los siguientes capítulos. A continuación se presenta el modelo de análisis propuesto como estrategia metodológica.

### Diseño metodológico

El diseño metodológico utilizado se inscribe dentro de un enfoque de investigación de corte cualitativo-interpretativo. El cual se interesa en las realidades (objetos, productos) que pueden ser sujetas de interpretación y que se relacionan con la acción del sujeto (Bautista, 2011). Los enfoques procesual y estructural de las RS fueron útiles en la medida que nos permitieron dar cuenta del tipo de acciones, discursos e interpretaciones hechas por los diversos actores, así como del contenido y estructura de la RS. También fue fundamental el enfoque normativo del NI, porque nos sirvió para dar cuenta de los aspectos formales e informales, en la práctica de la participación social, en especial, en el funcionamiento y trabajo de los CE.

Lo que nos interesó es cómo los actores entendieron y dieron significado a sus propias representaciones y prácticas, para después reinterpretarlo con el aparato teórico-



metodológico aquí propuesto. Más arriba hemos señalado que Giddens (1993) llama a esto la *doble hermenéutica*. O dicho de otro modo, para el caso concreto de la investigación cualitativa (Gomes et al. 2005): la interpretación es el punto de partida (porque se inicia con las propias interpretaciones de los actores) y es el punto de llegada (porque es la interpretación de las interpretaciones).

La manera como se articuló la perspectiva teórica con el abordaje metodológico, fue principalmente a través de los enfoques procesual y estructural de las RS. Esto nos permitió utilizar dos instrumentos, la asociación libre de palabras y la elaboración de frases. Por medio de las cuales se generó información importante que sirvió como complemento a la información obtenida a través de la observación participante y las entrevistas. Así, en el objetivo general propuesto en este estudio se toma en cuenta el análisis del tipo de prácticas de los actores en su contexto y sus representaciones. Dicho de otro modo, un análisis de los contextos de la acción y del punto de vista de los actores (Jodelet, 2008). A su vez, los instrumentos ya mencionados permitieron dar cuenta de estas representaciones y prácticas de los actores.

Siguiendo con esta articulación, dos de los objetivos específicos tienen que ver con las condiciones de implementación y trabajo de los Consejos en sus tres niveles: escolar, municipal y estatal. Así como la relación que puede haber entre ellos. El tercer objetivo específico se relaciona con las diferencias de concepción entre la participación desde la educación y la participación desde el ámbito municipal. Aquí los cuatro instrumentos fueron útiles para cumplir con los tres objetivos. Tanto las entrevistas como la asociación libre de palabras y la elaboración de frases nos permitieron dar cuenta de la visión que

tienen los actores sobre los Consejos en sus tres niveles y las formas de participación. Esto se pudo registrar, sobre todo en el caso de los CE donde se generó la mayoría de la información, que a su vez sirvió para saber qué estaba pasando con los otros dos niveles de Consejos.

### Operacionalización de lo conceptual

Dentro del abordaje teórico y metodológico que existe para el estudio las de las RS, se retoma parte de lo señalado por Ibáñez (2003). En el sentido de que una RS es al mismo tiempo un producto y un proceso. Así, el contenido de la RS, entendido como un producto sociocultural, parece estar ya elaborado dentro del pensamiento de los actores. Pero también, al hacer referencia en la formación de una RS, ésta aparece como un proceso, un mecanismo en construcción (Ibáñez, 2003). Es decir, para este autor las personas van construyendo de manera activa la imagen que se forman sobre determinado objeto en relación, por ejemplo, con las preguntas hechas por el investigador. No es que ya lo tengan de antemano totalmente definido en su pensamiento, sino que esto se combina con un proceso de construcción en torno a la imagen que se les va presentando.

Debe existir una cierta estructura para que la RS se vaya formando y termine por insertarse en el pensamiento del sujeto (Rateau y Lo Monaco, 2013). Así, los diversos elementos que la componen se funden en una estructura integradora (Ibáñez, 2003). Destacando además que la representación hace que a toda figura corresponda un sentido, y a todo sentido una figura. Por medio de dos procesos se descubre cómo un conocimiento se transforma en representación y cómo la representación trastoca lo social. El primero es la

*objetivación*, que consiste en diversas operaciones formadoras de imagen y como algo que es estructurante, se ponen en imágenes las nociones abstractas (Jodelet, 1986). Es como una simplificación de los conocimientos que de esta manera se hacen manipulables, son usables, y permiten, entonces, ser instrumentos para orientar las percepciones y los juicios que se emiten sobre determinada realidad social.

El segundo de los procesos es el *anclaje*, referido al enraizamiento de la representación que recurre a la integración cognitiva de un sistema de pensamiento preexistente y las transformaciones que se derivan de esta relación. Es decir integrar lo nuevo, incorporarlo como parte del marco interpretativo habitual y orientar las conductas y las prácticas sociales: permite transformar lo que es extraño en familiar (Araya, 2002). Entonces la RS se presenta al mismo tiempo como innovadora y estable, móvil y rígida (Rateau y Lo Monaco, 2013).

Por su parte, el abordaje teórico y metodológico del enfoque normativo del NI, se interesa, entre otras cosas, por la influencia que tienen las reglas de la organización sobre la conducta individual y colectiva. Por ello es que dicho enfoque tiene como una de sus unidades de análisis básicas, a las propias reglas. La unidad de análisis es un objeto acerca del cual se buscan informaciones (Marradi, 2007). En este sentido, el interés estuvo puesto en la estructura de reglas que viene desde el nivel más macro: la política educativa de la PSE. Y su vínculo con el nivel más micro: la PSE de los actores dentro del espacio escolar. Lo que a su vez tiene nexo con la dimensión formal e informal de la organización, en este caso el CE.

Así, se puede poner como ejemplo los instrumentos de investigación que se utilizaron en el presente estudio. La asociación libre de palabras, la elaboración de frases, la entrevista semiestructurada y la observación participante. Los cuales sirvieron como herramientas para la operacionalización de las definiciones conceptuales ya descritas en el apartado teórico, que a grandes rasgos se refieren a: 1) la articulación entre el sujeto y lo social (Valencia, 2007); 2) la dimensión formal e informal de la organización.

Un ejemplo concreto de la operacionalización de las RS, ligado con lo ya expuesto por Ibáñez (2003), fue cuando los actores expresaban de manera espontánea su visión del mundo acerca de algún tema, y a pesar de que no fuera una idea preconcebida sobre dicho tema, a la vez elaboraban sobre la marcha la propia imagen que se le venía a la mente sobre determinada RS. En este caso la PSE y los demás términos que se incluyeron en los instrumentos de la asociación libre de palabras y la elaboración de frases.

Así, los cuatro instrumentos ya mencionados permiten el abordaje de las RS y las prácticas relacionadas con la PSE y los CE desde los aspectos formales e informales. Entonces es papel del investigador aclarar la pertinencia de los procedimientos seleccionados (Sautu et al. 2005)

### Instrumentos y procedimiento

Como ya se comentó, los instrumentos que se aplicaron fueron cuatro. El trabajo de campo lo llevamos a cabo entre 2013 y 2014. La observación participante la llevamos a cabo únicamente en dos escuelas de Hermosillo. Esto por medio de un estudio de caso. Nos situamos en el *estudio de caso instrumental*, propuesto por Stake (2013). Aquí el caso sirve como instrumento para dar cuenta de las características de algún fenómeno (Archenti,

2007). Y le toca al investigador definir los límites del fenómeno (Vennesson, 2013). Para nuestro ejemplo, las representaciones y prácticas de la PSE en el espacio escolar. Así, el caso actúa como respaldo y facilita nuestro entendimiento de algo más (Stake, 2013). En este tipo de estudio de caso la selección se realiza a partir de ciertos criterios establecidos por el investigador (Archenti, 2007).

Para justificar nuestra elección de cuáles serían las dos escuelas, así como la ciudad donde se llevaría a cabo la observación participante, nos basamos en tres criterios. 1) Maximizar lo que potencialmente podemos aprender del caso. 2) Su mayor accesibilidad (Stake, citado por Archenti, 2007), ya que los estudios de caso dependen de la accesibilidad de fuentes empíricas (Vennesson, 2013). 3) Aquel caso al que le podemos dedicar más tiempo (Stake, 2013).

En el primer criterio elegimos la ciudad de Hermosillo porque era donde primeramente teníamos la oportunidad de asistir y observar las reuniones para instalar los CE, así como las dinámicas de los actores en el espacio escolar. Con una entrada más sencilla a las escuelas para llevar adelante nuestra observación, que es el escenario ideal para la investigación (Taylor y Bogdan, 1987). En el segundo criterio nos decidimos por las dos escuelas ubicadas en Hermosillo por su mayor accesibilidad respecto de las otras dos ciudades. En el tercer criterio escogimos la ciudad de Hermosillo por la posibilidad que teníamos de destinarle más tiempo a la observación: tomando en cuenta el tiempo disponible, así como los recursos a nuestro alcance.

Los otros tres instrumentos sí se aplicaron en las tres ciudades de Sonora: Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón. En total se eligieron seis escuelas: tres primarias y tres secundarias, con sus respectivos CE. En cada una de las tres ciudades se seleccionó una

primaria y una secundaria. El criterio utilizado para seleccionar las tres primarias es que éstas fueran de muy alta marginación, basándose en información del Programa Escuelas de Calidad (PEC). Mientras que el criterio para elegir las tres secundarias fue lo opuesto. También se incluyeron tres Consejos municipales, uno por cada ciudad. Y el Consejo estatal que tiene su sede en Hermosillo. Nuestros resultados y hallazgos se aplican en general para las tres ciudades ya mencionadas. La idea no era hacer una comparación entre las tres, sino identificar y analizar las RS en conjunto.

Con excepción de una primaria en Ciudad Obregón, donde tuvimos que buscar una segunda opción, en las demás escuelas seleccionadas, desde el primer momento, pudimos llevar adelante el trabajo de campo. El proceso fue el siguiente. Lo que hicimos primero, con información del PEC, fue identificar las primarias de educación pública consideradas de muy alta marginación en cada una de las tres ciudades. Después detectar secundarias de educación básica con el criterio opuesto al de las primarias. Cuando ya tuvimos el conjunto de escuelas elegidas, buscamos contactarnos con ellas para que nos dieran una cita y plantearles nuestro plan de trabajo.

En prácticamente todos los casos, la directora o director de la escuela fue quien nos abrió la posibilidad y permitió que sacáramos adelante el trabajo de campo. Nos dieron las facilidades para concretarlo. También en ocasiones nos apoyaron padres de familia y maestros. Aunque se dieron ciertas resistencias y dudas acerca de nuestra presencia e intenciones. Por momentos algunos actores, sobre todo maestros, pensaban que íbamos con la intención de evaluarlos en su práctica docente. En este sentido, pensamos que quizá pudo influir que en el contexto escolar, en menor o mayor medida, estuviera presente el tema de la reciente reforma educativa (2013). Por otro lado, tuvimos oportunidad de hacer

entrevistas en los propios salones de clase. Incluso un par de veces pudimos presenciar parte de una clase en el aula.

En ciertos momentos tuvimos que dar una explicación más detallada de las características de nuestra investigación. Por ejemplo, ante la desconfianza de ciertos docentes por la información que nos iban a proporcionar tanto en las entrevistas como en la asociación libre de palabras y la elaboración de frases, les insistimos en que no iban a aparecer sus nombres, ni siquiera el nombre de la escuela. Esto por una cuestión de ética del propio investigador: garantizar la confidencialidad y privacidad de las personas que estudiamos (Taylor y Bogdan, 1987). Sin embargo hubo casos en que no aceptaron que los entrevistáramos o no quisieron llenar los instrumentos de la asociación libre de palabras y la elaboración de frases.

En el caso de los tres Consejos municipales y el Consejo estatal, primero buscamos quiénes eran los responsables de la política de participación social. Después agendamos una cita para que nos dieran una entrevista y nos contestaran los instrumentos de la asociación libre de palabras y la elaboración de frases.

Para la validación e interpretación de la información, utilizamos la estrategia de *triangulación*, que entre sus opciones incluye la triangulación de datos generados a través de diversas técnicas o instrumentos de corte cualitativo. Y se combinan con el propósito de producir un conocimiento más profundo de la realidad (De Souza Minayo et al. 2005). Asimismo, la triangulación ayuda a identificar las diferentes realidades (Stake, 2013). De modo que puede ser contrastada la información derivada de cada técnica o instrumento que se emplea en la investigación. Es decir, comparar entre sí los resultados y hallazgos obtenidos. Incluyendo tanto las similitudes como las diferencias.

### *Observación participante*

Empezamos con la observación participante, que es un tipo de investigación que involucra la interacción social entre el investigador y los informantes en el entorno de los últimos (Taylor y Bogdan, 1987). Se buscó identificar el tipo de prácticas e interacciones de los actores según el espacio donde desarrollaban sus actividades: la escuela y las reuniones de los CE. Se trató de captar lo relacionado con la PSE en dichos espacios, así como las condiciones de trabajo en las que operan dichos Consejos.

Como ya hemos apuntado, sólo se incluyó la observación participante llevada a cabo en dos escuelas en la ciudad de Hermosillo. En una primaria, una secundaria, en las reuniones de los CE a las que se tuvo acceso y otros eventos escolares. Esto con la idea de comparar los hallazgos entre ambos espacios escolares.

Comenzamos el acercamiento con las escuelas en 2013. El acceso a las mismas, para poder desarrollar la observación, fue a través de las dos Directoras. Siendo las principales responsables, nos dieron permiso para llevar a cabo nuestras actividades, entre ellas, la observación. Es decir, cumplieron el papel de *porterías*, que para la investigación cualitativa son quienes facilitan la entrada, en este caso, a una institución escolar de interés para la investigación (Taylor y Bogdan, 1987). Es así que establecimos contacto con el resto de los actores.

Aquí un actor importante, por su aporte de información, fue el Presidente del CE de la secundaria, que al mismo tiempo formó parte del CM. Y debido a sus actividades asociadas con el CE, se contactó con un funcionario de participación social a nivel estatal. De modo que tenía una cierta idea de lo que pasaba con la PSE y los tres niveles de



Consejos. A este actor lo conocimos en la reunión donde se conformó e instaló el CE de la secundaria. Esto gracias a que la Directora nos invitó a dicha reunión.

Desde nuestra primera visita a las dos escuelas, pudimos entrevistarnos con ambas Directoras. Aunque a lo largo del proceso sí se nos dificultó nuestro trabajo de campo, porque en ocasiones no coincidimos con ellas cuando nos presentamos en las escuelas. Aunque a veces dieron instrucciones que nos permitieron llevar adelante nuestras actividades. Pero no siempre tuvimos la posibilidad de agendar citas formales con ellas. Y en ocasiones nos presentamos de sorpresa en las escuelas. Esto nos ayudó a ganar tiempo en el proceso del trabajo de campo.

Donde observamos que estuvo más presente el tema de la PSE, aparte de la reunión formal en que se instalaron los dos CE, fue durante las reuniones informales en las que solo participaron unos cuantos actores. Es decir, en estas reuniones informales no había ni de cerca los asistentes que sí hubo en la única reunión formal que se realizó tanto en la primaria como en la secundaria.

Mi presencia en la primaria fue de forma más abierta: la Directora me fue presentando de salón en salón con los estudiantes y los maestros. En la secundaria no me llevaron a ningún salón para presentarme. De hecho en más de una ocasión me preguntaron quién era y qué estaba haciendo allí. Aquí la Directora fue más cuidadosa. Pero, por otro lado, me invitaron a más eventos en la secundaria que en la primaria. La disposición de las dos directoras resultó clave para sacar adelante el trabajo de campo. Básicamente les interesó el tema de investigación de la tesis, así como los resultados y hallazgos una vez terminada.

El acceso a la primaria, con todo y que se localiza en una zona de alta marginación, no es tan complicado como pudiera pensarse. Las casas que se encuentran alrededor de la escuela se caracterizan por tener una sola planta donde domina la tierra y no el pavimento. Con excepción de la calle principal, que es la ruta más segura por la que se llega a la primaria. Finalmente es una zona que está ubicada en la periferia de la ciudad de Hermosillo, y se nota.

Foto 1  
Escuela primaria en Hermosillo



Foto de una de las calles sin pavimentar que rodean la escuela primaria. Se puede observar lo sencillo y precario de las construcciones y de la zona en general.

La escuela está pavimentada en toda la parte donde hay construcción. Aunque la mayor parte del terreno se compone de tierra. Dentro de la escuela hay algunos árboles que

dan sombra, pero de ninguna manera son suficientes para protegerse del intenso calor. En este sentido, ciertos espacios de la primaria, como el patio, no son ocupados por los actores en algunos momentos del día. Lo que estaría afectando y modificando la interacción y prácticas entre alumnos, docentes y padres de familia. Siendo que el patio es quizá el lugar más importante para el desarrollo de la interacción social. Por ejemplo, es donde se llevó a cabo la reunión para instalar el CE. De hecho el tejaban que se piensa instalar es para cubrir la totalidad del patio y que se puedan realizar más actividades en él.

Lo anterior, en su momento, coincidía con la falta de una infraestructura más adecuada y de mayor calidad dentro de la primaria. Pero gracias a las gestiones del CE y la Sociedad de Padres, la infraestructura de la escuela mejoró de manera notable. La ayuda vino de parte del gobierno estatal. Entre otras cosas, se instaló un tejaban con la capacidad de cubrir todo el patio; aires acondicionados en los salones; piso en los baños; y se estaba construyendo una cancha deportiva. Sin embargo, el entorno físico y social sigue siendo de gran marginación. Aunque en una de nuestras visitas la Directora nos comentó que, con apoyo del gobierno estatal, iban a empezar a pavimentar calles cercanas a la primaria.

Foto 2  
Escuela primaria en Hermosillo



Foto de la calle por donde se accede a la entrada principal de la escuela. Se puede notar que la calle no está pavimentada. Lo mismo aplica para parte de lo que se alcanza a ver de la primaria a través de las rejas. Las casas son de una sola planta y de construcción sencilla, por no decir que precaria. Asimismo se pueden apreciar algunos *grafitis*, de los que ya antes nos había comentado la Directora, como un ejemplo del descuido y poca vigilancia en la zona.

Foto 3  
Escuela primaria en Hermosillo



Foto del tejaban que recientemente se instaló en la primaria, con la gestión y apoyo del CE. El gobierno estatal fue quien proporcionó los recursos.

Mientras que la secundaria se encuentra en una zona céntrica con fraccionamientos de lujo. También cuenta con más vías de acceso, todas ellas pavimentadas. Por ejemplo, casi todos los padres de familia llegan en automóvil a la secundaria. A diferencia de la primaria, donde casi todos los padres de familia llegan a pie. Y parece que esto va más allá de la cercanía o lejanía de las dos escuelas respecto del traslado que tienen que recorrer los padres de familia hasta ellas.

Foto 4  
Escuela secundaria en Hermosillo



Foto de una de las privadas que colindan con la escuela secundaria. Se puede notar el gran contraste frente a la zona donde se encuentra la primaria, donde no está pavimentado y las construcciones son de una sola planta.

Foto 5  
Escuela secundaria en Hermosillo



Foto de la calle por la que se accede a la entrada principal de la escuela secundaria. Se puede observar que está pavimentada, a diferencia de lo que sucede con la primaria. Incluso hay señalizaciones con la idea de que la entrada y salida de los estudiantes sea más segura y organizada.

Salvo pequeñas zonas de tierra, el resto de la superficie de la secundaria está pavimentada. Prácticamente todo el patio está cubierto por un tejaban. Lo que proporciona una sombra importante para protegerse de los rayos solares. Se puede decir que es un espacio que no se pierde y puede estar disponible en todo momento.

Similar al ejemplo de la primaria, aquí el CE y la Sociedad de Padres gestionaron para que se instalaran aires acondicionados en algunos salones, así como tribunas en el área donde los estudiantes practican deportes. Ya mencionamos que la infraestructura de la primaria ha mejorado y se nota un cambio importante, pero no al nivel de la que tiene la

secundaria. La ventaja de la secundaria es que ha sido ayudada por padres de familia que han actuado como intermediarios en la gestión y obtención de recursos, más allá de lo realizado por el propio CE. Digamos que es un complemento para atraerse mayores recursos.

Foto 6  
Escuela secundaria en Hermosillo



Foto del tejaban de la escuela secundaria. Se puede notar que es de mayor calidad y tamaño que el de la primaria. Aparte la cantidad y calidad de la infraestructura supera por mucho a la de la primaria.

La información que se generó a través de la observación participante se sistematizó con base en cada visita realizada en ambas escuelas. Con un total de 17 visitas en un periodo de siete meses. En las cuales se pudieron registrar aspectos relacionados con los CE; el CTE; eventos escolares; reuniones informativas para los padres de familia; prácticas e



interacciones de los actores; infraestructura de las escuelas; y características de su entorno. Se agrupó dicha información de cada visita en diversos aspectos que se iban observando en la cotidianidad de las dos escuelas y su entorno. La descripción y análisis se realizó por medio de los discursos, actitudes, prácticas e interacciones de directivos, docentes, alumnos, padres de familia y autoridades locales. Con la descripción se trata de que las opiniones de los actores sean preservadas de la manera más fiel posible (Gomes et al. 2005). Y con el análisis se busca establecer las relaciones entre las partes que componen el conjunto de datos (Gomes et al. 2005).

### *Entrevistas*

El segundo fue la entrevista en profundidad<sup>34</sup>. La cual se caracteriza por los “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones tal como las expresan con sus propias palabras” (Taylor y Bogdan, 1987). Se realizaron entrevistas semiestructuradas a diversos actores. Piovani (2007) dice que generalmente este tipo de entrevista puede considerarse “en profundidad”, y se le clasifica con un grado medio de espontaneidad en cuanto a la interacción verbal entre entrevistador y entrevistado.

La entrevista nos fue útil en la medida que es una técnica que se traduce en la producción de un discurso (Abric, 2001). La idea de utilizar este instrumento fue la de conocer la percepción de los diversos actores ya descritos, sobre la PSE y las condiciones en las se encuentran los Consejos en sus tres niveles en cuanto a su instalación y

---

<sup>34</sup> Por su parte, Abric (2001) señala que la entrevista en profundidad es un método indispensable para cualquier estudio sobre RS.

funcionamiento. También la manera en que los CE comprenden e implementan la política de participación social. Recordando que son los más cercanos a las escuelas porque se espera que cada una de ellas, en teoría, tenga su propio CE.

En total se realizaron 60 entrevistas semiestructuradas, a personal administrativo, docentes, padres de familia, estudiantes e integrantes de los CPSE en sus tres niveles: escolar, municipal y estatal. Hay ejemplos interesantes como el de un padre de familia que es Presidente de un CE y también es integrante del CM. Parte del contenido de las entrevistas se ha contrastado con resultados de la asociación libre de palabras y la elaboración de frases. Lo que nos ha permitido detectar algunas contradicciones en el discurso de los actores.

#### *Asociación libre de palabras y elaboración de frases*

Pasando a los instrumentos de la asociación libre de palabras y la elaboración de frases, el proceso de construcción fue el siguiente: 1) Se eligieron siete conceptos o expresiones que nos permitieran dar cuenta de las RS de los actores sobre la PSE, así como identificar y analizar aspectos relacionados con los tres niveles de Consejos. Estos conceptos o expresiones se escogieron para tratar de dar respuesta a nuestras preguntas y cumplir con nuestros objetivos de investigación. Significaron una ayuda importante, junto con el aporte de la observación y las entrevistas.

2) Los conceptos o expresiones se pilotearon en un primer acercamiento con los actores, para saber qué tanto nos podían ser útiles para lo que buscábamos en función de lo expresado por los actores. Lo que nos interesaba saber era el conocimiento que los actores podían tener sobre la temática; si las instrucciones y el llenado de los instrumentos era

comprensible para ellos; y si tenían el interés y la disponibilidad para hacerlo. Lo que hicimos fue ir a un par de escuelas para pilotear los instrumentos. Y nos dimos cuenta que hacía falta darles una explicación más amplia y detallada a los actores, más allá de las instrucciones que venían en los propios instrumentos.

Entonces en el diseño de los mismos no fue necesario realizar cambios, pero sí fue necesario, ante ciertas dudas de algunos actores, darles una plática previa al llenado de los instrumentos. Encontramos que fue lo idóneo para poder llevar adelante esta parte del trabajo de campo en las seis escuelas y los Consejos es sus tres niveles. A continuación se desarrolla más a detalle cómo se llevó a cabo el análisis en ambos instrumentos.

Haciendo un ejercicio de autocrítica, pensamos que la inclusión de ciertas palabras o expresiones empleadas en los dos instrumentos ya mencionados, no fue la mejor decisión. Digamos que estuvieron de más. Con todo y que piloteamos ambos instrumentos antes de entrar formalmente a nuestro trabajo de campo. Lo anterior podemos ejemplificarlo en dos fases diferentes de nuestra investigación, aunque complementarias. Una de carácter operativa y otra de carácter analítica. En la primera fue menos práctico para los actores tener que llenar con palabras y frases elementos asociados con 12 expresiones, en lugar de que fueran sólo siete de ellas, que hubiera sido lo ideal: dedicarle menos de su tiempo a tratar de completar el llenado de los instrumentos. Pero en ese momento del trabajo de campo no lo alcanzamos a detectar. Fue hasta la segunda fase cuando nos dimos cuenta, a la hora del análisis de la información, que únicamente estos siete términos eran los indicados y pertinentes para incluirlos desde la primera fase del trabajo de campo hasta la segunda fase del análisis: participación, educación, Consejos escolares, Consejo municipal, Consejo estatal, política educativa y autoridades locales.

La *asociación libre de palabras*, es mencionada por Abric (2001) como un instrumento importante para la identificación y análisis de las RS, que se basa en una serie de términos donde se le pide al sujeto que produzca todas las expresiones o adjetivos que se le presenten de forma espontánea. En el caso de la asociación libre de palabras, el análisis lo hacemos a través de dos enfoques de las RS: el procesual y el estructural. El primero se centra en el proceso social, en el contenido de la RS (Araya, 2002). El segundo se centra en los mecanismos cognitivos para dar cuenta de la estructura de la RS (Araya, 2002), aunque también se interesa por el contenido de la misma. Entonces de lo que se trata es de identificar cómo está estructurada u organizada jerárquicamente la RS, así como mostrar su contenido o significado.

Para tal efecto nos apoyamos en la teoría del *núcleo central* de Abric (2001). Este autor señala que la RS está constituida por elementos centrales y elementos periféricos. Es decir, hay una jerarquía entre ellos. Los primeros se ubican en el núcleo central (incluye el sistema de normas y valores sociales) y ocupan una posición privilegiada, porque son quienes otorgan su significación a la representación (Abric, 2001). Los segundos constituyen el *sistema periférico* y son el lado más accesible de la representación vinculado con el contexto inmediato de los actores (Abric, 2001).

En torno al núcleo central se organiza la RS, incluidos los elementos no centrales, aún los más marginales (Flament, 2001), en este caso los periféricos. Cuando se habla de elementos no centrales, que no estarían en la periferia, habría también una *capa media* de la RS, que se ubicaría entre el núcleo central y el sistema periférico. Y cuyo análisis es igualmente relevante como parte de la estructura y contenido de la RS. Esto que hemos

explicado es importante como antecedente para el análisis que hacemos acerca de la estructura y contenido de la RS, como parte del capítulo 6 del presente trabajo.

Para efectos de esta investigación se eligieron las siguientes expresiones: participación, educación, Consejos escolares, Consejo municipal, Consejo estatal, política educativa y autoridades locales. En total se aplicaron 45 de estos instrumentos en las tres ciudades. La información se ha ordenado y analizado de la siguiente forma: primero se buscó identificar la frecuencia de las palabras; después el peso que éstas tenían para ir perfilando el tipo de RS con base en su contenido; finalmente la relación entre ellas para agruparlas en diferentes categorías y así dar cuenta de la estructura u organización jerárquica de la RS, de sus elementos centrales y periféricos.

Seguimos con la *elaboración de frases*. Las cuales se construyen por parte de los diversos actores a partir de un término que se les señala. En este caso fueron los mismos términos utilizados en la asociación libre de palabras. En total se aplicaron 44 de estos instrumentos en las tres ciudades. La elaboración de frases también resultó importante para la identificación y análisis de las RS. Podemos decir que se complementó con la asociación libre de palabras para tener una idea más completa de las diferentes formas de pensar. Aunque en este instrumento el tipo de análisis fue diferente.

Aquí nos interesó el contenido de la RS en la medida que detectamos una doble representación en función de lo expresado por los actores. La primera tiene que ver con el *contexto inmediato*, que según Abric (2001), dicho contexto es uno de los factores de los que depende el significado o sentido de la representación. El autor también se refiere a ésta como una organización significativa. La segunda representación se relaciona con lo que

llamamos una *visión de futuro*, en este sentido Flament (2001) señala que la noción de prescripción se refiere, entre otras cosas, a lo que es deseable hacer. El autor le da el nombre de cognición prescriptiva, que se refiere a los modos que puede tomar, por ejemplo, una práctica social en una situación dada (Flament citado por Casado, 2001).

Para nuestro ejemplo, el *contexto inmediato* es un factor que está directamente ligado con lo percibido y expresado por los actores sobre lo que acontece en la práctica concreta y cotidiana de la PSE. Mientras que la *visión de futuro*, es un factor que se encuentra directamente asociado con lo que los actores esperan se cumpla más adelante respecto de la PSE. Así, con base en los dos tipos de representación, lo primero que hicimos fue analizar el total de frases para dar cuenta de cuáles eran las principales que por su significado se vinculaban con el *contexto inmediato* o con la *visión de futuro*. Después conjuntamos las frases según sus relaciones y similitudes en torno a diversos temas. Y en un tercer momento sacamos categorías que representaran a cada conjunción de frases. Lo cual nos permitió hacer un análisis de las dos representaciones ya descritas. Esto como parte del capítulo 6 de nuestro estudio.

Es importante decir que el análisis de ambos instrumentos se realizó en función de lo expresado por los actores en su conjunto: padres de familia, docentes, estudiantes, directivos y autoridades locales. Es decir, nos interesaba lo relacionado con las RS de los actores de la comunidad. Nuestra intención era la comunidad y no un individuo o grupo particular. Recordando que la participación social refiere más a colectividades que a individualidades.

### *Ejemplos de Modelos de análisis*

No hay muchos ejemplos de modelos de análisis sobre los instrumentos asociados con las RS, y no siempre se sabe cómo analizarlos. Por ello nos interesa destacar cuatro estudios sobre la temática. Para así darnos una idea general de los elementos que contienen, que en mayor o menor medida se vinculan con nuestro modelo de análisis. Al cual ya hemos hecho referencia en cuanto a la forma de organizar y analizar la información. Y más adelante lo sintetizamos en la tabla 10. Aquí nuestra intención, antes de entrar de lleno al análisis de la asociación libre de palabras y la elaboración de frases (capítulo 6), es mostrar de manera resumida cómo estos autores estructuran y analizan la información contenida en sus respectivos trabajos.

Por ejemplo, el estudio de Hernández (2010) se enfocó en caracterizar e interpretar las RS de la escuela desde la óptica de un grupo de jóvenes estudiantes. Utilizó una metodología de corte cualitativo-interpretativo. Y se apoyó principalmente en el enfoque procesual de las RS. Las técnicas de investigación que utilizó fueron la observación, el formulario, el relato y la entrevista. Para la interpretación de los resultados el autor se basó en la idea de *núcleo figurativo*, que tiene que ver con el agrupamiento de significados, como parte del aparato teórico de las RS. Así, caracterizó tres maneras en que los estudiantes representan la escuela asociándola con aspectos favorables. De allí se desprendieron sus conclusiones principales. A continuación se muestra un ejemplo de cómo presenta los datos el autor. Aquí lo que le interesa es elaborar una caracterización sociodemográfica de los estudiantes.

Caracterización sociodemográfica de los 48 estudiantes participantes en la investigación

Variable	Subcategoría	N. estud.	%
Edad	14	3	6.3
	15	21	43.8
	16	20	41.7
	17	2	4.2
	18	2	4.2
Grado	Décimo	29	60.4
	Undécimo	19	39.6
Género	Masculino	23	47.9
	Femenino	25	52.1
Estrato	Dos	1	2.1
	Tres	26	54.2
	Cuatro	19	39.6
	Cinco	2	4.2
Nivel educativo de la madre	Primaria	1	2.1
	Bachillerato	12	25
	Técnico	14	29.2
	Superior	21	43.8
Nivel educativo del padre	Primaria	2	4.2
	Bachillerato	7	14.6
	Técnico	11	22.9
	Superior	26	54.2
Padre fallecido		2	4.2

El trabajo de Navarro y Gaviria (2010) buscó identificar si existía una representación social acerca del habitante de la calle, puesto que su objeto de estudio podía no tener una representación como tal. Lo anterior formó parte de su hipótesis de trabajo.



Utilizaron una metodología de corte cuantitativo. Se apoyaron sobre todo en la teoría del *núcleo central*, como parte del enfoque estructural de las RS. Las técnicas de investigación usadas fueron la asociación libre de palabras y la entrevista. Realizaron un análisis prototípico y categorial. Esto les permitió a los autores reconocer la jerarquía de los diferentes elementos de la RS, y así poder plantear una hipótesis de cómo estaba estructurada la misma. Ubicando los elementos centrales y los periféricos de la RS, así como sus relaciones. Los autores presentan parte de sus datos con base en un cuadro, que a continuación incluimos. En dicho cuadro presentan un análisis categorial asociado con la RS del habitante de la calle.

Análisis categorial: jerarquía entre las categorías de la RS del HSC

<b>Categoría</b>	<b>N° de palabras</b>	<b>%</b>	<b>Ocurrencias (N° evocaciones)</b>	<b>%</b>	<b>Palabras frecuentes</b>	<b>%</b>
1.Drogadicción	15	4.7	47	6.4	30	63.8
2.Sentimientos /compasión	34	10.7	73	10	30	41
3. Marginación	110	34.5	249	34	107	43
4. Categorías sociales	35	11	135	18.4	98	72.6
5. Necesidades	24	7.5	67	9	34	50.7
6. Seguridad	39	12	75	10	28	37
7. Estilo de vida	34	11	40	5.5	0	0
8. Lugares	5	1.6	6	0.8	0	0
9. Apariencia	21	6.6	39	5.3	13	33
TOTAL	319		733		340	46.4

En el estudio de Vesga-Parra y Hurtado-Herrera (2013), con la idea comprender e interpretar las RS de los docentes acerca de las tecnologías de la información y la comunicación, se eligió una metodología de corte cualitativo. Los autores se apoyaron en el enfoque procesual de las RS. Esto les permitió centrarse en los procesos a través de los cuales cada sujeto experimenta en su vida cotidiana. Como instrumentos de investigación utilizaron entrevistas grupales, entrevistas en profundidad y talleres. Para el análisis de la información siguieron el *método de comparación constante* (acercamiento, focalización y profundización). Entre otras cosas, obtuvieron datos relevantes sobre el tema de la brecha digital en escuelas públicas. En este caso los autores no presentan los datos en algún cuadro o figura. Lo que hacen es describir lo expresado por los actores y luego lo complementan con una cita textual de éstos. Así, con base en información de las entrevistas van relacionando el tema de la brecha digital con la desigualdad social y la escuela en el contexto colombiano. A manera de ejemplo, y aunque los autores no presentan sus resultados en un cuadro, nosotros incluimos uno con la idea de mostrar parte de lo que a ellos les interesó destacar dentro de los hallazgos de su estudio.

Descripción de los autores	Cita textual de lo expresado por los actores
Los sujetos docentes afirman cómo en su entorno familiar el asunto del poder adquisitivo personal es radicalmente decisivo para poder comprar equipos tecnológicos como un computador	“La mayor dificultad, yo pienso que para la gente, es no poder comprar un computador”
Para el caso de sus estudiantes, los docentes y las docentes piensan que pasa algo similar o peor, pues ellos y ellas viven en difíciles condiciones económicas, lo que no les permite adquirir las nuevas tecnologías que el mercado empieza por ofrecer	“Aquí los estudiantes son muy pobres (...) en su casa ni pensar en un computador”
Sobre sus sentimientos, los sujetos docentes expresan descontento por la carencia de un plan de sostenibilidad para la infraestructura tecnológica existente, pues en el momento de una reposición o	“Tuvieron que cerrar la sala de informática porque usted sabe que el mantenimiento de esos aparatos es costoso”

mantenimiento de los equipos tecnológicos no hay recursos para estas demandas institucionales	
---	--

Finalmente, el estudio de Hernández (2014) se centró en lo que sucede dentro del aula a la hora de enseñar y aprender contenidos sociales y contenidos que tienen que ver con el tiempo histórico. Aunque la autora no lo explicita, en la parte teórica se apoyó en el enfoque procesual de las RS. De tal manera que le interesaron las RS de las estudiantes de maestra de educación infantil. Su investigación en el aula la hizo a través de un estudio de caso, como una parte del trabajo de campo. En la otra parte utilizó cuestionarios y entrevistas. En su análisis de los resultados se centró en tres aspectos: las RS de una maestra acerca de la enseñanza y el aprendizaje; la práctica docente de la maestra; y en la reflexión de las RS y la práctica docente de la propia maestra. Aquí incluimos un ejemplo de cómo la autora presenta sus datos, con base en tres elementos. Aunque no lo hace por medio de un cuadro, nosotros lo incluimos para efectos de que quede más claro.

Pregunta de la autora	Descripción de la autora	Cita textual de lo manifestado por la maestra entrevistada
¿Para qué se ha de enseñar el tiempo histórico?	Inés piensa que la enseñanza del tiempo histórico tiene como finalidad desarrollar una conciencia histórica. Ella opina que el niño debe conocer su historia para no repetir los errores que se cometieron en el pasado. El siguiente párrafo muestra su opinión	“En relación a aquella vieja premisa de que todo hombre que no conoce su historia está condenado a repetirla, creo necesario desarrollar una conciencia. Creo necesario desarrollar una conciencia que tenga presente cómo desde pequeños es preciso comenzar a acercarnos a nuestra historia de manera lúdica para así desarrollar el placer, el gusto y la curiosidad por conocer errores, aciertos y posibles mejoras en nuestra vida común como seres humanos”

Ahora incluimos nuestro propio modelo de análisis. En la tabla 10 se describen los tres momentos que nos permitieron dar cuenta de las representaciones de los actores. Este es un modelo de análisis que construimos donde sintetizamos el proceso que seguimos con base en la información obtenida por medio de la asociación libre de palabras. Aquí se incluyen diferentes elementos que permiten hacer una interpretación acorde con lo que retomamos de la teoría del núcleo central (Abric 2001).

Tabla 10

Proceso de análisis para la asociación libre de palabras.

Primer momento	- Análisis de la importancia y peso de las asociaciones o palabras con base en su frecuencia
Segundo momento	- Construcción y análisis de categorías representativas de las asociaciones o palabras con base en su significado y relación
Tercer momento	- Identificación y análisis del contenido, estructura y relación entre los elementos que conforman el núcleo central y el sistema periférico de la representación

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Como se ha visto, hay diversas maneras de abordar cuestiones asociadas con las RS. Desde metodología tanto cualitativa como cuantitativa. Y utilizando ya sea el enfoque procesual o el estructural de las RS. En este sentido hay similitudes entre los ejemplos expuestos. Quizá la diferencia principal entre estos estudios, incluido el nuestro, sea la forma en que se presentan los datos. Lo cual nos habla de que existen opciones de

interpretación y análisis que pueden tener aportes valiosos para el estado del conocimiento sobre la temática.

## **Capítulo 5**

### **Las representaciones de la participación social en la educación: aspectos formales e informales**

## Capítulo 5 Las representaciones de la participación social en la educación: aspectos formales e informales

En el presente capítulo articulamos las RS con el tema de la PSE: cómo las RS desde la dimensión tanto teórica como metodológica pueden ser útiles para el análisis de la PSE. Como complemento a lo anterior, también se incluyen aspectos teóricos y metodológicos del nuevo institucionalismo (NI) en la ciencia política, con la idea de analizar la participación de los actores desde los aspectos formales e informales.

En el primer apartado se incluye información de la observación con base en el estudio de caso realizado en los CE de dos escuelas públicas de educación básica en Hermosillo. Uno se instaló en una primaria de educación básica ubicada en zona considerada de muy alta marginación y con infraestructura deficiente. El otro se instaló en una secundaria que cuenta con mejor infraestructura y está ubicada en mejor zona.

Las investigaciones nos muestran que si bien la mayoría de los CE se instalan formalmente, no parece haber un esfuerzo de seguimiento ni de involucramiento y promoción de la participación social. Los CE que logran desarrollar un trabajo en el tema, lo hacen principalmente por medios informales, no siguiendo la lógica establecida en la ley ni en los lineamientos.

Un ejemplo de lo anterior, para el caso concreto de los CE en Sonora, -que en alguna medida puede ayudar a entender por qué la PSE de los actores parece desarrollarse principalmente desde la dimensión informal-, es que únicamente 5.76 por ciento del total de dichos consejos, realizó todas las sesiones y asambleas reglamentarias, la media nacional en México es de 29.84 por ciento (SEP y CONAPASE, 2013).

Entonces parece que algunos CE, por diversas razones, no se circunscriben a lo que les dicta la política oficial y se desenvuelven según su propia lógica. Es decir, funcionan de diversas formas y de acuerdo con sus condiciones y necesidades locales. Aunque hay otros CE que sólo se instalan pero ya no se echan a andar, es decir permanecen como mero membrete y el acta es muestra de su existencia para las autoridades educativas y quizá tal vez para los actores locales.

## Observación participante

### Escuela primaria

Aquí presentamos parte de la observación participante<sup>35</sup> que realizamos en las dos escuelas en Hermosillo. A manera de preámbulo hay que decir que dicha observación se dio en el contexto de la reciente reforma educativa impulsada por el gobierno federal (2013). En este sentido, algo que se señaló en parte de las entrevistas, fue que quizás esto influyera para que los docentes y administrativos tuvieran mayores reservas ante la presencia de alguien que viniera de fuera (el investigador) y tratara de inmiscuirse en sus espacios de acción e influencia.

Aquí es donde cobra sentido lo que se retoma de Cabrera, Hernández y Pons (2009): las relaciones *hacia fuera* (sistema educativo) vinculadas con las relaciones *hacia dentro* (ámbito escolar). O sea, cómo puede afectar e incidir una política educativa que viene desde el nivel más macro, al contexto escolar que se ubica en el nivel más micro.

---

<sup>35</sup> Recordando que la observación participante que incluimos aplica nada más para las dos escuelas en Hermosillo.



En cuanto a los dos CE en Hermosillo, tuvimos la oportunidad de asistir a las dos reuniones, donde éstos se conformaron e instalaron en ambas escuelas. En la reunión que se efectuó en la primaria, prácticamente estuvieron presentes solo mujeres. Asistieron cerca de 70 personas. La junta se realizó en el patio que tuvo suficiente espacio para quienes asistieron.

Desde el inicio de la reunión la Directora les pidió su apoyo a los padres de familia para que se animaran y representaran a la primaria ante autoridades municipales y estatales. Les insistió en el tema del beneficio común *versus* el beneficio propio. Les pidió que externaran sus dudas y participaran por el bien de la escuela y de sus hijos. Que ella estaba allí para decirles cómo podían ayudar a sus hijos. Les habló de estar pendiente con los candidatos que andan en la política y llegan a visitar la escuela, para que realmente ayuden a la primaria y no sólo vayan por sus intereses personales. El tema central de la junta fue referente al tejaban que piensa instalarse.

La Directora les comentó que ya había hecho la petición al gobernador del estado para lo del tejaban e insistió en la importancia de que los padres de familia participen. Les recordó que ya se habían organizado alumnos, padres de familia, docentes y la dirección de la escuela, para juntar parte del dinero que se requería para instalar el tejaban. Una de las formas para juntar el dinero fue mediante la venta de chocolates. También se organizó una rifa y los alumnos fueron quienes vendieron los boletos. Algunos alumnos traían mesabancos de sus salones para los padres de familia que estaban de pie.

También la Directora habló de poner cámaras para la protección de la escuela ante los constantes robos. Les insistió a los padres de familia que no se ausentaran y que

participaran. Les dijo que la escuela había estado decayendo y que no dejaran solos a los maestros. Aquí la Directora se refirió a lo relacionado con la infraestructura. Habló de la necesidad de volver a pintar las paredes que tienen grafitis. Preguntó a los padres de familia si tenían escaleras y brochas. Les comentó que la primaria sólo se sostiene con el dinero que sale de la tienda escolar. Explicó que por eso no se habían hecho muchas cosas para mejorar la escuela.

La Directora mencionó que la escuela iba a entrar de nuevo al PEC, lo que significaba poder instalar vidrios y aires acondicionados en la primaria. Les pidió a los padres de familia votar para elegir a quienes debían formar parte del CE. Así, fueron eligiendo al Presidente, Vicepresidente, Tesorero, Vocales. La dinámica fue con base en proponer nombres para que los asistentes fueran votando a mano alzada. Quien comenzó proponiendo nombres fue la Directora. Después lo hicieron quienes iban quedando en el cargo con la idea de elegir al resto de los integrantes. Una vez conformado el CE, se les tomó protesta a quienes quedaron en él. El cual se integró sólo con mujeres.

Con excepción de quienes fueron elegidos como integrantes del CE, no hubo ningún comentario o pregunta de los demás asistentes, que eran la mayoría, sobre todo padres de familia. Da la impresión que para ellos la reunión no significó algo relevante ni despertó su interés por participar más activamente. Incluso un padre de familia se me acercó y me dijo que no quedaba claro cuáles serían las funciones de quienes irían como representantes de la escuela ante el gobernador del estado. También me comentó que la gestión para lo del tejaban no debería ser directamente con el gobierno estatal sino con la SEC (Secretaría de

Educación y Cultura). Después de platicar conmigo, se retiró de la escuela. No estaba muy convencido de lo que se dijo en la junta.

La primera tarea encomendada para el recién formado CE fue la de conseguir que se instalara el tejaban en la primaria. En general su papel era gestionar lo que la escuela necesitara, sobre todo para infraestructura. Se debía elaborar un proyecto, para poder recibir recursos del gobierno estatal. El primer comité<sup>36</sup> que se conformó fue para el tema de la infraestructura. Estos comités forman parte del propio CE. Digamos que a través de ellos se materializan las tareas y actividades de éste.

El comité ha tenido el objetivo de conseguir recursos que provengan del gobierno estatal y municipal. Tres personas han tenido una actuación destacada: la Directora, la Presidenta del CE y la Presidenta de la Sociedad de Padres. Durante este proceso, con el apoyo del gobierno estatal, se ha mejorado la infraestructura de la escuela. Lo anterior muestra que moverse por la lógica de las propias instituciones informales creadas les resulta efectivo. Pero también es cierto que esto refuerza la representación sobre la participación social bajo una figura de control y dirección de los docentes, en las que los padres “apoyan” y suscriben y son, por decirlo así, el parapeto de las necesidades escolares ante las instancias externas.

---

<sup>36</sup> En el Acuerdo 716 se habla de que si el CE lo dispone, se pueden conformar comités en relación con los siguientes temas: mejoramiento de la infraestructura educativa; de protección civil y de seguridad en las escuelas; de impulso a la activación física; de actividades recreativas, artísticas o culturales; de desaliento de las prácticas que generan violencia; de establecimientos de consumo escolar; de cuidado al medioambiente y limpieza del entorno escolar; de alimentación saludable; de integración educativa; de nuevas tecnologías; de otras materias que el Consejo escolar juzgue pertinentes (DOF, 2014). De acuerdo con lo encontrado en el presente estudio, es a través de los comités donde realmente se operacionalizan las funciones y tareas del CE, incluyendo la gestión para conseguir ayuda y recursos.

## Escuela secundaria

En el caso de la reunión en la secundaria para conformar e instalar el CE, también llegaron alrededor de 70 personas. Algunas de los cuales comenzaron preguntando qué era el CE y la PSE. Quien estaba en ese momento supliendo a la Directora de la escuela, mencionó que en materia educativa, uno de los cambios en el artículo tercero fue el de pasar la responsabilidad del Estado hacia los padres de familia. Después estuvo informando quiénes eran los integrantes y su cargo en el nuevo CE. Ya de antemano traían los nombres de algunas personas para proponer.

La dinámica fue parecida a la utilizada para elegir el CE en la primaria. O sea, se propusieron algunos nombres que a la primera fueron aceptados por casi todos los padres de familia a través del voto a mano alzada. Así se eligió a la mayoría de los integrantes. Faltó, por ejemplo, elegir al ex alumno de la escuela que iba a ser uno de los integrantes. Se propuso el nombre de uno de éstos que no estaba presente en la reunión, apenas iban a preguntarle si aceptaba. Este es un ejemplo de la parte informal desarrollada por los actores según sus necesidades y contexto, no siguiendo del todo las reglas establecidas desde lo formal, y llevando adelante este tipo de reuniones.

Dentro de la información que se dio a lo largo de la reunión, lo que parece haberles interesado más a los padres de familia, fue la oportunidad que se les daba de poder formar parte de un proyecto en torno a diferentes temas y sus respectivos comités. Los cuales, como ya mencionamos para el caso de la primaria, forman parte del propio CE. El primer comité que se propuso formar fue el de Vialidad. Se explicó que era con la idea de evitar los accidentes y el tráfico relacionados con la irresponsabilidad de muchos padres de

familia que utilizan el automóvil para dejar y recoger a sus hijos. Durante este proceso se ha mejorado la seguridad vial.

Otro aspecto que también parece haberles interesado a los padres de familia para animarse a participar, fue cuando uno de ellos les contó a los demás parte de su experiencia en el Concurso Nacional de Participación Social que se llevó a cabo en la ciudad de México. Este padre de familia, con base en un proyecto sobre la rondalla de la secundaria, ganó el premio en una de las categorías de dicho concurso. El mismo padre fue quien finalmente quedó como Consejero Presidente del CE. Durante la reunión también se insistió en la importancia de que los padres de familia apoyen y participen en las tareas del CE. Ya al final de la reunión les tomaron protesta a quienes quedaron como integrantes. La reunión se organizó en el aula de medios de la escuela.

Una pieza clave de lo que los actores consideran una buena gestión y funcionamiento del CE de la secundaria, ha sido su Presidente, que cuenta con un apoyo importante de la Directora del plantel. Se puede decir que ambos CE funcionan y gestionan ayuda y recursos para su respectivo plantel. Aunque si lo vemos desde la óptica formal, reflejada en el Acuerdo 716, éstos no estarían operando según lo planeado, pero no por ello dejan de rendir, desde la perspectiva de los actores y de lo que ven como necesidades y prioridades, resultados favorables. En el siguiente apartado profundizamos sobre este punto.

## Entrevistas semiestructuradas

Con base en la información obtenida de las entrevistas semiestructuradas, podemos decir que en general, no se tiene una idea muy clara de lo que pasa en la práctica con la política de participación social, es decir, hay una distancia evidente entre los postulados legales y el marco normativo con la elaboración concreta que le dan los actores. No significa que no exista, esa es la cuestión. Y por lo mismo es que su representación y en consecuencia el sentido de su acción sobre la misma está figurada en sus prácticas concretas, casi históricas de cómo ha sido la participación de los padres en la escuela. Un ejemplo de esto es lo que nos comenta la Directora de una de las secundarias:

Afortunadamente eh, como te digo hemos tenido muy buena participación de la comunidad educativa de los padres de familia de aquí de la institución eh, sin embargo no tenemos mucha relación o conocimiento en lo personal de lo que es los Consejos, la participación social eh, del municipio o de Sonora en general. Sé por referencias eh, y nos han invitado, que un docente de aquí, de nuestra institución, estuvo formando parte del Consejo Estatal de Participación Social eh, pero así, bien a bien, involucrarnos directamente con otros Consejos escolares o con otra situación de participación social no lo hemos tenido.

Aquí la Directora de la secundaria sí tenía una idea general de lo que era la política de PSE y el trabajo que realizaban los Consejos escolares. El problema es que no

contaba con la mínima información de lo que sucedía con la PSE en Sonora, incluido lo referente al CM y al Consejo estatal. Es decir, no se había dado algún intercambio de información o una relación formal entre la escuela y estos dos Consejos que tuviera que ver con lo establecido en la política de participación social. El único acercamiento que había tenido la escuela con el Consejo estatal era por un proyecto de participación social que no estaba relacionado propiamente con lo educativo. Este es un ejemplo de la nula vinculación entre los tres niveles de Consejos. Y del poco interés que demuestran los Consejos en los niveles municipal y estatal por lo que pasa en las escuelas.

Un aspecto importante mencionado en las entrevistas, fue que los CE se pueden conformar e instalar sin mayor dificultad. Simplemente se elige a quienes serán sus integrantes y se les toma protesta. Esto puede interpretarse en el sentido de que los CE tienen problemas para pasar a la siguiente fase, que es la de su operación, pero bajo la misma lógica de la dimensión formal. Pero incluso se puede hablar de que los problemas ya vienen desde la primera fase. Es decir, no hay ni el interés, ni el seguimiento necesario para que puedan funcionar en la práctica. De hecho, parte de la RS que se tiene acerca de la política de PSE, es de decepción y desconfianza.

Lo anterior parece estar relacionado con la falta de motivación, participación y compromiso de diversos actores de la comunidad educativa: padres de familia, estudiantes, docentes y directivos. Aunque sí hay una cierta participación, lo que parece dominar, si nos atenemos a los estudios en el campo, es el desinterés y la apatía. Si como señala Moscovici (1979), una RS es una “preparación para la acción”, en la medida que guía el comportamiento, pues no hay muchas expectativas de que las cosas puedan cambiar y se dé

una participación más amplia y comprometida. Y sin embargo, podemos decir que pese a la figura bajo la cual opera la RS sobre la participación social, hay un determinado tipo de ésta que se logra implementar, es decir el membrete de los consejos en su dimensión formal no significa necesariamente inmovilidad de la misma.

Podemos decir que los CE de las escuelas, bajo una mirada desde lo formal, no han funcionado bien. Uno de los problemas ha sido la inasistencia de algunos de sus integrantes a las reuniones programadas. Esto a su vez tiene que ver con dos cuestiones. La primera se debe a la dificultad que representa el poder compaginar las diversas agendas de los integrantes en cuanto a sus actividades laborales. La segunda se refiere a la falta de interés por tener una participación más activa. Aunque estas cuestiones se mantienen, hay ejemplos de que los CE actuales han funcionado de mejor forma que en versiones anteriores. Aun así, parte de la RS expresada sobre ellos, sugiere que no funcionan como deberían, es decir bajo un involucramiento constante y activo de la comunidad escolar amplia. Sobre todo porque hace falta que se sumen más actores a las tareas de los CE. Ya que muchas veces, como nos lo han relatado los actores, no se puede contar ni siquiera con la presencia de la mayoría de sus integrantes.

Por eso las reuniones formales que se espera tengan, según lo propuesto en la política de PSE, ya se han descartado. Las propias condiciones locales los han llevado a dejar de lado los aspectos formales de la política de PSE. Simplemente en la práctica no es posible llevarlas a cabo. Por ejemplo, cuando tuvimos oportunidad de asistir a la reunión para conformar el CE en la primaria en Hermosillo, en ningún momento se habló de que los integrantes fueran a tener reuniones oficiales a futuro. Se trataba simplemente de cumplir



con el requisito de instalación y firmar el acta. Sobre el CE de una de las secundarias, la Directora nos comenta lo siguiente:

Del Consejo escolar yo te puedo decir que ha participado muy poco [...] en cuanto a reuniones, pero que sí se ha involucrado en los comités de apoyo a la escuela [...] la experiencia como escuela [...] si quieres te puedo decir que es fallida en cuanto a la convocatoria, en cuanto a la presencia de los padres dentro de lo que es el Consejo [...] porque quizá ha faltado de parte de la Dirección [...] esa convocatoria. Quizá ha fallado de los padres el momento de asistir a la convocatoria y siento que todavía hay mucho camino como escuela en recorrer acerca del funcionamiento del Consejo Escolar de Participación Social, no así de su instalación, porque dentro de lo que es ya la formación hay mucha participación, pero a lo largo de las convocatorias ha habido muy poca asistencia. Se tiene que trabajar y tomar las decisiones con menos integrantes de los que en un principio son [...] puedo hablarte de una experiencia exitosa en cuanto a resultados dentro de lo que es la participación de los padres dentro de la escuela, pero no dentro de la formalidad de las reuniones, de las convocatorias, de la toma de acuerdos.

Aquí la Directora de la escuela, de manera clara, reconoce que la participación social a través del funcionamiento del CE se desarrolla por medios informales. Aunque ella no lo expresa con esas palabras. También da a entender que los padres de familia, aunque participan muy poco en cuanto a la participación formal, si lo hacen con mayor intensidad

una vez que el CE ya se instaló y comenzó a operar. Entonces las reuniones formales no tienen prácticamente ninguna utilidad para llevar adelante la PSE y el trabajo del CE. Con excepción de la reunión formal donde éste se instala y se elige a sus integrantes. Entonces aquí podemos decir que el tipo de ciudadanía es más pasiva que activa. No podemos hablar de que los padres de familia estén organizados, que de entrada sería una condición básica para ejercer ciudadanía. Más bien parece que se esperan a que el CE se eche a andar para tener una cierta participación, que acompañe las actividades del propio CE, pero no van más allá.

Desde la política educativa oficial, se dice que las reuniones<sup>37</sup> deben darse en determinadas fechas y con ciertas características. Lo que está lejos de darse en la realidad. Por lo menos para el caso de las seis escuelas ubicadas que formaron parte de nuestro estudio. Evidentemente desde la perspectiva formal se diría que los CE de las escuelas no funcionan, puesto que no se reúnen conforme lo estipulado en el papel. Aceptando que pueda haber varios ejemplos donde éstos se instalan y no funcionan. Es decir, no hay reuniones formales ni informales donde se note una participación social activa de los actores.

A pesar de que los CE de las escuelas no han seguido la política de participación social en cuanto a las reuniones oficiales, sí han llevado a cabo gestiones ya con resultados prácticos, sobre todo en cuestiones relacionadas con la infraestructura. Pero además incluyen en su agenda temas sobre seguridad, vialidad y medio ambiente. La falta de juntas

---

<sup>37</sup> Según lo establecido en el Acuerdo 716, que es el más reciente, después de que el CE se instala, está contemplado que tenga al menos dos sesiones formales durante el ciclo escolar, para tratar diversos temas como: integración de los comités; resultados de evaluaciones; proyectos anuales de trabajo y discusión de temas relacionados con los comités; seguimiento y avances del programa de trabajo; uso de los recursos; entrega de informes (Acuerdo 716, 2014).

oficiales, no es precisamente lo planteado y esperado desde la perspectiva de la política educativa oficial, que apoya una participación en el plano formal. En el Acuerdo 716, que es el más reciente, se establece que debe haber al menos dos reuniones formales durante el ciclo escolar. Además, para que las sesiones se consideren válidas, se requiere de la presencia de la mitad más uno de los consejeros.

Lo anterior no aplica con lo que sucede en la práctica cotidiana de ambos CE, donde los acuerdos, incluso, se toman entre un par de sus integrantes. Esto en parte se explica por la dificultad que representa compaginar las diferentes agendas de los actores y el aparente “poco” interés por participar. Así, no sorprende que parte de la RS expresada sobre el CE, sugiera que éste no funciona como se esperaría, es decir bajo un involucramiento constante y activo de la comunidad escolar amplia. En especial porque hace falta que se sumen más actores a las tareas del CE.

Pero finalmente la participación social en el plano informal, teniendo como referente ciertas experiencias de los CE, ha permitido llevar adelante proyectos y conseguir apoyos importantes. Lo anterior demuestra que no es indispensable guiarse por los lineamientos de la política educativa oficial para poder organizarse como CE y dar resultados concretos. Aquí se manifiesta una RS sobre la participación, que ni siquiera contempla la posibilidad de irse por los canales oficiales.

De hecho, la mayoría de los actores no tienen una idea clara de los lineamientos sobre la PSE y los CE, sino más bien mantienen una práctica y representación de ésta bajo la idea de la atención de la infraestructura y el apoyo material que la escuela necesite, y en donde el sector parental y otros actores cumplen una función instrumental. Con respecto a

que los CE se están yendo por la vía informal, un funcionario de Participación Social a nivel estatal nos dio su punto de vista:

Es importante darle formalidad a las cosas [...] sí es muy importante de que se conozcan, de que sepan quienes son, y se compartan las labores que se están haciendo [...] que cada uno de los miembros que conforman estos organismos sepan que está haciendo el organismo en general [...] todo esto en conjunto con el director de la escuela [...] es nuestro primer enlace digamos a la escuela, el director de la escuela que es la máxima autoridad de los planteles [...] Por eso es importante, que ellos trabajen en conjunto, trabajen en equipo, pero que no se dé [...] esa participación informal [...] Es importante darle formalidad [...] no nos cuesta nada pues [...] cada cierto (tiempo) reunirnos, compartir, ver las condiciones, el seguimiento que se le está dando al proyecto anual.

Como se puede notar, esta es una opinión de carácter institucional muy cercana a lo establecido en el marco normativo de la PSE formal, y que no hace más que repetir el discurso oficial. Y que contrasta, por ejemplo, con lo dicho por la Directora de la secundaria, en el sentido de que la PSE y el CE funcionan sin seguir las reglas oficiales. También el funcionario de participación social acepta, aunque de forma implícita, que hay un déficit de información sobre lo que es el Consejo estatal y que éste no acostumbra reunirse con las escuelas, sino que es algo que más adelante, en un futuro, quizás pueda darse. Así, parece que la responsabilidad queda en las escuelas, que son

quienes deben tomar la iniciativa y acercarse al Consejo estatal, cuando debería ser al revés: de lo más macro a lo más micro. Es decir, el Consejo estatal es quien debe estar al tanto de los CE de las escuelas.

Además, una de las razones de que los CE no estén tan interesados en acercarse al Consejo estatal, es la gran diferencia que existe entre lo que los actores esperan de la PSE, en particular los padres de familia, y lo que realmente ofrece la política de PSE, que en alguna medida es apoyada por docentes y directivos. Entonces los padres de familia tienen que enfrentarse con un doble obstáculo: en el nivel macro con la política educativa, y en el nivel micro con docentes y directivos. Sin embargo, el hecho de que prácticamente no exista vinculación entre el Consejo estatal y los CE, termina siendo una ventaja para éstos, porque tienen mayor libertad y autonomía para tomar sus decisiones, pero con la desventaja de que sus tareas quedan reducidas a dos aspectos: conseguir recursos y mejorar la infraestructura de las escuelas.

Por ejemplo, en una de las primarias, ante la falta de recursos, la Presidenta de la Sociedad de Padres ha realizado gestiones para conseguir apoyos en dinero o en especie que mejoren la infraestructura de la escuela. A su vez es la encargada de dar los desayunos escolares a estudiantes de la primaria. Sin que ella sea integrante del CE, por lo menos no formalmente. La Presidenta de la Sociedad de Padres y la Presidenta del CE nos comentaron acerca del problema de la falta recursos:

Pues hemos estado haciendo quermés para sacar fondos, pues tenemos ahorita una necesidad muy grande, pues como usted ve ahorita, no hay donde se cubran los niños

del calor [...] y sufren mucho [...] entonces estamos haciendo actividades para sacar fondos [...] ahorita hemos metido [...] muchas peticiones y hasta ahorita no nos han resuelto nada y pues a nosotros nos urge porque los niños se nos deshidratan, se nos ponen mal, y pues es la prioridad ahorita ¡no!

Pues ahorita para la cuestión de la escuela estamos algo abandonados, nos falta mucho [...] aquí en la escuela como dicen [...] estamos olvidados de Dios, nos faltan desde aires, mesa bancos, mano de obra de parte de los padres, es todo en conjunto [...] ahorita va entrando la directora como nueva, ella tiene muchas ganas de trabajar, estamos arrancando apenas a ver si los padres quieren jalar y pues también ver dónde, en qué parte el gobierno quiere ayudar también con nosotros porque esta escuela es el primer año que se pinta después de veinte y tantos años de haberse hecho.

Aquí el CE de la escuela primaria, después de una serie de gestiones que le llevó varios meses, consiguió apoyo del Gobierno estatal para mejorar de manera notable la infraestructura, que anteriormente estaba en malas condiciones o carecía de ella. Sobre todo si tomamos en cuenta que el plantel se ubica en una zona de muy alta marginación. De hecho también consiguieron apoyo para mejorar algunos espacios que rodean la primaria. Entonces sí funcionó, desde la dimensión informal, la participación social de algunos actores clave, entre ellos, varios padres de familia que presionaron a las autoridades para conseguir los apoyos. Aunque en muchos de los casos esta participación fue intermitente. Y aceptando que la gestión exitosa se reduce a aspectos de infraestructura.

Uno de los puntos centrales aludido en parte de las entrevistas, es que por un lado, se dice que no hay una vinculación entre los tres niveles de CPSE: escolar, estatal y municipal. Por otro lado, se plantea que sí existe esta vinculación entre los CE de las escuelas con organizaciones y dependencias a nivel estatal y municipal, sobre todo en cuestiones de infraestructura, pero que finalmente la relación existe. Es decir, sí habría una cierta articulación y participación social entre estos diferentes niveles, que en ocasiones sería apoyada por la mediación de los propios padres de familia, pero que no estaría en el espacio de la participación social “formal” y, por ende, tampoco en la atención de las dimensiones estratégicas e importantes como lo académico, los aprendizajes y la mejora educativa en estas dimensiones.

Además prevalece lo que ha sido señalado por otros estudios, como lo comentado por Veloz (2003), que en su estudio encontró que los CPSE tenían ciertas funciones similares a las de otras organizaciones establecidas anteriormente. Aun así, es decir con todo y que lo anterior prevalezca, se sigue sin superar la cuestión formal de la prioridad a la infraestructura en las escuelas.

Entonces podemos decir que hay una participación social que no es tan evidente, aquella que se desarrolla en los espacios “informales”, fuera de los espacios “formales”. Lo que no significaría una ausencia total de participación dentro del ámbito formal. Dicha participación se podría estar reflejando en ambos espacios según los contextos y momentos. Sin olvidar que los logros obtenidos hasta el momento, en infraestructura, seguridad y

vialidad, gracias a la gestión<sup>38</sup> realizada por los CE de las escuelas, han sido posibles por la movilización de diversos actores desde la dimensión informal. En este sentido, un Presidente del CE habló de los inconvenientes que se hubieran presentado, en cuanto a pérdida de tiempo y falta de resultados, si sus integrantes se hubieran limitado a seguir la política de participación social según lo establecido desde la dimensión formal. Esto fue parte de lo que nos dijo cuando le preguntamos sobre el proceso formal que había llevado el CE desde su instalación:

Ah ok, mira [...] no lo llevamos con la formalidad que debería de ser, sin embargo creo que con la informalidad con lo que lo estamos manejando creo que estamos dando muy buenos resultados, entonces la formalidad yo creo que acartonaría la actuación del consejo en la experiencia personal porque estaríamos más preocupados por cumplir un formato, llenarlo, presentarlo, establecer una cita para rendir cuentas, en cambio hoy te puedo decir que platicamos con la dirección todos los días, cualquier asunto ya nos sueña la directora porque [...] yo creo que la tenemos enfadada porque ahí estamos todos los días [...] Entonces creo que estamos haciendo dentro de la informalidad muchas cosas que si siguiéramos el protocolo que dicta la misma Secretaría de Educación, yo creo que andaríamos muy atrasados.

---

<sup>38</sup> En la mayoría de las escuelas sí se materializaron los apoyos para infraestructura que vienen desde los niveles de gobierno estatal y municipal. Aunque fue un proceso de varios meses.



El caso de este actor es interesante. Argumenta por qué no es práctico y deseable irse por la vía formal de la PSE. Y cuáles son las ventajas de transitar por la vía informal. Esto cobra más sentido si lo mezclamos con un par de planteamientos del NI. Donde el actor, en lugar de guiarse por reglas formales ya establecidas, lo hace en función de valores contenidos dentro de las organizaciones (Peters 2003), en este caso dentro del espacio escolar. Incluso podríamos decir que también a través de valores individuales. Así, aparte de los valores, están presentes reglas informales. Éstas construyen senderos por medio de los cuales se estructura la actividad política (Ortega 2004). Para nuestro ejemplo, la participación social.

Se puede decir que con todo y sus limitaciones los CE mantienen cierta operación y actividad, aunque con experiencias y resultados diversos. A pesar de que sus integrantes nunca se han reunido oficialmente, pero sí de manera informal. Aunque no se puede hablar de que asistan todos o la mayoría de ellos. Ya se han mencionado dos de los problemas principales por los cuales los CE no se han reunido de forma oficial: las diferentes agendas y el aparente “poco” interés por participar. Lo que igualmente aplica para las reuniones informales. Entonces quienes hacen posible que los CE operen y gestionen son unos pocos actores. Cuáles son entonces las representaciones que imperan bajo esta lógica si pareciera no haber mucha relación entre los actores.

Las interacciones entre los propios actores permitirían una PSE más amplia. Como mencionan Rateau y Lo Monaco (2013), retomando lo dicho por Jodelet, gracias a las interacciones se forjan las RS. Así, cabría preguntarse si se tendría la posibilidad de cambiar “apatía” por “interés”, tener más logros bajo un mayor consenso, lo que requeriría en gran

medida la modificación de la manera en que están centralizadas las decisiones. La fórmula de mayor control = mayores resultados quizá implica el sacrificio de la PSE amplia y de la promoción de la ciudadanía desde la escuela.

Uno de los puntos clave de dicha centralidad y control en algunos actores, radica en su capacidad de “logro” por las relaciones que pueden establecer más allá de la escuela. Lo anterior lo detectamos, principalmente, en una de las secundarias. Por ejemplo, los integrantes de la Sociedad de Padres, incluso llegan a poner sus recursos económicos por el bien de la escuela. Igualmente, se cuenta con el apoyo de más padres de familia, los cuales en muchos casos no forman parte del CE, que hacen la labor de intermediarios para conseguir recursos en especie y en dinero. Gracias a las influencias que tienen por el tipo de trabajo que desempeñan. Lo cual les permite llevar adelante gestiones con organismos públicos y privados.

Lo anterior es una muestra de cómo las estrategias empleadas en la dimensión informal, se basan en recursos informales de influencia (Hoyle citado por González, 1998). Esto en parte explica cómo es que funcionan los CE fuera de la dimensión formal. En contraste, en una de las primarias, las integrantes del CE se han estado intercalando para realizar lo referente a las gestiones y que éste se mantenga funcionando. Las tres personas que se destacan y llevan a cabo la mayoría de las gestiones son la Directora, la Presidenta del CE y la Presidenta de la Sociedad de Padres. La Directora es quien las cita en la primaria para ponerse de acuerdo en lo que van a hacer. Aquí el nivel de influencia de los padres de familia para llevar adelante gestiones que ayuden a la situación de la escuela es

más limitada. Recordando que las tres primarias se localizan en zonas de muy alta marginación.

Estas son estrategias que suplen, en cierto grado, la relación y articulación que se esperaría tuvieran los CPSE a nivel municipal y estatal con los CE de las escuelas, según lo propuesto en el Acuerdo 716, pero que en la práctica cotidiana no se cumple. Entonces habría que matizar y retomar este tipo de experiencias sobre participación social, antes de afirmar que los CE ni operan ni funcionan porque sólo se instalan y ya no vuelven a tener sesiones oficiales. Dicha afirmación se queda, por decirlo así, corta ante lo que se encontró en este estudio: una participación social activa y desarrollada desde el ámbito informal, que para efectos prácticos funciona. Habría que mirar al CE como una organización dentro de la cual se encuentra una estructura formal y otra informal (Friedberg, 1993).

La primera se relaciona con la dimensión oficial y reglamentada; y la segunda con toda una serie de prácticas, interacciones y relaciones no previstas oficialmente (Friedberg, 1993), bajo valores y cultura propia elaborada desde lo concreto local. Siendo la participación de los actores en el plano informal la que domina en las seis escuelas. Debido a que es un tipo de participación más directa y práctica que se sale de los márgenes establecidos por la política educativa gubernamental. Friedberg (1993) llama a esta estructura informal: “una segunda realidad paralela”.

A lo largo de este apartado se han desarrollado cuestiones asociadas con la dimensión formal e informal de la PSE y un acercamiento a las RS que guían la práctica y sentido de ésta. Estas dos dimensiones y las RS son útiles para el análisis de los actores: de

la interacción entre ellos; de su nexa con la estructura de reglas; de su subjetividad. De esta manera, van forjando la RS que tienen acerca de la PSE y el CE.

Por ejemplo, algunos de los actores expresaron una RS sobre la política educativa en el sentido de que ésta no funciona, bajo la inoperancia y la desconfianza. Por eso se entiende que actúen desde la dimensión informal, que para ellos sí funciona pues representa sus propias reglas y saberes. Como comenta Jodelet (1986), la noción de representación relaciona los procesos simbólicos con las conductas, que en cierta medida están condicionadas por las reglas formales e informales. Entonces aquí estarían vinculados ambos enfoques teóricos: el enfoque procesual de las RS y el enfoque normativo del NI. Los cuales se complementan y sirven para el análisis de los aspectos desarrollados en este trabajo. En el siguiente capítulo se muestran los resultados y análisis con base en la información recopilada mediante los instrumentos: *asociación libre de palabras* y *elaboración de frases*.

## **Capítulo 6**

### **Representaciones de los actores sobre la participación social en la educación**

## Capítulo 6 Representaciones de los actores sobre la participación social en la educación

En este capítulo se discuten y analizan algunas de las representaciones de los actores, identificadas mediante los instrumentos de la asociación libre de palabras y la elaboración de frases. Son siete términos o expresiones que incluimos en dichos instrumentos: participación, educación, Consejos escolares, Consejo estatal, Consejo municipal, política educativa y autoridades locales. Lo desarrollado bajo ambos instrumentos complementa lo analizado en la observación participante y las entrevistas. Es decir, permite adentrarnos a la dimensión subjetiva de los actores involucrados.

### Asociación libre de palabras

Para efectos de concentrar la información de las siete expresiones ya descritas, hicimos un doble ejercicio analítico. El primer ejercicio sobre la asociación libre de palabras consistió en realizar un análisis de frecuencia acerca de las palabras o asociaciones que los actores relacionaron con cada una de las siete expresiones. En el segundo ejercicio se agruparon el total de palabras, según su sentido y significado, en una determinada categoría. Es decir, con base en estas palabras o asociaciones se construyeron diferentes categorías para cada una de las siete expresiones, con el objetivo de mostrar las RS hegemónicas y las periféricas.

Desarrollamos nuestro análisis con base en un triple objetivo (Abric, 2001): identificar los elementos constitutivos de la representación; conocer la organización de esos elementos; e identificar el núcleo central de la representación. La importancia de utilizar el enfoque estructural de las RS es que nos permite detectar, dentro del conjunto de elementos que conforman el campo de la representación, el núcleo central de la misma y, con ello, como están organizados dichos elementos y las relaciones que tienen los unos con los otros (Rateau y Lo Monaco, 2013).

## Participación

Iniciamos con la “participación”, donde se obtuvieron 103 asociaciones según lo manifestado por los actores, sumando en total 230 frecuencias. Las tres asociaciones que tuvieron una mayor frecuencia fueron: colaboración, ayuda y comunicación. Éstas forman parte de las valoraciones que los actores asociaron con la participación, y que pertenecen a la capa más abstracta y menos concreta de la RS. O sea, el núcleo central sería su parte abstracta, y el sistema periférico sería su parte concreta y operacional (Rateau y Lo Monaco, 2013). El núcleo central define la significación y la organización de la representación (Abric, 2001).

Entonces lo relacionado con las valoraciones es donde se concentró la mayor frecuencia de asociaciones. Esta es parte fundamental del análisis, porque desde aquí ya se va perfilando cuál puede ser el núcleo central de la representación, para después poder determinar los demás elementos, incluidos los periféricos. En cuanto a su contenido, sus

relaciones y el lugar que ocupan dentro de la organización de la representación en rango o jerarquía.

Tabla 11  
Asociaciones sobre la participación

<b>Expresión</b>	<b>Asociación</b>	<b>Frecuencia</b>
Participación	Colaboración	16
	Ayuda	12
	Comunicación	10
	Apoyar	7
	Convivencia	7
	Cooperación	6
	Compromiso	5
	Decidir	5
	Atención	4
	Explicar	4
<b>Continúan<sup>39</sup>...</b>		
<b>Total</b>	103	230

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

El hecho que se vea la participación como algo bueno, porque los actores la identifican, en especial, con la colaboración, la ayuda y la comunicación, no implica que se vaya a participar de forma más activa y comprometida. Porque en las entrevistas también hubo opiniones críticas hacia la poca participación de los padres de familia en los asuntos

---

<sup>39</sup> Con la idea de mostrar el grupo de asociaciones más significativas para los actores, se exponen las primeras 10 que destacaron en frecuencia para las siete expresiones ya mencionadas. El resto de las asociaciones no se desecharon, sino que sirvieron para las categorías que se formaron más adelante. Y que de alguna manera quedan expresadas en dichas categorías.



escolares. Esto se asocia más con lo que realmente sucede en la práctica cotidiana. Si como señala Abric (2001), las RS conducen el comportamiento y las prácticas, entonces es muy probable que el nivel de participación social se mantenga más o menos igual. Pero es importante destacar que lo anterior es el resultado de la combinación de los marcos normativos y sus resultados prácticos que perciben los actores educativos.

También en parte de las entrevistas los actores se refieren a la PSE como un instrumento que no ha permitido una auténtica participación de la comunidad educativa en los asuntos escolares. Por ello se acepta que los Consejos escolares de las escuelas operen a través de mecanismos informales, pero limitados en sus atribuciones, aunque se fueran por la vía formal no se les permite, por ejemplo, meterse en la revisión de las evaluaciones. Su tarea principal, se reduce a gestiones para obtener recursos en apoyo de las escuelas. Lo que parece una verdadera simulación por parte de las autoridades educativas encargadas de instrumentar la política de PSE. Es decir, no existe un interés real y auténtico para que la comunidad educativa amplia participe en las decisiones tomadas en el ámbito escolar.

En un segundo ejercicio analítico se construyeron diferentes categorías. Esto permitió agrupar el total de palabras, según su sentido y significado, en siete categorías<sup>40</sup> con su respectiva frecuencia: *valores* (93); *beneficios* (32); *ámbito escolar* (26); *espacio decisonal* (22); *trabajo* (10); *conjunto social* (6); y *simulación* (5). La agrupación de asociaciones, dentro de una determinada categoría, nos fue útil para identificar los núcleos centrales y periféricos. En la figura 1 mostramos, bajo las categorías que la conforman,

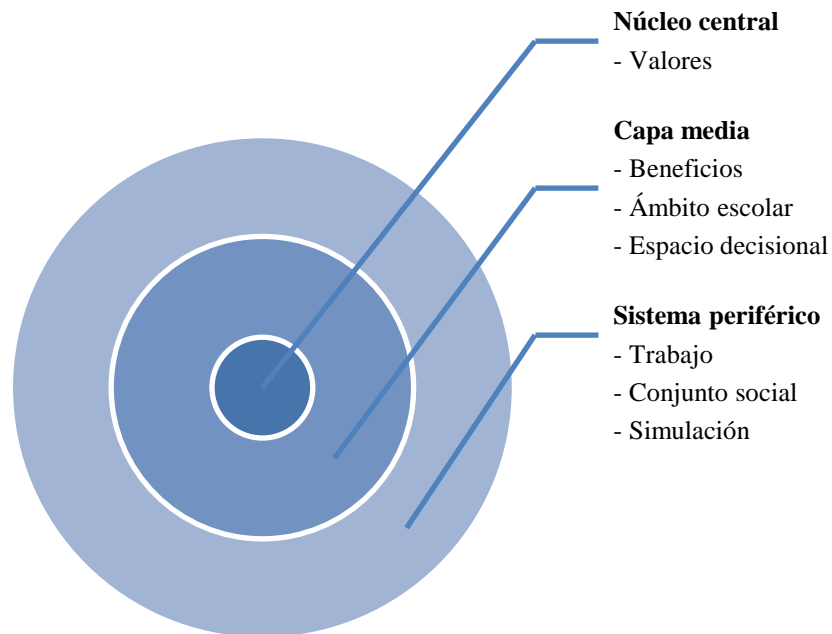
---

<sup>40</sup> Se muestran las categorías que se construyeron para cada una de las siete expresiones. La frecuencia total por categoría se pone entre paréntesis. Dicha frecuencia es el resultado de las palabras o asociaciones que le dieron vida a cada categoría.

cómo está estructurada la RS. Recordando que el núcleo central está asociado de manera directa a los valores y normas del grupo (Abric, 2001). Por ello puede explicarse que la RS se configure en torno a este núcleo central. Mientras que el sistema periférico actúa como defensa de la RS, permitiendo una integración de las experiencias cotidianas (Abric, 2001) de los actores. Con las cuales está directamente vinculado.

Figura 1

Estructura de la RS sobre la participación.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

En la figura 1 podemos ver que la categoría que conforma el núcleo central de la RS es *valores*, que sería la que se ubica en el centro de la misma, según lo que los actores expresaron sobre la participación. La capa media de la RS la conforman *beneficios*, *ámbito escolar* y *espacio decisional*. Y el sistema periférico lo componen las categorías *trabajo*, *conjunto social* y *simulación*. El tema de los beneficios es un punto importante al que se

hizo referencia en parte de las entrevistas. Sobre todo por los apoyos en infraestructura que recibieron las escuelas gracias a la participación de diversos actores como padres de familia, docentes y directivos. En muchos casos a través de los Consejos escolares y por la vía informal.

Entonces esto es lo que ha destacado en cuanto al papel desempeñado por los Consejos escolares. En contraste, dentro de los hallazgos generales que referimos en el capítulo del estado de la cuestión, se encontró que los Consejos escolares, al concentrarse en la mejora de infraestructura de las escuelas, descuidan y dejan de lado su función como organismos que deben promover y lograr una participación más amplia y directa de la comunidad en los asuntos escolares. Tomando en cuenta las tres categorías que componen al núcleo central, podemos decir que la participación para los actores educativos consultados, *es una práctica conjunta que necesita de valores, como la colaboración, la comunicación y el compromiso, para así obtener beneficios a futuro.*

Comparando las asociaciones agrupadas tanto en la categoría de *Valores* como en la de *conjunto social*, donde la primera contiene asociaciones relacionadas con lo más abstracto y macro de la representación: comunicación, convivencia, compromiso, voluntad; y la segunda con lo más concreto y micro de la misma: personas, amigos, equipo, es decir, lo que tiene que ver con los propios actores. Esto resulta interesante porque coincide con lo planteado por la teoría del núcleo central (Abric 2001): los elementos centrales de la representación tienen que ver con los valores y normas del grupo social, mientras que la parte menos sustantiva de la representación se distingue por contener los elementos periféricos asociados con las experiencias vividas por los actores en su contexto inmediato.

Así, los elementos centrales son quienes determinan el sentido y la estructura de la RS, porque jerárquicamente, en orden de importancia, son el centro de la RS.

## Educación

En lo relacionado con la “educación” se obtuvieron 111 asociaciones con un total de 230 frecuencias. Las asociaciones con las mayores frecuencias fueron: valores, aprendizaje y conocimiento, que para los actores son aspectos indispensables del proceso educativo, sobre el cual tienen una visión favorable, porque promete resultados a futuro. Como sucede con la RS sobre la participación, se espera que la educación sea la base para mejorar todo lo demás. Lo que en cierta medida puede explicar que no se le ponga en duda.

Tabla 12  
Asociaciones sobre la Educación

<b>Expresión</b>	<b>Asociación</b>	<b>Frecuencia</b>
<b>Educación</b>	Valores	16
	Aprendizaje	15
	Conocimiento	8
	Enseñanza	7
	Estudiar	6
	Formar	6
	Respeto	6
	Alumnos	5
	Escuela	5
	Padres	5

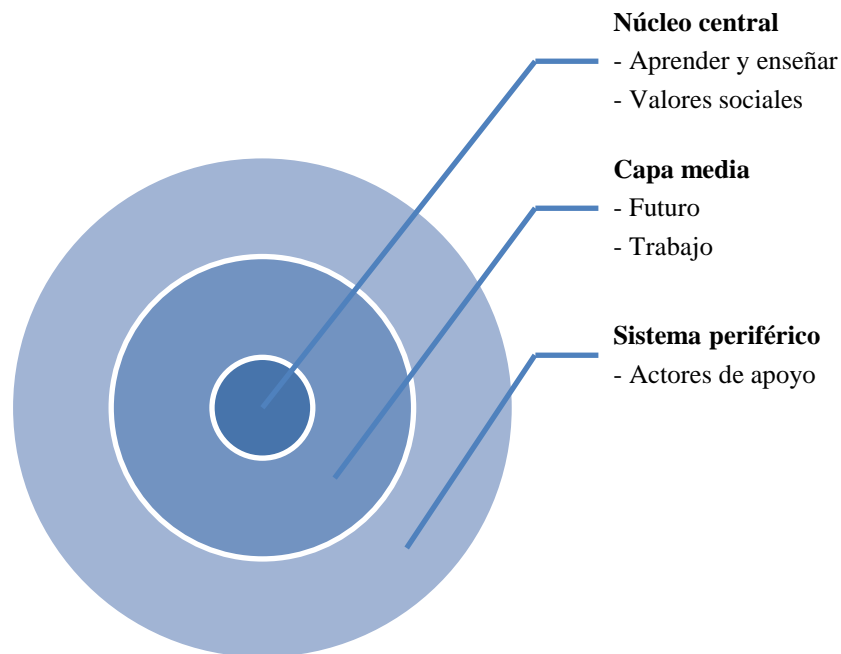
<b>Continúan...</b>		
<b>Total</b>	111	230

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Para poder analizar cómo está estructurada la RS se construyeron cinco categorías, según lo expresado por los actores en torno a la educación. Las categorías con su respectiva frecuencia son: *aprender y enseñar* (87); *valores* (60); *futuro* (30); *trabajo* (27); y *actores de apoyo* (18). El número total de frecuencias de cada categoría indica la importancia en términos de ser el núcleo central o periférico. En la figura 2 presentamos, con base en las categorías que la conforman, cómo está estructurada la RS.

Figura 2

Estructura de la RS sobre educación.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

En la figura 2 podemos apreciar que el núcleo central de la RS lo conforman las categorías *aprender y enseñar*, y *valores sociales*. La primera tiene que ver con todo el

proceso de enseñanza y aprendizaje. Si bien es cierto que se inclina más por el lado de los conocimientos que se adquieren, sin duda está asociada también con la enseñanza. La segunda se refiere a valores básicos para una buena convivencia entre los actores. La parte media la integran *futuro* y *trabajo*. Mientras que la categoría *actores de apoyo* es la parte periférica de la RS. Pero no por ello deja de tener cierta importancia en la valoración de los actores, a pesar de que jerárquicamente, en la estructura de la RS, no aparezca dentro de las categorías sustantivas.

Entonces, juntando las dos categorías que componen el núcleo central, podemos decir que la educación: *se basa en un proceso de enseñanza y aprendizaje que se puede llevar adelante gracias a valores como el respeto y la responsabilidad*. El problema es que los padres de familia quedan fuera de este proceso, es decir lo pedagógico, que es quizá el más importante y a la vez el más inaccesible para ellos. Lo único que se menciona sobre el tema en el Acuerdo 716 se reduce a tres aspectos que no se explican más a detalle: el Consejo escolar “opinará en asuntos pedagógicos”; podrá elaborar un proyecto de participación social en la línea “de opiniones y propuestas pedagógicas”; y “apoyará el funcionamiento del Consejo Técnico Escolar” (CTE). Ya no se agrega más información en este sentido. Recordar que el CTE, como órgano interno de la escuela, es quien se encarga directamente de los asuntos pedagógicos. Así, no sorprende que la categoría *actores de apoyo* sea parte de la periferia de la RS.

Como en el ejemplo de la participación, la parte más abstracta y macro de la RS domina, es más fuerte que la parte más concreta y micro, que contiene asociaciones como: padres, maestros, familia y madre. Así, lo estructural (los valores) sería lo que domina por

encima de lo contextual, de lo cotidiano, del entorno social. En este caso lo que tiene que ver con los actores de apoyo, que quedan en el fondo de la RS. Aquí hay un desencuentro entre los actores de apoyo y la educación. Por ello hemos insistido que en la práctica cotidiana de las escuelas, quienes inciden en la participación social de manera regular son unos cuantos actores. En nuestras preguntas de investigación se incluye el tema de cuáles son las prácticas relacionadas con la participación social. Encontramos que los actores que no pertenecen formalmente al ámbito escolar, en general, no participan en gran número ni de manera cotidiana en los asuntos escolares. Ni siquiera podemos hablar de que participen grupos, como los padres de familia. Sino sólo se trata de esfuerzos individuales.

Lo anterior se combina con el tema de que los padres de familia no deben meterse en los asuntos pedagógicos de las escuelas, como se ha planteado de principio a fin por la política educativa oficial. También por parte de directivos y docentes de las escuelas, que además no promueven la participación de los padres de familia en los asuntos escolares (Veloz, 2003). Incluso tuvimos el caso de una directora de primaria, que era quién se oponía más abiertamente a que los padres de familia opinaran o incidieran en la práctica pedagógica, porque debían limitarse a colaborar para mejorar la infraestructura y la seguridad de la escuela. Es decir, eran bienvenidos mientras no se metieran donde no debían. Por ejemplo, en los hallazgos generales que referimos en el capítulo del estado de la cuestión, uno de los estudios encontró que quienes más se oponían a la participación de otros actores en los asuntos pedagógicos eran algunos docentes, que buscaban conservar sus espacios de control y descalificaban las aptitudes de los padres de familia.

## Consejos escolares

Con los antecedentes ya presentados sobre lo relativo a la participación y la educación, ahora nos introducimos al tema de los Consejos de participación social en sus tres niveles: escolar, municipal y estatal. Empezando con los “Consejos escolares”, donde se generaron 108 asociaciones con un total de 172 frecuencias. Las asociaciones que más se repiten son: apoyo, organización y participación. Aquí podemos observar una tendencia a mirar los Consejos escolares como instancias de apoyo formal y también de participación. De forma más marginal se hace referencia al encuentro entre actores como los padres de familia. También aparecen valores como el respeto y la empatía. Asimismo, se les considera como figuras decorativas y confusas de la participación social: membrete, inoperantes, confusión, ideología, disfuncionales.

Tabla 13

### Asociaciones sobre los Consejos escolares

<b>Expresión</b>	<b>Asociación</b>	<b>Frecuencia</b>
<b>Consejos escolares</b>	Apoyo	8
	Organización	6
	Participación	6
	Colaboración	4
	Compromiso	4
	Organizador	4
	Administrativos	3
	Autoridades educativas	3
	Disfuncionales	3



	Reorganizar	3
<b>Continúan...</b>		
<b>Total</b>	108	172

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

El que se les vea a los Consejos escolares como ineficaces, en cierta parte de la RS, se debe a su falta de operación y resultados desde el ámbito formal, pero además adicionado con la cercanía al campo político. No se trata sólo de una cuestión de voluntad para que éstos de verdad funcionen en la dimensión formal. Simplemente es que las condiciones materiales no lo permiten. Principalmente por los nulos resultados de la política de PSE a nivel nacional, estatal y municipal. Esta política, en gran medida, está de antemano condenada al fracaso.

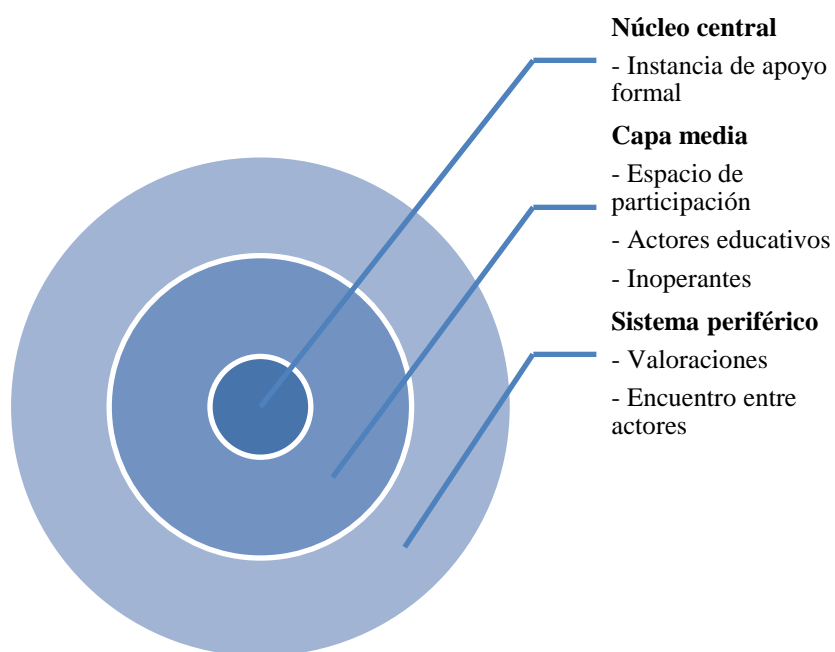
Por ejemplo, ya hemos hablado de que no hay reuniones formales después de que el Consejo escolar se instala. Tampoco se promueve, como debería, la participación social para que la comunidad se involucre más en la educación. En segundo lugar, aunque la política de PSE se concretara, no tendría los “dientes” o instrumentos para generar cambios sustantivos que realmente beneficiaran a la educación, la comunidad y las escuelas. En resumen, no se está formando ciudadanía. No se está redistribuyendo el poder y las responsabilidades de los actores. Y las decisiones siguen centradas en unos pocos actores y no en la comunidad educativa.

Como segundo momento analítico, a partir de las asociaciones expresadas por los actores, se construyeron seis categorías con la finalidad de identificar la parte central y la periférica de la RS. Las categorías con su respectiva frecuencia son las siguientes: *instancia de apoyo formal* (45); *espacio de participación* (34); *actores educativos* (31); *inoperantes*

(30); *valoraciones* (17); y *encuentro entre actores* (15). En la figura 3 describimos, con base en las categorías que la conforman, cómo está estructurada la RS.

Figura 3

Estructura de la RS sobre los Consejos escolares.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Como podemos apreciar en la figura 3, las categorías *espacio de participación*, *actores educativos*, e *inoperantes*, representan la capa media de la RS. En la tercera es donde se concentran los cuestionamientos por el pobre desempeño de los Consejos escolares. Aquí, entre los actores, se generan sentimientos como la frustración y el enojo por la falta de funcionamiento de estos Consejos en la práctica cotidiana. A pesar de que la categoría *inoperantes* contiene elementos de crítica hacia de los Consejos escolares, no tiene la fuerza suficiente para ser parte de la RS hegemónica. Entonces el sentido y la

estructura de la RS se mantienen estables en sus elementos centrales, en este caso lo contenido en la categoría *instancia de apoyo formal*.

Aparte el sistema periférico, que contiene las categorías *valoraciones y encuentro entre actores*, protege el núcleo central, es su sistema de defensa (Abric, 2001). De hecho hay una buena valoración de los actores acerca de los Consejos escolares. Así, la frase que englobaría el contenido del núcleo central de la representación sería: *los consejos escolares son organismos que se centran en tareas de gestión y apoyo formal*.

En la RS sobre los Consejos escolares, el espacio de participación es parte de la capa media, y tiene que ver con aspectos informales, pero es con información de las entrevistas donde queda más explícito y cobra más sentido la relevancia de la participación informal. En las preguntas de investigación que formulamos se incluye lo relativo a la manera en que los Consejos escolares comprenden e implementan la política de participación social. La respuesta es que se van prácticamente por la vía informal (como lo hemos desarrollado en el capítulo 5 de este trabajo). Porque dicha política la entienden desde su contexto práctico local y la adaptan según sus necesidades. En el marco teórico ya hemos señalado que las reglas informales son más flexibles y permiten a los actores ampliar su margen de maniobra. Hay que recordar que la participación formal les resulta poco práctica y más lenta.

Articulando lo anterior y siguiendo con nuestras preguntas de investigación, en concreto sobre las condiciones reales de implementación y trabajo de los Consejos escolares estudiados, podemos decir que sus tareas casi se reducen al tema de la infraestructura. Aparte de las trabas institucionales que les ponen, parece que ellos mismos

terminan por limitarse y conformarse con el trabajo que realizan. Con todo y que sus integrantes, al irse por la vía informal, tienen mayor autonomía y pueden ampliar su margen de actuación. Ya hemos hablado en el marco teórico que los elementos institucionales operan a favor o en contra de la capacidad de acción de los actores. Lo que nosotros hemos encontrado es que opera más bien en contra. Pero también hemos sostenido que las estructuras institucionales, de reglas, influyen en los actores pero no los determinan. O sea, parte del cambio depende de ellos mismos.

#### Consejo municipal

En lo relativo al “Consejo municipal” se generaron 102 asociaciones con un total de 138 frecuencias. Los términos más mencionados fueron: autoridades municipales y organismo. También se asoció al consejo municipal con aspectos formales: lo normativo y resolutivo, por ejemplo. En menor medida se le vio como una instancia desconocida, inaccesible, indiferente y débil.

Lo anterior se relaciona con dos factores como parte de lo analizado en las entrevistas, tomando como ejemplo al Consejo municipal en Hermosillo, que podemos decir es el ejemplo que ilustra mejor las carencias de este tipo de Consejo. 1) No ha convocado a sus integrantes para tener reuniones, ya sean formales o informales. La única reunión formal fue cuando el Consejo municipal se instaló. 2) No ha tenido un acercamiento con los consejos escolares de las escuelas. Esto implica que el nivel municipal de educación seguirá desvinculado del nivel escolar.

También encontramos que no existe vínculo alguno entre los Consejos escolares de las escuelas y el Consejo municipal. Así, se podría decir que en el nivel municipal es donde se localiza el mayor obstáculo para aspirar a una PSE más activa y organizada desde la dimensión formal. Esto dificulta la articulación entre lo municipal y lo escolar. Las implicaciones para los actores relacionados con el Consejo escolar, es que difícilmente se van acercar con las autoridades educativas municipales.

En nuestras preguntas de investigación se incluye también cuáles son las condiciones reales de implementación y trabajo del Consejo municipal, así como la relación de los Consejos en sus tres niveles: escolar, municipal y estatal (más adelante analizamos el caso particular del Consejo estatal).

Un par de datos que comentamos en el capítulo 1 de este trabajo, coinciden con la falta de articulación entre los Consejos escolares con el Consejo municipal y el Consejo estatal en Sonora. Dichos datos se refieren al porcentaje de Consejos escolares que registran haber recibido apoyo de los Consejos municipales o estatales de participación social: en primaria 1.7 por ciento; en secundaria 0.2 por ciento. La articulación entre los tres niveles de Consejos es una parte fundamental de la política de PSE, pero como vemos no ha funcionado hasta el momento.

Tabla 14

Asociaciones sobre el Consejo municipal

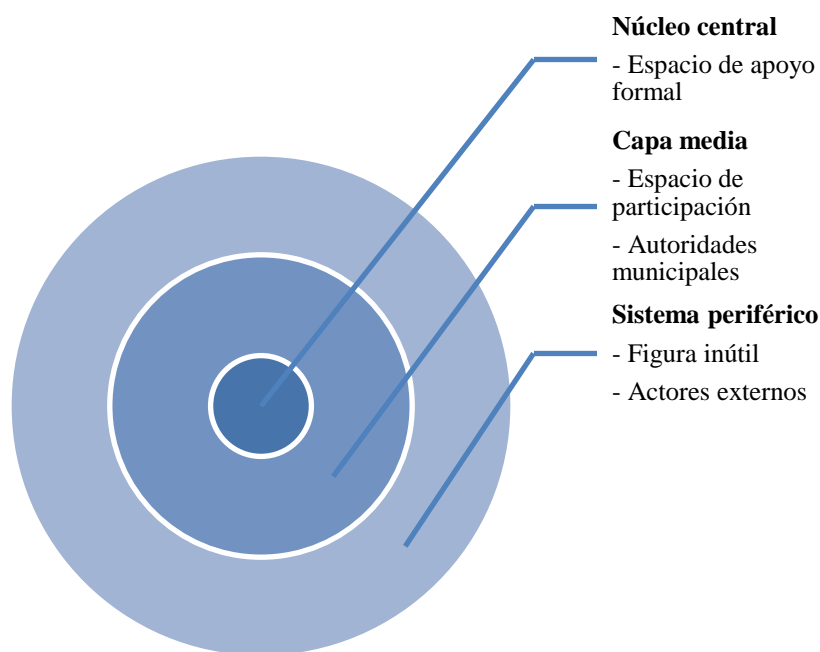
<b>Expresión</b>	<b>Asociación</b>	<b>Frecuencia</b>
<b>Consejo municipal</b>	Autoridades municipales	6
	Organismo	5
	Administrativo	3
	Apoyo	3
	Distante	3
	Organización	3
	Padres	3
	Tramite	3
	Ayuntamiento	2
	Campañas	2
<b>Continúan...</b>		
<b>Total</b>	102	138

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Ahora pasamos al segundo momento del análisis para dar cuenta de cuáles son los elementos centrales y los periféricos de la RS sobre el Consejo municipal. De acuerdo con las asociaciones vertidas por los actores se construyeron cinco categorías que las agrupan. Las cuales, junto con su frecuencia, son las siguientes: *espacio de apoyo formal* (29); *espacio de participación* (26); *autoridades municipales* (23); *figura inútil* (19); y *actores externos* (19). En la figura 4 mostramos, con base en las categorías que la conforman, cómo está estructurada la RS.

Figura 4

Estructura de la RS sobre el Consejo municipal.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Como se aprecia en la figura 4, la categoría *espacio de apoyo formal*, es la RS hegemónica. Según las asociaciones de los actores, el Consejo municipal es una instancia de apoyo y toma de decisiones. La capa media de la RS la constituyen las categorías *espacio de participación* y *autoridades municipales*. La primera es vista como una alternativa para la participación por la vía informal, a diferencia del espacio de apoyo formal. A las autoridades municipales vinculadas con el campo político sí se les dedican algunas asociaciones pero nada significativo.

La periferia de la RS la conforman las categorías *figura inútil* y *actores externos*. La primera concentra las asociaciones vinculadas con la parte de la representación que cuestiona lo que simboliza el Consejo municipal, que en general puede traducirse como: el

Consejo municipal es una figura desdibujada, distante y con poca fuerza. Llama la atención que por un lado el tema de la participación se coloque en la capa media de la representación, pero por el otro, el tema de los actores de la comunidad educativa se ubique en la periferia. Entonces de nuevo se privilegia lo que tiene que ver con lo más abstracto de la representación. El contenido más fuerte de la representación lo podemos definir así: *el Consejo municipal es una figura de apoyo y participación formal para cuestiones administrativas ante las autoridades municipales.*

#### Consejo estatal

En el caso del “Consejo estatal” se obtuvieron 104 asociaciones con un total de 152 frecuencias. Las asociaciones que más se repiten son: padres, atención y apoyo. Con las asociaciones manifestadas por los actores consultados se armaron cuatro categorías que las agrupan. Destacan la atención y el apoyo como los elementos más importantes con el que se asocia al Consejo estatal, pero éste termina por ser un organismo que tan sólo ofrece un soporte circunscrito a los aspectos formales, de mera gestión, que no promueve ni propicia la participación de la comunidad educativa.

Esta crítica tiene que ver con parte de lo expresado en las entrevistas. Con una RS marcada por la decepción y desconfianza sobre el papel desempeñado hasta el momento por el Consejo estatal. El cual no ha tenido un acercamiento formal con ninguna de las seis escuelas en las tres ciudades. Al no darse esto en la práctica cotidiana, se puede entender la necesidad que tienen los actores por llevar adelante una PSE de carácter informal, con reglas del mismo tipo. Aunque es importante y deseable, desde la perspectiva oficial, que la PSE se



desarrolle dentro de los cauces formales. Cuando hablamos de reglas informales nos referimos a normas y valores en común. Mientras que las reglas formales tienen que ver con el marco legal, en este caso la política de PSE.

En el marco teórico hemos hablado de que el NI se interesa por el efecto de las reglas en las estrategias de los actores, que limitan o impulsan su acción (Ortega, 2004). En el caso de la participación social, en nuestro estudio, los actores se caracterizan por lo segundo, con todo y sus limitaciones. También la estructura de reglas puede abrir o cerrar las opciones del actor (Ortega, 2004). En este sentido, los actores abrieron sus opciones al irse por la vía informal. En general, consiguieron lo que más les interesaba, que se concentró más que nada en conseguir recursos para las escuelas. Si se hubieran ido por la vía formal, las gestiones, seguramente, hubieran sido más lentas y con menos resultados.

Tabla 15

Asociaciones sobre el Consejo estatal

<b>Palabra</b>	<b>Asociación</b>	<b>Frecuencia</b>
<b>Consejo Estatal</b>	Padres	6
	Atención	5
	Apoyo	4
	Acuerdos	3
	Administrativos	3
	Desconocido	3
	Normatividad	3
	Participación	3
	Reunión	3

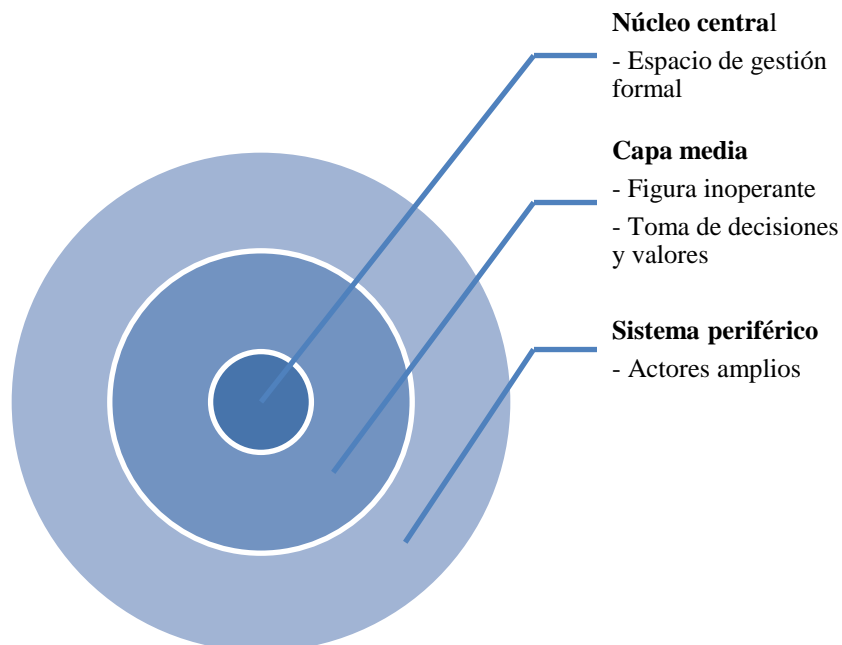
	Sin injerencia	3
<b>Continúan...</b>		
<b>Total</b>	104	152

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Pasando al segundo nivel de análisis, que nos permite ubicar tanto la parte central como la parte periférica de la RS, construimos cuatro categorías a partir de las asociaciones hechas por los actores consultados. Las categorías con su respectiva frecuencia son las siguientes: *espacio de gestión formal* (46); *figura inoperante* (44); *toma de decisiones y valores* (38); y *actores amplios* (24). En la figura 5 presentamos, con base en las categorías que la conforman, cómo está estructurada la RS.

Figura 5

Estructura de la RS sobre el Consejo estatal.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Como se muestra en la figura 5, es una la categoría que conforma la parte más fuerte de la RS: *espacio de gestión formal*. Las dos categorías que ocupan la parte media de la RS son *figura inoperante, y toma de decisiones y valores*. La primera se relaciona con elementos de crítica hacia la figura del Consejo estatal por su inactividad en relación con las escuelas. Una figura inoperante debido a su ineptitud, incapacidad y desarticulación. Una instancia de participación que no se ha concretado en la práctica: abstracta. La segunda, de acuerdo con las asociaciones expresadas por los actores, va más allá de lo estrictamente formal, va en sentido más amplio e incluyente, pero finalmente como algo realizable a futuro. La categoría *actores amplios* conforma la parte periférica de la RS. De nuevo lo más micro queda en la periferia.

Al igual que en el caso de los Consejos escolares y el Consejo municipal, aquí también el grueso de las asociaciones se concentra en los espacios formales. Entonces los aspectos vinculados con la gestión formal son los que dominan una parte de la RS. El núcleo central de la RS sobre el Consejo estatal lo podemos definir así: *es una instancia de gestión formal cercana al campo político, y alejada del campo educativo*.

### Política educativa

En la expresión “política educativa” se generaron 126 asociaciones con un total de 149 frecuencias. Las palabras que más se repiten son: leyes y gobierno. La política educativa para los actores tiene que ver, más que nada, con aspectos de la gestión formal, de lo burocrático. Aunque también hay elementos de crítica, pero no es lo que domina. Por ello no sorprende que ésta sea la parte periférica de la RS.

Algo más que encontramos a partir de los instrumentos utilizados, fue la diferencia entre la RS que se tiene sobre la política educativa de PSE y la práctica cotidiana de la PSE en el terreno informal. La RS mostrada en la asociación libre de palabras se concentró en la política educativa oficial, en el espacio burocrático formal. Dicha RS tuvo aspectos favorables y desfavorables. En contraste, en parte de las entrevistas detectamos que la RS expresada se refirió más a la dimensión informal de la PSE. Simplemente porque fue el camino por donde se canalizó la participación social en las escuelas.

La dimensión formal de la PSE fue criticada porque es coercitiva y es difícil de llevar a la práctica. Mientras que la dimensión informal de la PSE tuvo una RS positiva. Porque los actores han reconocido que sí funciona, a diferencia de la oficial. Entonces se puede decir que la PSE informal encontrada en las escuelas, es más práctica, menos burocrática y se adapta mejor al contexto social de la comunidad. Sin olvidar que el margen de maniobra del Consejo escolar sigue siendo muy limitado para poder aspirar a una PSE más sustancial. También podemos decir que las reglas formales, como parte de la política educativa oficial, no fueron incorporadas en las prácticas de los actores.

Tabla 16

Asociaciones sobre la política educativa

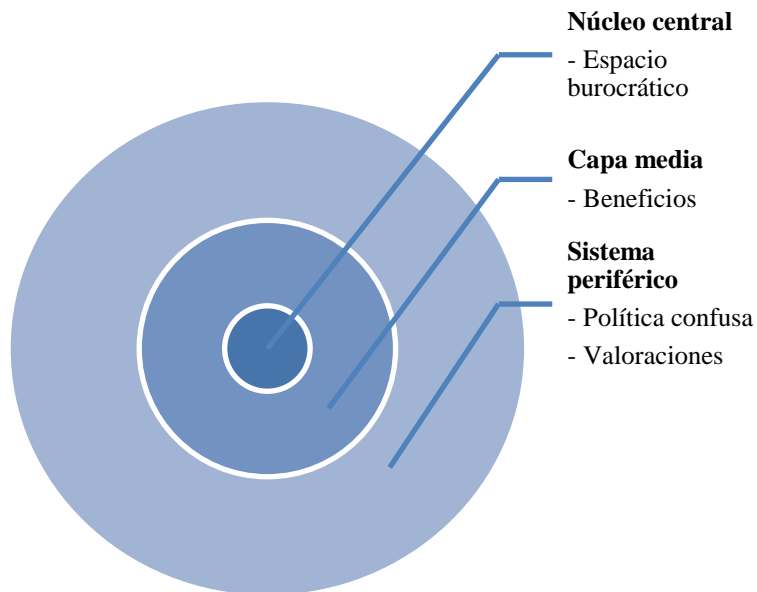
Expresión	Asociación	Frecuencia
<b>Política educativa</b>	Leyes	7
	Gobierno	4
	Calidad	3
	Resultados	3
	Reglamento	3

	Uniformes	3
	Compromiso	2
	Responsables	2
	Desorganización	2
	Inmadura	2
<b>Continúan...</b>		
<b>Total</b>	126	149

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Con la idea de poder analizar cómo está organizada la RS sobre la política educativa, se construyeron cuatro categorías, según lo manifestado por los actores. Las categorías con su respectiva frecuencia son las siguientes: *espacio burocrático* (29); *beneficios* (15); *política confusa* (8); y *valoraciones* (7). En la figura 6 describimos, con base en las categorías que la conforman, cómo está estructurada la RS.

Figura 6  
Estructura de la RS sobre la política educativa.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Entonces quien concentra el mayor número de frecuencias es *espacio burocrático*, que sería el núcleo central de la RS. A pesar de que a la política educativa se le asocia más con aspectos como las leyes, el gobierno, los trámites y las reformas, hay una parte de la RS de los actores que la vincula con el campo educativo. Por ejemplo, con el tipo de reglamento que tienen algunas escuelas referente al comportamiento y vestimenta de los estudiantes. En este sentido, es interesante que se asocie a la política educativa con las reglas y prácticas escolares, que estarían en el nivel más micro del campo educativo. La categoría *beneficios* se ubicaría en la parte media de la RS. Aquí la política educativa se ve como una oportunidad para elevar la calidad de la educación, ofreciendo buenos resultados a futuro. Y las categorías *política confusa* y *valoraciones* constituirían el sistema periférico. En el primer caso, los actores se refieren a la política educativa como: inmadura, cambiante, inoperable, circunstancial y desorientada.

Lo anterior coincide con parte de lo expresado en las entrevistas, en el sentido de que la política educativa no ha sido lo que se esperaba conforme a lo planteado en el papel. Pero tampoco podemos hablar de una PSE amplia en los Consejos escolares. Sino más bien de una PSE muy acotada, reducida a unos cuantos actores. En el caso de las valoraciones de los actores sobre la política educativa, éstas fueron favorables: adecuada, eficiente, responsable, inclusiva, clara, concisa, etc. El núcleo central de la RS de la política educativa lo podemos definir así: *se distingue por ser una estrategia de gobierno con fines orientados hacia lo puramente formal y burocrático*.

## Autoridades locales

En la expresión “autoridades locales” se obtuvieron 118 asociaciones con un total de 146 frecuencias. Las palabras con más menciones fueron: ausentes y responsabilidad. Los actores, más que nada, relacionan a las autoridades locales con una instancia burocrática de corte político, pero también como poco confiable, por su desorganización, lejanía, oportunismo, corrupción y simulación.

Tabla 17  
Asociaciones sobre las autoridades locales

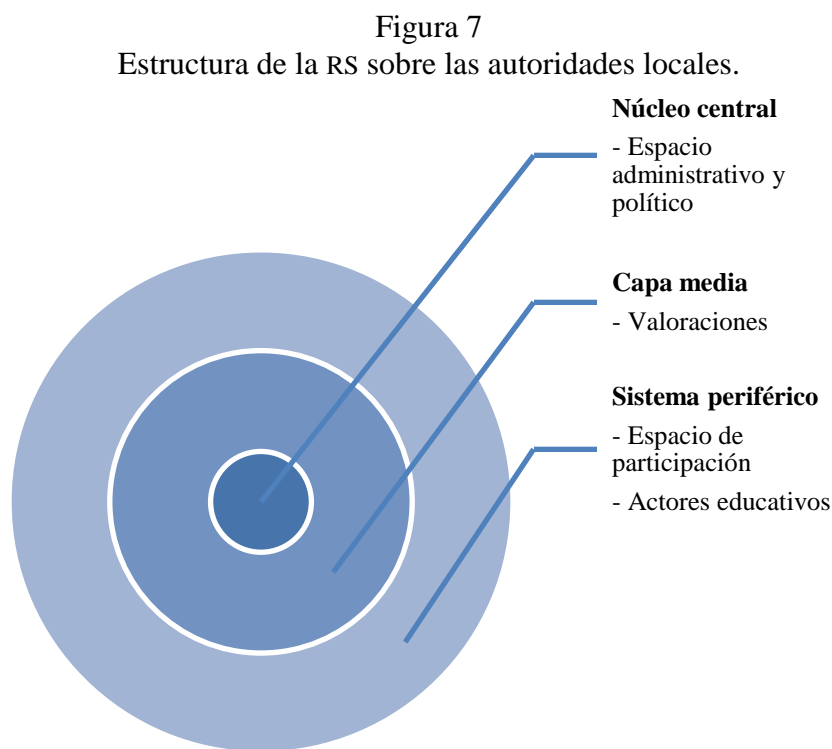
Expresión	Asociación	Frecuencia
<b>Autoridades locales</b>	Apoyo	6
	Participación	4
	Responsabilidad	4
	Desinterés	4
	Ausentes	3
	Supervisión	2
	Gestión	2
	Política	2
	Gobierno	2
	Policía	2
	<b>Continúan...</b>	
<b>Total</b>	118	146

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Lo anterior se explica, en alguna medida, por su asociación y cercanía con el campo político. Finalmente algunos de sus integrantes forman parte del Ayuntamiento. En parte de las entrevistas también se cuestionó a las autoridades locales. Sobre todo, por su falta de

contacto e interés con las escuelas y sus respectivos Consejos escolares. Los cuales han estado insistiendo para conseguir apoyos de parte del municipio. Sus logros han sido con base en las gestiones hechas y no porque las autoridades locales se les hayan acercado para saber cuáles son sus necesidades. En menor grado, los actores la asocian con valores como la responsabilidad, solidaridad y transparencia. Asimismo, se le considera como un espacio de participación.

Para poder dar cuenta de cómo está estructurada la RS sobre las autoridades locales se construyeron cinco categorías con base en lo expresado por los actores. Las categorías con su respectiva frecuencia son las siguientes: *espacio administrativo y político* (59); *valoraciones* (59); *espacio de participación* (18); y *actores educativos* (10). En la figura 7 mostramos, con base en las categorías que la conforman, cómo está estructurada la RS.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.



Así, quien agrupa el mayor número de asociaciones es *espacio administrativo y político*, que conformaría el núcleo central de la RS. Aquí los actores identifican a las autoridades locales, sobre todo, como una instancia responsable que participa y apoya, pero que no tiene relación con el ámbito escolar. La categoría *valoraciones y ausentes* serían la parte media de la RS. En la primera, los actores tienen un punto de vista totalmente favorable del trabajo que realizan las autoridades locales, entre otras cosas, por su responsabilidad, apoyo y participación. Llama la atención que en ningún caso se les relacione con el campo educativo. No es casualidad que la categoría *actores educativos* sea parte del sistema periférico de la RS.

La categoría *ausentes*, es donde se concentran los elementos de crítica hacia el papel desempeñado por las autoridades locales. Sobre todo porque han estado alejadas de las escuelas y no se han interesado por acercarse a ellas. Además los actores ligan a las autoridades locales con aspectos negativos propios del campo político: simulación, robo, componendas y mal gobierno. Las categorías *espacio de participación* y *actores educativos* representarían el sistema periférico. El núcleo central de la RS acerca de las autoridades locales, lo podemos definir así: *se caracterizan por su indiferencia en lo relacionado con los asuntos de la ciudadanía y la educación porque su interés y campo de acción se limita al espacio político-administrativo.*

En nuestras preguntas de investigación hay una parte que se refiere a cuáles pueden ser las diferencias de concepción entre la participación social desde la educación y la participación social desde ámbito de lo local-municipal. Encontramos que la diferencia más marcada es que en el ámbito educativo domina la representación de una participación

informal porque para los actores es la que funciona mejor y la tienen a su alcance, depende de ellos mismos, es así que se puede concretar más fácilmente. Esto tiene que ver con la influencia del contexto en que los actores toman sus decisiones (Ortega, 2004), que para efectos de la participación informal ha sido el propicio. Mientras que en el ámbito de lo local-municipal domina la representación de una participación formal, asociada al campo político, de corte más instrumental que social, más vertical que horizontal, menos práctica y más burocrática.

Para cerrar esta parte de la asociación libre de palabras, podemos decir que una manera de hacer funcionar la idea de PSE, es incidir en los núcleos centrales, sobre todo de los sentidos que se le otorgan a la educación, representada como el proceso en el que primariamente están encargados los docentes enseñando y los alumnos aprendiendo. También los sentidos acerca de la relación entre participación, Consejos escolares y educación, que es donde finalmente se espera que incida la política pública sobre PSE, para que ahora sí haya cambios cualitativos que marquen diferencia con lo anterior.

Con la formación de actitudes propicias hacia la participación en los actores claves, que logre modificar esos núcleos duros, es una tarea prioritaria en esta temática. Entonces el análisis de las RS nos ayuda a comprender la perspectiva subjetiva de los actores y nos puede dar elementos que resulten favorables para la puesta en marcha de políticas públicas acordes a las realidades y contextos locales.

## Elaboración de frases

En función de nuestras preguntas y objetivos de investigación, lo que buscamos con el instrumento de la elaboración de frases fue dar cuenta de las representaciones y prácticas asociadas con la participación social de los diversos actores. En este sentido, uno de nuestros hallazgos más importantes fue la identificación de dos tipos<sup>41</sup> de representación en cuanto a lo expresado por los actores sobre la PSE: frases vinculadas con el *contexto inmediato*, en el que se inscriben sus prácticas y vivencias, lo que ellos perciben en lo concreto, en el presente; y frases asociadas con la *visión de futuro*, o sea, lo que ellos quieren y esperan que suceda más adelante, en un futuro: lo prescriptivo.

Lo anterior aplica para las siete expresiones que elegimos: participación, educación, Consejos escolares, Consejo municipal, Consejo estatal, política educativa y autoridades locales. Lo primero que hicimos fue analizar el total de frases para dar cuenta de cuáles, con base en su significado o sentido, pertenecían al *contexto inmediato*, y cuáles a la *visión de futuro*. Después agrupamos las frases según sus relaciones y similitudes en torno a diversos temas. Y en un tercer momento incorporamos categorías que representaran a cada conjunción de frases. Lo cual nos permitió hacer un análisis de los dos tipos de representación, que definimos como: *contexto inmediato* y *visión de futuro*.

---

<sup>41</sup> Un ejemplo de esto, es el trabajo de Ovalle (2006), que habla de dos tipos de representación sobre el narcotráfico. Una asociada con la satanización del narco; y la otra con la indiferencia hacia el narco (Ovalle 2006, 112).

## Participación

Sobre el tema de la participación detectamos un contraste interesante dentro de la RS. Por un lado, en la elaboración de frases los actores manifiestan un sentimiento general de confianza y esperanza para que se logre una participación genuina. La ven como un instrumento indispensable para mejorar la calidad de la educación y el tejido social. En cambio, en parte de las entrevistas lo que expresan los actores sobre el mismo término es lo contrario. Esto puede explicarse debido a que la RS favorable se vincula con lo prescriptivo, lo que debería ser. Mientras que la RS desfavorable se relaciona con lo que realmente sucede en la práctica cotidiana. O sea, la participación como un requisito indispensable que mejorará la calidad educativa y el tejido social *versus* la falta de participación de los padres de familia en la práctica cotidiana de las escuelas, debido a una combinación entre apatía y ocupaciones.

Esta dicotomía no parece revelar para los actores que es en realidad parte de un mismo proceso. Es decir en la manera en que fue diseñada y estructurada la normatividad de la PSE estaban también sus condiciones de imposibilidad. Estas dos visiones opuestas acerca de la participación, nos muestran que los actores no están exentos de contradicciones. Pero el tema en el que nos vamos a centrar en este apartado, con base en lo revelado por los actores, son los dos tipos de RS que identificamos, lo que llamamos *visión de futuro* y *contexto inmediato*. En la figura 8 mostramos estas dos RS y sus categorías<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Las categorías son las que aparecen precedidas de un guion. Lo que aparece en cada círculo es, primero, el factor que está asociado con la RS: *contexto inmediato* o *visión de futuro*, que ya señalamos desde la metodología; y segundo, el contenido de la RS, que son las propias categorías.

Figura 8

Tipos de representación y categorías sobre la participación.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Con el conjunto de frases relacionadas con lo prescriptivo (visión de futuro), incluimos una categoría sobre lo que los actores manifestaron: *participación colectiva*. Aquí se espera que haya una participación distinta a la que se ha dado hasta ahora, porque ha faltado orden, organización, dirección, compromiso y comunicación entre las partes. Entonces la participación debe tener fundamentos y hay que promoverla. Este es uno de los puntos fundamentales que no ha cumplido la política de PSE, por ello no sorprende que los actores lo hayan detectado. Es más, termina siendo uno de los puntos débiles de la participación social.

Por ello los actores insisten en que se requiere seguir un plan de acción e ir en una misma dirección. Porque la única forma de salir adelante es con la participación de todos,

en equipo. Y si el ciudadano es más consciente de su realidad y participa más activamente se puede tener un gobierno mejor. Así, no podemos hablar de una PSE manifiesta sino de una PSE latente, que quizá más adelante pueda concretarse del todo. Por lo pronto podemos decir que esta PSE manifiesta solo existe de manera abstracta en la mente de los actores. Podemos notar que en esta parte sí hay una crítica hacia la idea de participación, que contrasta con lo encontrado en la asociación libre de palabras, donde prácticamente no se le pone en duda. Recordando que nos estamos refiriendo, para este ejemplo en particular, a lo que se espera que sea la participación.

En cuanto a las frases asociadas con las prácticas diarias de los actores (contexto inmediato), incorporamos dos categorías. La primera es *participación ciudadana*. Por ello se insiste en que la participación de todos es valiosa. Y participar significa expresión de diálogo. También la comunidad participa votando. Pero en especial, la participación permite formar buenos ciudadanos. La segunda se refiere a los *actores educativos*. La participación es vista como un elemento relevante en la calidad educativa. También como un instrumento para saber cuál es el rendimiento académico y escolar. Y para resolver problemas relacionados con la escuela. Aquí los docentes son actores fundamentales porque luchan por un cambio en la educación. Por ejemplo, participan en reuniones, en marchas y en las reformas educativas. Aunque en general para los actores dicho cambio está lejos de lograrse.

Como podemos apreciar, para el caso de la participación, la representación sobre la “visión de futuro” es más relevante para los actores. Aunque no parece haber una participación activa de éstos para incidir o presionar a las autoridades encargadas de la

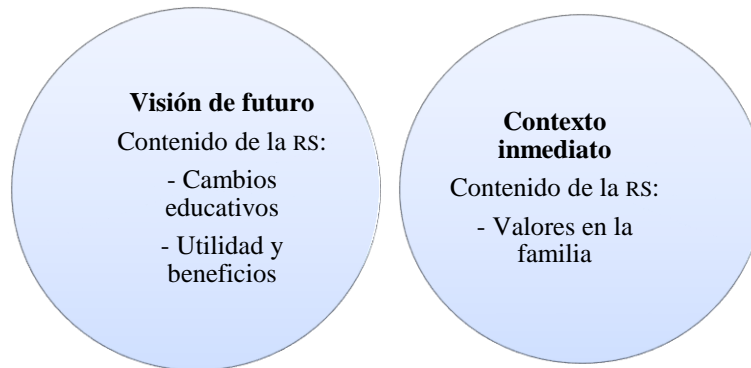
política de PSE, en su discurso sí hay una cierta exigencia de lo que debería ser la PSE, que iría mucho más allá de esta participación limitada establecida en el marco legal. Es decir, habría una distancia importante entre la acción de los actores y lo que manifiestan. Una contradicción entre lo que sucede en el contexto inmediato: participación limitada e indecisa; y lo que se espera que pase en un futuro: participación amplia y decidida. Entonces aquí el problema estaría más en las prácticas actuales de los actores y menos en su representación de futuro.

## Educación

A diferencia de lo que acontece con el instrumento de la elaboración de frases, en algunas de las entrevistas los padres de familia sí fueron criticados por su falta de interés y compromiso en las actividades de la escuela donde estudian sus hijos. Lo anterior puede explicarse en parte, como en el caso de la participación, porque los actores piensan en la educación como algo inacabado, incompleto, que no se ha logrado materializar del todo. Es decir, es una asignatura pendiente donde el Estado es el mayor responsable, aunque no el único. Lo anterior es relevante porque estas dos asignaturas pendientes: educación y participación, es fundamental que funcionen y se articulen para que la política de PSE se concrete. En la figura 9 se muestran los dos tipos de RS y las categorías.

Figura 9

Tipo de representación y categorías sobre la educación.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Según el conjunto de frases asociadas con lo prescriptivo, incluimos dos categorías sobre la educación. Una de ellas es *cambios educativos*. Para empezar se necesitan mejores docentes que demuestren verdadera vocación por su profesión: predicar con el ejemplo. Aunque mejorar la calidad educativa no sólo depende de ellos. Sino que la educación debe ser tarea de todos: maestros, padres, gobierno y sociedad. Por ejemplo, uno de los estudios que forma parte de los hallazgos generales que señalamos en el capítulo del estado de la cuestión, encontró que los padres de familia tienen una motivación extra por participar cuando se toman en cuenta sus opiniones.

Para los actores, los cambios deben concretarse en la práctica cotidiana a través de una educación laica, gratuita y equitativa para todos, y no sólo sea la burocracia oficial quien determine la política educativa, sino que ciudadanos responsables también participen



en su diseño e implementación. Más, si el Estado no ha cumplido con su tarea. Es de reconocer que aquí hay una cierta idea de ejercer ciudadanía, pero como en el ejemplo de la participación, todavía no parece estar lista para manifestarse en la práctica concreta e inmediata, sino que simplemente se queda en una aspiración de futuro. Lo cual implica que los padres de familia se mantengan casi ajenos frente a las decisiones más importantes tomadas por la burocracia educativa y por directivos y docentes de las escuelas.

La otra categoría es *utilidad y beneficios*, los cuales pueden obtenerse gracias a la educación. De entrada es prioritario elevar la calidad de la educación para avanzar como sociedad y ser mejores personas. A través de ella se puede combatir la ignorancia. Y cuando es educación de calidad, se pueden formar seres críticos, reflexivos y competitivos, con mentes propias. En las frases de los actores queda claro que la educación puede ser mucho mejor de lo que hasta ahora ha sido. Hay esperanza de que así sea. Pero mientras el Estado, en concreto la burocracia encargada de dictar la política educativa, no incluya en su diseño a otros actores no se podrán dar cambios de fondo. Aunque los actores no lo expresan con estas palabras, dan a entender que la toma de decisiones debe ser más horizontal que vertical.

En la representación asociada con el presente concreto de los actores, sacamos una categoría: *valores en la familia*. Por ello la educación es prioritaria para la formación de los hijos. No sólo la que se imparte en la escuela, sino la que se da en el hogar. Después de todo, la educación comienza en casa. Así, los padres de familia apoyan en todo momento a sus hijos y les inculcan buenos valores que se combinan con los recibidos en el espacio escolar. Aquí podemos notar una visión idealizada de la educación que se les trasmite a los

estudiantes, más cargada a la que proviene de los padres de familia en el hogar. Y la gran importancia otorgada a los valores para la debida formación de los estudiantes.

Hablando de valores, sigue estando casi ausente el tema de la ciudadanía en la representación de los actores, desde una perspectiva de la educación que parece muy limitada para que operen cambios sustantivos: que los padres intervengan en la educación de sus hijos, pero en el ámbito privado, en el hogar; y no en la educación en el ámbito público, la que se refiere al salón de clases. Ya dimos cuenta de que la participación, en la práctica, es limitada e indecisa, de modo que es un ejemplo similar al de la educación, incluidos los Consejos escolares.

### Consejos escolares

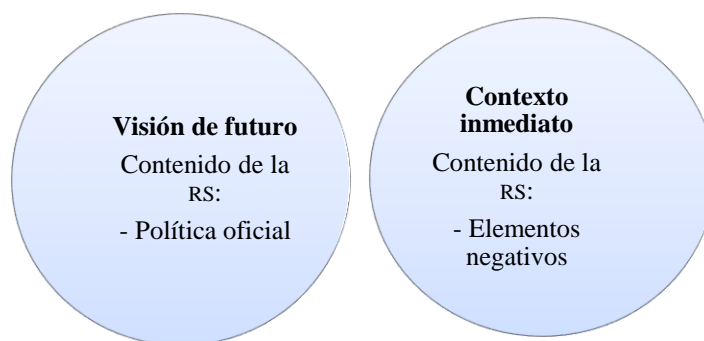
En cuanto a los Consejos escolares, en parte de las entrevistas salen a relucir dos aspectos que impiden una participación más destacada de éstos en los asuntos de las escuelas. El primero se explica por la apatía de los padres de familia que no tienen interés por participar e involucrarse. Pertenezcan o no al Consejo escolar. Un estudio en Sonora (Fröck, Ramos y Aragón, 2009) señala la poca participación de los padres de familia en la organización y funcionamiento de las escuelas, el desempeño docente de los profesores, y el aprendizaje de sus hijos.

El segundo se explica por la negativa de docentes y directivos de que los padres de familia invadan sus espacios de trabajo, porque éstos son de su competencia y exclusividad. Es decir, que el Consejo escolar, que incluye entre sus integrantes a padres de familia, esté

limitado en sus tareas. Lo interesante aquí, es que en el Acuerdo 716 se establece que el Consejo escolar “apoyará el funcionamiento del Consejo Técnico Escolar”. Éste es un órgano interno de la escuela y en su agenda incluye los aspectos pedagógicos. Donde los padres de familia, hasta ahora, no han tenido participación en él. En la figura 10 se presentan las dos RS y las categorías relativas a los Consejos escolares.

Figura 10

Tipo de representación y categorías sobre los Consejos escolares.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

En el tema de lo prescriptivo podemos hablar de una categoría con base en las frases de los actores: *política oficial* de los Consejos escolares. Como punto de partida, los integrantes del Consejo escolar deben ser cumplidos y estar comprometidos. Deben dar prioridad a alumnos y padres de familia, pero al mismo tiempo apoyar a docentes y directivos. Asimismo, deben manejar la misma política y visión. Aquí se da a entender que lo ideal sería estandarizar la operación y trabajo que dichos Consejos realizan en las

escuelas, que va muy de la mano con lo establecido por la política oficial. Si nos atenemos a esta visión, no se estarían tomando en cuenta los diferentes escenarios locales para la aplicación de la política de PSE. Esto podría estar promoviendo, en oposición a la política de PSE, la participación de carácter informal.

En la representación asociada con el presente de los actores y lo que expresan sobre los Consejos escolares, incorporamos una categoría: *elementos negativos*. Así, de inicio, a los Consejos escolares les faltan tres cosas: más interés por los padres; más responsabilidad con la escuela; y más reuniones. De hecho hay dudas desde su propia instalación en las escuelas, porque muchas veces sólo es un requisito a cubrir. Podemos decir que se utiliza como pantalla para conseguir apoyos, por ejemplo, en infraestructura. Por ello se piensa que el funcionamiento esperado del Consejo escolar es una utopía: sin aplicación real en la práctica cotidiana. Y cuando funciona, no hay un seguimiento puntual de su operación. Pero también hay una crítica hacia la falta de participación en estos Consejos, porque han sido olvidados por la mayoría. Pero también es complicado para los padres de familia darse cuenta que no forman parte de la toma de decisiones importantes al interior de la escuela. Que esto iría en sentido contrario de lo que propone el modelo de *control comunitario* (Gorostiaga, 2011), que por lo mismo se interesa por el componente ciudadano.

De lo que expresan los actores, podemos hablar de dos limitaciones que impiden que los Consejos escolares se transformen en verdaderos instrumentos para potenciar la participación social y la ciudadana. En el nivel macro, es la política de participación social, que aparte de ser limitada, no permite que actores como los padres de familia y los docentes, tengan alguna contribución en su diseño e implementación. En el nivel micro, es

la poca participación de los actores. Una alternativa sería presionar a las autoridades responsables, que es algo latente en la representación de los actores, porque está sugerido en parte de lo que expresan, pero que no se corresponde con sus acciones.

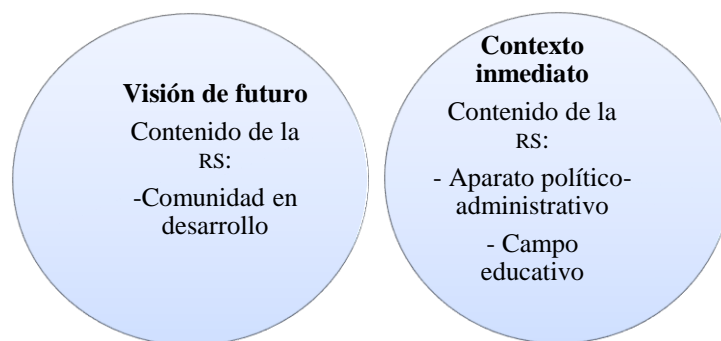
Podemos notar que los Consejos escolares fueron más cuestionados que la participación y la educación. Aparte de las fallas que presentan en su operación, una razón más para que se les critique, quizá se deba a que es una instancia de participación social que está más presente en lo concreto y a la vista de los actores. Mientras que la participación y la educación parecen estar más asociadas con la parte abstracta de la representación. A ello se puede deber que se les cuestione menos, porque finalmente ambas son un proyecto a futuro desde una visión optimista. Desde este punto de vista parece importar más el futuro que el presente de la PSE, en la articulación entre participación, educación y Consejos escolares.

### Consejo municipal

Más allá de si el Consejo municipal funciona o no, para los actores el trabajo de participación social finalmente se realiza. Por ejemplo, en parte de las entrevistas se reconoce que no existe relación alguna entre el Consejo municipal y los Consejos escolares de las escuelas. Sin embargo, éstos desarrollan sus actividades cotidianas a través de la participación en el plano informal. Recordando que es en la política formal de participación social donde se establece que deben estar articulados los Consejos en el nivel municipal y escolar como una de las condiciones para que la PSE funcione de manera adecuada. En la figura 11 se muestran las categorías de los dos tipos de representación.

Figura 11

Tipo de representación y categorías sobre el Consejo municipal.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

Elaboramos una categoría, según lo expresado por los actores sobre su visión de futuro: *Comunidad en desarrollo*. Aquí se necesita que el Consejo municipal trabaje de manera seria y cerca de las escuelas. De modo que tenga injerencia en la vida escolar. Y que sea un nexo entre la autoridad local y el Consejo escolar, porque hasta el momento no tiene conexión con éste. Por ello el Consejo municipal tiene la obligación de involucrarse más con los estudiantes. También los padres de familia deben acercarse más con el Consejo municipal. De modo que se unifiquen criterios y se tomen acuerdos para tener una comunidad en desarrollo, no estancada, y así aspirar a una educación de calidad. Además, el Consejo municipal debe darse a conocer, porque falta información sobre su funcionamiento y trabajo. En algunos casos se duda que sea real, que exista en la práctica, porque al parecer es una simulación. Aquí podemos notar que el Consejo municipal no está

cumpliendo como instancia de la participación social. Ni siquiera lo conocen en las escuelas. Digamos que es una figura intrascendente. Sin embargo para los actores hay cierta esperanza de que las cosas mejoren.

Una primera categoría, según lo expresado por los actores sobre lo que acontece en su experiencia concreta, asocia al Consejo municipal con el *aparato político-administrativo* del municipio o ayuntamiento. Así, el Consejo municipal es quien verifica el plan de desarrollo del municipio y revisa el mejoramiento de planes y programas de inversión municipal. También es el encargado de la participación en la comunidad, y fomenta programas de prevención. Es interesante que se le asocie con la participación, pero no dentro del campo educativo.

Una tercera categoría es la de *campo educativo*, que los actores vinculan con el Consejo municipal. Dentro de sus tareas como instancia de participación social, busca mejoras educativas que beneficien a los alumnos y la escuela. Mientras promueve la participación social, ayuda con dinero a los planteles escolares. También gestiona para mejorar los servicios educativos y coordina las escuelas del municipio. Está vinculado con los Consejos que buscan elevar la calidad de la educación, entre ellos el Consejo escolar. Y está integrado por personas comprometidas e interesadas en una educación de calidad. Aquí podemos apreciar que al Consejo municipal se le asocia con aspectos favorables en cuanto a su desempeño en el *campo educativo*. La RS también es favorable cuando se le asocia con el *aparato político-administrativo*, aunque como una instancia de carácter político sin conexión con lo educativo. Pero la historia cambia cuando se le vincula con *deficiencias* y *falta de compromiso*. Este es un claro ejemplo de los dos tipos de RS que atraviesan

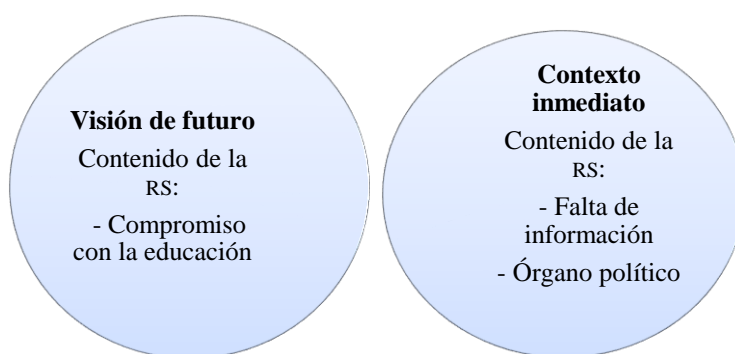
nuestros resultados y hallazgos basados en la elaboración de frases. En ciertos casos pueden ser contradictorias pero en otros no.

### Consejo estatal

Una parte de la RS se centra en elementos relacionados con el buen trabajo que en apariencia ha tenido este Consejo. Otra parte de la RS pone en duda que dicho trabajo se esté llevando a cabo, que concuerda con lo expuesto en segmentos de las entrevistas. Como en el ejemplo del Consejo municipal, al Consejo estatal, en algunas frases de los actores, se le identifica con el campo educativo, pero al mismo tiempo, con el campo político. En la figura 12 se presentan los dos tipos de RS y las categorías relativas al Consejo municipal.

Figura 12

Tipo de representación y categorías sobre el Consejo estatal.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.



En el factor prescriptivo y según la representación sobre el Consejo estatal, elaboramos la categoría *compromiso con la educación*. Se espera que dicho Consejo le dé más apoyo al Consejo municipal. Se involucre más con la problemática en el nivel escolar, en beneficio de las escuelas y los alumnos. Se abra a propuestas que vengan desde el ámbito escolar. Y participe más con los padres de familia y el contexto escolar. Que en general asuma el compromiso de mejorar la educación. Por lo menos en esta visión de los actores sí se asocia al Consejo estatal con el campo educativo, a pesar de toda la serie de fallas que se le atribuyen. Así que es identificado como una figura poco activa de la PSE.

En la representación vinculada con el presente de los actores, incorporamos dos categorías que se desprenden de las frases de ellos. La primera categoría se refiere a la *falta de información* sobre el Consejo estatal. No se sabe bien el trabajo que realiza y la relación que tiene con el campo educativo. Uno de los principales problemas es que los actores no han tenido reuniones con el Consejo estatal. Incluso se duda que su función y trabajo sea real. En este sentido, se le considera una figura decorativa de la participación social, que aparte es poco conocida.

Una segunda categoría relaciona al Consejo estatal con un *órgano político*. Por ejemplo, realiza actividades de análisis, investigación, consulta y opinión. El Consejo estatal se caracteriza por su compromiso con el Estado y la sociedad, para construir un mejor país. Aquí podemos notar que al Consejo estatal se le asocia, al parecer, con el tema de la política electoral. De hecho este fue uno de los elementos que nos llamaron más la atención. Pero a la vez no sorprende tanto por el poco conocimiento que existe sobre dicho Consejo, como una instancia de la PSE.

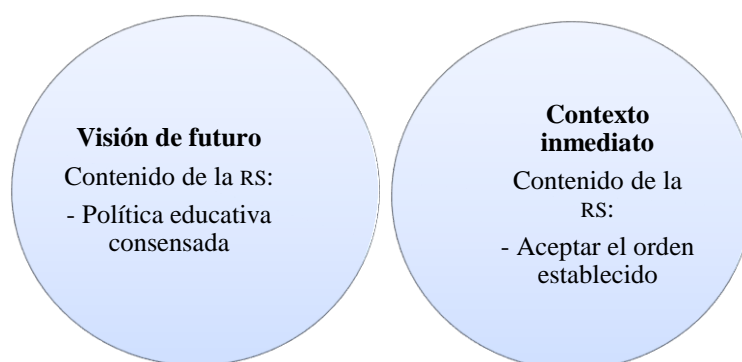
## Política educativa

En la RS sobre la política educativa, las implicaciones prácticas pueden ir en dos sentidos.

1) Padres de familia, docentes y autoridades escolares que por su cuenta se las arreglan para tratar de llevar adelante la política de PSE. 2) Este mismo tipo de actores no le ven ningún sentido a la política de PSE que viene desde el gobierno y no funciona. Aparte de que no hay un incentivo económico directo. En la figura 13 se muestran los dos tipos de representación y las categorías relativas a la política educativa.

Figura 13

Tipo de representación y categorías sobre la política educativa.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

En cuanto a la representación de la política educativa, desde el factor prescriptivo, incluimos una categoría: *política educativa consensada*. Desde la política educativa se debe tratar de llegar a consensos, en especial, con los padres de familia. Pero también hay que

tomar en cuenta a toda la comunidad escolar. La política educativa debe perseguir los verdaderos objetivos educativos, como la calidad en la educación. Asimismo es necesario que sea más clara en lo que propone. Debido a la confusión que crea entre los docentes, porque es contradictoria, cambia constantemente y trastorna lo pedagógico. Agregaríamos que no se planea ni aplica de manera seria. Y tiene fallas y limitaciones tanto en el contenido como en la forma. Hay que insistir en este punto debido a que es una de las grandes debilidades de la PSE.

En cuanto a la RS sobre la experiencia concreta de los actores, incluimos una categoría: *aceptar el orden establecido* impuesto desde la política educativa. Según esta visión, dicha política es muy estricta y hay que respetarla. Una garantía de que se cumplan las reglas. La idea es que dicha política se respete y se apoye por parte de todos, porque son avances importantes y necesarios. Para así acabar con los malos educadores, los cuales tienen que ser evaluados. Y así poder contar con mejores escuelas públicas, porque la política educativa es sinónimo de participación y transformación.

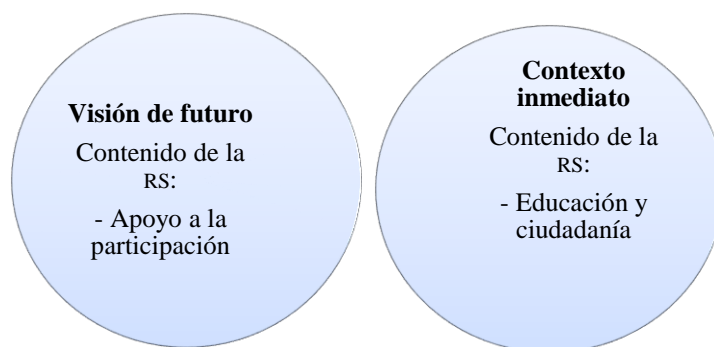
Esta RS resulta muy conveniente para quienes siguen promoviendo desde el gobierno y la iniciativa privada, los cambios contenidos en la mal llamada “reforma educativa” (2013), solo por poner un ejemplo. Es una visión simplista que reduce el problema y echa la culpa a los “malos educadores”. De nueva cuenta queda fuera lo relativo al ejercicio de la ciudadanía. Aquí parece que lo más importante son las actualizaciones convertidas en reformas y no la inclusión de contenidos sustantivos dentro de la política educativa, que impliquen una participación más organizada, amplia y directa de la comunidad.

## Autoridades locales

En la RS sobre las autoridades locales, se destaca su relación con el campo educativo. Tanto en aspectos buenos como malos. Por ejemplo, es interesante la crítica que viene desde el propio campo educativo hacia el campo político. En este sentido, hay desconfianza de parte de actores de la comunidad educativa. Sobre todo por el desinterés y desdén que han mostrado las autoridades locales en relación con las necesidades de la comunidad y las escuelas. También hay que tomar en cuenta que el Consejo municipal depende en gran medida de las decisiones tomadas por las propias autoridades locales. Lo que puede explicar la inoperancia y simulación de este Consejo. En la figura 14 se observan los dos tipos de RS y las categorías relativas a las autoridades locales.

Figura 14

Tipo de representación y categorías sobre las autoridades locales.



Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos de RS.

En el tema de lo prescriptivo incorporamos una categoría sobre las autoridades locales, identificada con el *apoyo a la participación*. En este sentido, deben tener más comunicación con los padres de familia, así como brindar más apoyo a los Consejos. Por tanto necesitan mostrar mayor iniciativa para mejorar la educación y darse a conocer más con la comunidad. Simplemente deben cumplir con su trabajo. Ya que hasta ahora, no han mostrado compromiso con las escuelas, las han abandonado. Y solo las visitan y apoyan en tiempos electorales. A pesar que se entiende que las autoridades locales no son una instancia de participación social como tal, para los actores sí deben apoyar e involucrarse con la comunidad educativa, es su obligación.

En la representación que se refiere al contexto inmediato de los actores, incorporamos una categoría sobre las autoridades locales: *educación y ciudadanía*. Aquí brindan su apoyo de manera directa a los Comités de los Consejos escolares. Incluso participan en el plan de trabajo de éstos y vigilan su buen funcionamiento. También mantienen contacto con directivos de escuelas y padres de familia. Sin las autoridades locales no se tendrían guías en las reformas educativas. Por eso importa su apoyo para la calidad en la educación. Incluso van más allá de la educación, se encargan de promover la participación de los ciudadanos. Son quienes ejecutan y supervisan los programas para mejorar la vida de éstos, así como satisfacer sus necesidades prioritarias: buscan el progreso de la comunidad. Lo asociado con esta visión es más la excepción que la regla, según la percepción general de los actores. Aparte parece una visión idealizada, en especial si lo comparamos con segmentos de las entrevistas y con lo que nosotros mismos apreciamos en el trabajo de campo.

A lo largo de este apartado hemos dado cuenta de dos tipos de RS con sus respectivas categorías. Y hemos establecido algunos contrastes entre las mismas. En general podemos decir que lo ideal sería poder concretar lo que los actores piensan se debe realizar en el futuro pero no en el presente. Esto dificulta la acción concreta de los actores. En especial, de los padres de familia. De modo que una participación más organizada, amplia y directa pase del discurso a la acción. Por ello hemos sostenido que todavía es una participación latente y no manifiesta.

En general con la información que se desprende de la elaboración de frases, los actores esperan que operen cambios en beneficio de la colectividad, sobre todo a través de una participación más organizada y comprometida. Es decir, parecen no estar conformes con los resultados hasta ahora obtenidos. Por ello es que quizá el mayor problema radica en las prácticas actuales de los actores, que están limitando dicha participación. También hay una relación interesante entre la representación de la participación con la de la educación. Ambas buscan mejorar el estado de cosas, y de alguna manera se enfrentan a lo que viene desde el marco normativo de la PSE y en general a la burocracia oficial. Esto por dos cuestiones: primero porque la política es limitada e insuficiente; y segundo porque a ciertos actores no se les permite involucrarse.

**Capítulo 7**  
**Conclusiones**

## Capítulo 7 Conclusiones

Las conclusiones las dividimos en tres apartados. En el primero establecemos la articulación entre nuestros objetivos de investigación con los cuatro instrumentos que empleamos, resaltando los hallazgos y aportes que se generaron. En el segundo hablamos de los límites de nuestro estudio, así como de propuestas de nuevas líneas de investigación. Y en el tercero proponemos alternativas para la toma de decisiones en cuanto a políticas públicas encaminadas a mejorar la Participación Social en la Educación (PSE).

### Hallazgos y aportes

El objetivo general se cumplió en la medida que pudimos dar cuenta de las representaciones y prácticas relacionadas con la participación social de los diversos actores. Tratamos de comprender la realidad mediante un proceso interpretativo (De la Garza, Leyva, 2012b). Una realidad entendida desde la dimensión subjetiva de los actores. Ahora vamos a entrar en el análisis de lo que nos aportó cada uno de los cuatro instrumentos, así como los enfoques procesual y estructural de las representaciones sociales (RS), y el enfoque normativo del nuevo institucionalismo (NI).

La asociación libre de palabras, a través del enfoque estructural, nos permitió hacer un análisis del contenido y la estructura de la RS sobre la PSE. El núcleo central estuvo conformado por los valores y beneficios que los actores perciben como propios de la participación. Pero lo interesante aquí es que se trata de una participación que no está dada en la realidad cotidiana, es decir, está lejos de haberse concretado. En cierto sentido



podemos hablar que es una esperanza para los actores. Un ideal al cual se debe llegar, si en realidad se quiere cambiar el *statu quo*. Mientras que una parte del sistema periférico de la RS estuvo constituido por el conjunto social. Lo más macro (valores) de la RS se impuso a lo más micro (personas). Esto es algo que se da de manera constante en la estructura de la RS. De hecho el propio enfoque estructural así lo establece.

La triangulación de instrumentos o técnicas nos permitió contrastar y establecer diferencias a la hora de interpretar y analizar la información. En este sentido, encontramos que existen dos tipos de representación sobre la participación. La primera se relaciona con lo expresado por los actores en la asociación libre de palabras, que es una RS favorable hacia la participación, prácticamente no se le pone en duda.

La segunda se asocia con parte de lo dicho por los actores en las entrevistas, donde sí hay una crítica hacia la idea de participación. En especial porque ésta no se ha desarrollado como debería por parte de los padres de familia: falta de compromiso y apatía. El problema aquí es que dicha crítica no trasciende más allá de que éstos no participan de manera regular en actividades relacionadas con el Consejo escolar (CE) de la escuela. Pero en ningún caso se alude a que se involucren en los asuntos pedagógicos. Quizá este sea el tema clave y controversial de la participación social.

Este último punto, en particular, también lo podemos considerar como un aporte en sí mismo. Y es relevante en la medida que está limitando una participación más amplia, organizada y directa de los padres de familia en los asuntos escolares. Entonces la dificultad no radica sólo en la insuficiente política de PSE y en la resistencia de directivos y docentes, sino en que los propios padres de familia están contribuyendo a que el estado de

cosas no se modifique. Ya sea porque no participan o porque lo hacen en actividades escolares asociadas con infraestructura, eventos y concursos. Lo cual, por cierto, resulta muy conveniente para directivos y docentes, porque no tienen que preocuparse de que actores ajenos a ellos, como los padres de familia, traten de involucrarse en asuntos que no les corresponden.

En general notamos que la participación de los padres de familia es bienvenida mientras no pretendan meterse en los asuntos que se tratan en el Consejo Técnico Escolar (CTE), que es donde se deciden las cuestiones más relevantes de las escuelas, porque lo anterior implicaría, en palabras de la Directora de una de las primarias: cerrarles la puerta. Aquí cobra sentido lo que hemos señalado acerca de que es el modelo de *control profesional* (Gorostiaga, 2011), donde el mando lo tienen la Directora y los docentes, el que parece dominar más en los planteles escolares que nos tocó visitar. Y a nivel general es lo que los estudios nos muestran.

Asimismo, es deseable que los padres de familia desarrollen una mayor conciencia sobre la relevancia de informarse, así como de involucrarse en la toma de decisiones. La idea sería que hubiera un acompañamiento de ellos en las tareas y actividades de sus hijos, especialmente lo que se genera desde el aula. Lo primero sería establecer comunicación con los docentes. Y así poder participar más directamente en el proceso de enseñanza de sus hijos. En un contexto escolar más plural: un espacio inclusivo para negociar, proponer, cooperar, etc.

La elaboración de frases, bajo el enfoque procesual, que se centra en el contenido o significado de la RS, permitió dar cuenta de dos representaciones distintas, que

precisamente fue uno de los hallazgos de la investigación. Aunque la forma de analizar fue diferente a la que empleamos en la asociación libre de palabras, los resultados para el tema de la participación fueron similares.

En la elaboración de frases la representación de futuro se caracteriza por una participación amplia y decidida; y la representación asociada con el presente de los actores se refiere a una participación limitada e indecisa. Aquí habría una contradicción entre ambas representaciones, una que se centra en el futuro y otra que lo hace en el presente. Quizá esto pueda explicar en cierta medida la poca acción de los actores, porque, como dicha acción está proyectada más bien a futuro, en el presente no parece importar mucho. Entonces esta es la situación bajo la cual opera la participación. Y los padres de familia son quienes se encuentran más anclados en ella. La observación participante nos permitió corroborar esto. Al igual que en las entrevistas, también podemos decir que la PSE en las escuelas la desarrollan unos pocos actores.

El otro gran tema de la participación se vincula con el que quizá sea nuestro hallazgo y aportación más relevante: la dimensión informal de la participación. Los dos instrumentos que nos fueron más útiles para dar cuenta de este tipo de participación, fueron las entrevistas y la observación participante, y en menor medida la asociación libre de palabras y la elaboración de frases. Como parte del marco teórico, nos fue muy útil el enfoque normativo del NI. Esta participación informal en las escuelas y los CE ha echado raíces y se ha mantenido gracias a los nulos resultados de la política de PSE y a la poca aplicación práctica de la misma.

También porque en ocasiones los actores no la conocen a fondo y a la vez la consideran poco práctica. Finalmente les ha dado buen resultado irse por la vía informal a través de las gestiones del CE. Aquí consideramos que el principal problema, hablando de los padres de familia, es que por esta vía no tienen oportunidad de colarse en los asuntos pedagógicos de las escuelas. Aunque por la vía formal tienen la resistencia de directivos y docentes (nivel micro), pero además de la propia política educativa (nivel macro).

En el primer objetivo específico nos enfocamos en las condiciones reales de implementación y trabajo de los Consejos en sus tres niveles. La asociación libre de palabras nos permitió identificar el núcleo central de la RS de los Consejos en el nivel escolar, municipal y estatal. En los tres casos la RS se concentra en los espacios formales. Es decir, su trabajo se refleja en actividades de apoyo y gestión. En el nivel municipal y estatal también realizan actividades en la parte administrativa y política. Los tres Consejos tienen en común que su RS sobre los actores se ubica en la periferia. Este punto es interesante porque se comprueba que los actores no tienen acceso real a la participación formal en dos de los Consejos: municipal y estatal. Esto por dos razones principales. La primera es que su participación se desarrolla más que nada por la vía informal.

La segunda tiene que ver con la asociación que se hace de los dos Consejos con el campo político, donde el acceso está condicionado por la política en general. Si lo ponemos en términos del enfoque estructural diríamos que los elementos periféricos no pueden acceder al núcleo central de la RS. En la elaboración de frases, desde el discurso de la experiencia cotidiana, también se identifica a los Consejos a nivel municipal y estatal con el campo político. La RS que tienen los actores acerca de estos dos Consejos en su trabajo en

el campo educativo, contrasta con lo encontrado en la asociación libre de palabras. Aquí sí se habla de que apoyan a la educación y las escuelas de manera importante. Entonces la información de las entrevistas coincidiría más con la asociación libre de palabras. Donde abiertamente se plantea que ambos Consejos no funcionan ni operan en lo asociado con las escuelas.

En el segundo objetivo específico nos centramos en los CE de la seis escuelas, en cómo comprenden e implementan la política de participación social. Aquí la elaboración de frases nos fue más útil que la asociación libre de palabras. En la elaboración de frases encontramos dos RS opuestas sobre los CE. Una está asociada con el factor de lo prescriptivo (visión de futuro) y defiende un punto de vista cercano a la postura oficial *versus* una vinculada con el factor de la práctica concreta (contexto inmediato) donde se sostiene que el funcionamiento de los CE es una utopía, sin aplicación real.

Si hacemos la triangulación con las entrevistas y la observación participante, la primera RS sobre los CE es la que coincide más. O sea, la versión más favorable. Aunque el tema sustantivo, de cómo comprenden e implementan la política de PSE los CE, es la participación informal, que ya hemos analizado en el capítulo 5, en parte del capítulo 6 y a lo largo de este apartado. Aquí lo interesante es que ambos instrumentos nos sirvieron para dar cuenta de las prácticas de los actores. Con la observación participante fue de manera directa. Con las entrevistas fue con base en interpretar el discurso de los propios actores. Abric (2001) señala que se trabaja mucho más en las prácticas representadas que en las prácticas efectivas. Lo que nosotros intentamos hacer fue dar cuenta de ambas.

En el tercer objetivo específico nos enfocamos en las diferencias de concepción entre la participación social desde la educación y la participación desde el ámbito de lo local-municipal. Aquí, sobre todo, nos apoyamos en información de las entrevistas. La diferencia fundamental entre ambas concepciones, es que la primera concibe la participación desde la vía informal y se concentra en la comunidad educativa; la segunda concibe la participación desde la vía formal y su campo de influencia y de recursos es mayor. Y los actores, como los padres de familia, tienen menos participación e influencia en la toma de decisiones. Incluso están más limitados y controlados que en el campo educativo.

Otra diferencia que encontramos fue a través de la asociación libre de palabras. En la RS sobre los CE, parte de la capa media lo conforma el *espacio de participación*. En cambio, en la RS sobre las autoridades locales, parte del sistema periférico lo constituye el *espacio de participación*. Lo que estaría mostrando una participación más amplia e incluyente del lado de la educación. Y una participación más reducida y excluyente del lado de lo local-municipal. Recordemos que aquí está presente no sólo lo administrativo sino también lo político.

En el cuarto objetivo específico nos centramos en cómo se relacionan los Consejos en sus tres niveles. En las entrevistas, cuando nos referimos al tema, quedó claro que la vinculación y articulación entre ellos no existe. Con excepción de un ejemplo del que nos enteramos, donde sí estableció contacto el Consejo estatal con la Directora de una de las secundarias, que a su vez contactó al Presidente del CE. Pero la razón no tuvo que ver con establecer y cumplir la política de PSE, sino con mandar una propuesta a un concurso

nacional organizado por el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE).

Uno de los principales obstáculos han sido los Consejos municipales (CM), que parecen los menos interesados en cumplir con la política de PSE. Por ejemplo, son quienes se han resistido más para que se programen reuniones. Por supuesto la política de PSE también ha sido una barrera. Digamos que una barrera doble: desde los propios lineamientos, y desde las propias prácticas. Es decir, hay fallas en su diseño e implementación. Aparte, la RS acerca de los Consejos en el nivel municipal y estatal, en general es poco favorable. Primero porque no se han acercado a las escuelas y sus respectivos CE. Segundo porque se desconoce qué papel juegan como figuras de la PSE. Y tercero porque se les relaciona con el campo político.

### Límites y nuevas líneas de investigación

Las RS, bajo los enfoques procesual y estructural, nos fueron útiles en la medida que nos permitieron dar cuenta de qué piensan los actores sobre la PSE y los consejos en sus tres niveles. Es decir, fue viable utilizarlas tanto en lo teórico como en lo metodológico. Nos sirvieron como guía fundamental para sacar adelante el trabajo de campo, con base en la observación, las entrevistas, la asociación libre de palabras y la elaboración de frases aplicadas a los actores. Sin embargo, los instrumentos de la asociación libre de palabras y la elaboración de frases, a la hora de aplicarlos, representaron en ocasiones una dificultad y en cierto sentido nos limitaron porque tuvimos que dedicarles más tiempo y recursos de lo

esperado. Entre otras cosas, porque los actores no siempre los tenían listos en un primer momento. De modo que los límites más bien fueron en la parte operativa de la investigación y no tanto en la parte del diseño metodológico.

En los anexos se incluyen ambos instrumentos completos, y pueden verse las otras cinco expresiones que no se incorporaron dentro del análisis. Digamos que no se incorporaron formalmente, a la manera de las otras siete expresiones, pero sí tienen que ver con los diversos actores y la comunidad educativa. Quizá el límite principal de nuestra investigación sobre PSE, sea el habernos centrado más que nada en los CE de las escuelas. Y menos en los CM y el Consejo estatal. En un escenario ideal, podríamos haberle dedicado más tiempo y recursos al estudio de estos dos niveles de Consejos, pero en la realidad práctica no teníamos la posibilidad de hacerlo. De cualquier forma, consideramos que centrarnos en los CE de las escuelas resultó una buena elección, porque es en el nivel más micro donde la PSE está más a la vista. Y es ahí donde identificamos esta PSE de carácter informal.

En mayor medida las entrevistas y la observación nos guiaron hacia dicho hallazgo, con base en las RS de ciertos actores. Las implicaciones de este aporte son relevantes porque pueden dar pie a nuevas líneas de investigación, que profundicen más sobre la temática. Con la ventaja de que éstas puedan plantearse, por quienes se interesen, desde el inicio de la investigación. Porque para nosotros fue un hallazgo, por tanto, no lo teníamos contemplado desde el inicio. En la revisión que hicimos del estado de la cuestión, así como de la parte teórica y metodológica, no detectamos algún estudio que tratara de manera explícita esta temática. Si acaso está sugerido, pero no desarrollado. Podemos decir que la



formalidad que detectamos se reduce, prácticamente, a las reuniones en las que los CE se integraron e instalaron en las escuelas.

A partir de los resultados y hallazgos, se pueden seguir nuevas líneas de investigación. Por ejemplo, una que se centre en los aspectos informales de la PSE, sobre todo en los niveles municipal y estatal. En nuestro trabajo nos concentramos mayormente en los CE. Haría falta hacerlo, más a fondo, en los CM, porque allí existe mayor dificultad para obtener información sobre la PSE. Parte importante de la información que nosotros obtuvimos fue a través de actores que no trabajaban directamente en el gobierno municipal.

Una de las claves estaría en obtener mayores datos por medio de actores que laboren en los ayuntamientos y que estén directamente relacionados con la PSE. Porque esta fue una de nuestras limitantes, aceptando que sí nos proporcionaron cierta información relevante, pero no la que esperábamos. Y este punto es fundamental, porque los CM representan el mayor obstáculo para que se dé una PSE más amplia y directa de la comunidad. Y es en el nivel municipal donde el campo político tiene mayor peso. Y aquí consideramos que se podría profundizar más a través de nuevos estudios.

Otra línea de investigación podría ser la de centrarse en las relaciones entre el campo político y el campo educativo, teniendo como objeto de estudio al propio CM y su vínculo con las escuelas. A manera de propuesta estarían las siguientes preguntas que guiarían el estudio: ¿cuál es el peso e influencia del elemento político sobre el tipo de trabajo que realiza el CM dentro del campo educativo?, ¿cuáles son las características principales de la participación social en el nivel municipal, y si una parte de ésta se desarrolla desde la dimensión informal?

Una tercera línea de investigación que se podría seguir, se refiere al tipo de relación e interacción que puede existir entre el CE y el CTE. Como hemos señalado, los CE se distinguen por llevar a cabo gestiones y tareas asociadas con el tema de la infraestructura escolar. Mientras que los CTE se concentran en el tema pedagógico: resultados, evaluación, propuestas, estrategias, etc. De hecho en el Acuerdo 716 se señala que el CE apoyará al CTE. Aunque no se especifica ni profundiza en este punto. A manera de propuesta, estos nuevos estudios podrían partir de preguntas como las siguientes: ¿si existe un vínculo real entre ambos Consejos?, ¿qué tipo de interacciones, si es que las hay, se dan entre sus integrantes?, ¿cuáles son las implicaciones de que exista o no relación entre ambos Consejos?, ¿si es factible que el CE llegue a incidir en decisiones vinculadas con el tema pedagógico?

## Recomendaciones en política pública

Para que la política de participación social en verdad funcione, antes que nada, los niveles macro y micro de la misma tienen que estar articulados desde el inicio. Incluidos los Consejos de participación social. De modo que la política educativa se cumpla e impacte de forma positiva en las escuelas y sus CE. Y al mismo tiempo, lo que allí suceda, en la práctica cotidiana, impacte y mejore la propia política educativa. En una dinámica de ida y vuelta. Porque si de algo nos damos cuenta, es que la inexistencia de dicha dinámica es el punto más débil de la PSE. Entonces habría que empezar por aquí. Asimismo, que hubiera una cierta flexibilidad que permitiera entender los diferentes contextos locales por los que transita la PSE y los Consejos. Se trata de reconocer las obvias diferencias que existen entre

los actores que participan, así como otorgar pleno acceso a la toma de decisiones (Canales, 2006).

Si ponemos a los padres de familia como los principales agentes del cambio, incluida su actuación dentro de los CE, podemos decir que se enfrentan a tres tipos de obstáculos: una política educativa que no favorece y limita su participación; la resistencia de docentes y directores; y en general su poco interés por participar. Aparte no pueden actuar por la vía formal, que en todo caso se reduce a lo que propone la política de PSE, que todavía está alejada de lo propiamente pedagógico. Aunque tienen cierto margen de actuación, de autonomía, esto no basta para que se les considere en la toma de decisiones, que es desde donde pudieran modificar el estado de cosas; y tienen la limitante que ellos mismos se ponen al no participar de manera más amplia y directa en la educación de sus hijos, más allá de que se los permitan o no. Es decir, no parece haber una exigencia de ellos en este sentido. De hecho algunos actores reconocen que la política de PSE no ha permitido un auténtico involucramiento de la comunidad educativa en los asuntos escolares.

Las implicaciones de esto, se traducen en una participación de los padres de familia instrumentalizada y reducida a las limitaciones que presentan los propios CE. Entonces se requiere incentivar una participación formal ampliada. Y que los padres de familia sean conscientes del papel central que pueden jugar si es que se deciden. Por ejemplo, participando en la gestión pedagógica, que entre otras cosas, tiene que ver con el tipo de relación entre docentes y padres de familia, como una forma de garantizar el aprendizaje de los estudiantes.

Otra alternativa sería que las propias escuelas dieran esta posibilidad de intervención a los padres de familia. En este sentido podría haber una vinculación más estrecha entre el CE y el CTE. Y con la aprobación de directivos y docentes, tal vez se abriría la puerta, para que ya de manera oficial, se incluyera una participación más decisoria. Pero de entrada hace falta que los padres de familia entiendan la importancia de participar en las discusiones más relevantes relativas al espacio escolar. Ya que son ellos quienes pueden ejercer mayor presión y generar un cambio real. Quizá apoyados por ciertas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). A este respecto ya enunciamos algunos ejemplos en el capítulo del estado de la cuestión.

Si lo vemos desde lo que idealmente se espera ocurra con los cuatro niveles de consejos, la articulación iniciaría en los CE y terminaría en el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE).

El escenario ideal sería que éstos pudieran incidir tanto en el nivel macro como en el nivel micro de la participación social: marco normativo y escuelas. Como los actores principales en la construcción de consensos a través del ejercicio de su propia ciudadanía. Dicho ejercicio se manifiesta sobre todo en el espacio público entendido en el sentido amplio (Borja, 2012). Donde la participación implica la posibilidad de intervenir e influir en las políticas públicas<sup>43</sup> (Borja, 2012).

Una de las claves está en que la participación de los padres de familia pase de lo consultivo a lo decisorio. Que esto va en sentido diferente, por ejemplo, de lo que buscan

---

<sup>43</sup> En un plano más general: una sociedad es democrática en la medida en que sus integrantes tienen oportunidad de participar en la definición de las políticas públicas (Chomski 2004, 12).

ciertos intereses de empresarios. Aquí se parte desde una visión instrumental, de costo-beneficio. Así, de lo que se trata es de producir para acumular y de competir para vencer (Aboites, 2015). El objetivo es lucrar con la educación y convertirla en mercancía (López Aguilar, 2015).

Aparte de lo anterior, el problema con esta visión es que no pone en el centro de su propuesta a los padres de familia, sino la simple evaluación de los docentes para así elevar la calidad educativa. Buscando el beneficio individual y privado y no el beneficio colectivo y público. Esta concepción es la de una política desde arriba, que excluye perspectivas que dan mayor relevancia a aspectos como el contexto social, familiar y escolar (Bensusán y Tapia, 2013). Más acorde con la idea de PSE, que refiere a la colaboración e involucramiento de la comunidad educativa amplia.

Pero los cambios no se limitan solo a la política educativa y las escuelas, sino es preciso que se genere en los propios padres de familia, en su subjetividad, porque no bastaría solo con las modificaciones en la política educativa y en las escuelas. Es decir, aunque las condiciones materiales estuvieran dadas, faltaría que coincidieran con el elemento subjetivo. Pues al parecer tanto el gobierno como las escuelas están tranquilos en cuanto al tema de los padres de familia, que no significan un reto, sino parece que ellos mismos se descartan. Aun así, se debe incentivar su participación en los asuntos escolares, porque en general el nivel de ésta es muy bajo. Y parece haber el consenso de que dicha participación es necesaria e indispensable para la mejora de la calidad educativa. Pese al temor de docentes y el sector educativo en general.

En resumen, la dinámica de ida y vuelta entre los niveles micro y macro, de la que ya hemos hablado, es necesario que sea acompañada por el debido funcionamiento de los cuatro tipos de consejos de participación social: nacional, estatal, municipal y escolar. Dada su importancia, es preciso que estén articulados, porque es en lo que se basa gran parte del éxito o fracaso de la política de PSE. De tal manera que su diseño e implementación se estructure adecuadamente, y sea capaz de dar respuesta ante los retos que se vayan presentando desde la realidad de las escuelas.

Y que la participación social de carácter formal sea promovida a través de nuevos y mejores mecanismos, para que los padres de familia sepan cuál es la importancia de involucrarse. De modo que tenga sentido para ellos. Porque muchas veces no saben cómo, ni dónde, ni para qué participan (Borja, 1986). Este es otro elemento crucial que ha faltado desarrollar dentro de la política de PSE.

Finalmente, con el tipo de participación social en el campo educativo que nosotros identificamos y analizamos: no se está formando ciudadanía; no se está redistribuyendo el poder y las responsabilidades de los actores; y las decisiones siguen centradas en unos pocos actores y no en la comunidad educativa. Y los padres de familia, cuando participan, parecen estar distraídos en asuntos relacionados con la infraestructura y los eventos escolares. Da la impresión que se conforman con este tipo de tareas, que las podemos calificar como limitadas y superficiales porque no forman ciudadanía ni incluyen a la comunidad educativa amplia, sino que son esfuerzos individuales, de unos pocos actores. Entonces de lo que trata es de reactivar la PSE, o mejor dicho, de relanzarla, porque parece

que en ningún momento ha logrado posicionarse ni en los Consejos ni en las escuelas de educación básica.

## Bibliografía

- Aboites, Hugo. 2012. El derecho a la educación en México. Del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 17, núm. 53: 361-389.
- \_\_\_\_\_. 2015. No precisamente una evaluación. *La Jornada*. 11 de julio.
- Abric, Jean-Claude (coordinador). 2001. Las representaciones sociales: aspectos teóricos. En *Prácticas sociales y representaciones*. En ídem, 11-32. México: Embajada de Francia, Ediciones Coyoacán.
- Acevedo, Beatriz, Francisco Sánchez, Magdalena Lorandi y Eduardo Almeida. 2008. La Organización Comunitaria de la Participación Social en la Educación: dos experiencias. En *Participación Social en la Educación: del análisis a las propuestas*, coordinado por María Teresa Galicia, 21-32. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Acuerdo Nacional de Modernización para la Educación Básica. 1992. Diario Oficial de la Federación.  
[http://www.upnhidalgo.edu.mx/textos/nues\\_uni/Normatividad/ANMEB.pdf](http://www.upnhidalgo.edu.mx/textos/nues_uni/Normatividad/ANMEB.pdf) (3 de noviembre de 2012).
- Acuerdo número 260. 1999. Diario Oficial de la Federación.  
[http://www.snte.org.mx/pics/pages/snte\\_legislacion\\_base/acuerdo260CNPS.pdf](http://www.snte.org.mx/pics/pages/snte_legislacion_base/acuerdo260CNPS.pdf) (10 de noviembre de 2012).
- Acuerdo número 280. 2000. Diario Oficial de la Federación.  
<http://www.itch.edu.mx/informacion/normatividad/a280.pdf> (12 de noviembre de 2012).
- Acuerdo número 535. 2010. Diario Oficial de la Federación.  
<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7ecc5f47-dbca-4e16-9f2c-d1a863283b61/a535.pdf> (2 de noviembre de 2012).
- Acuerdo número 716. 2014. Diario Oficial de la Federación.  
[http://www.consejos Escolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/84/1/images/A\\_CUERDO%20716.pdf](http://www.consejos Escolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/84/1/images/A_CUERDO%20716.pdf) (15 de marzo de 2014).
- Adorno, Theodor y Max Horkheimer. 1969. *La sociedad. Lecciones de sociología*. Buenos Aires: Editorial Proteo.



- \_\_\_\_\_. 1998. *Dialéctica de la ilustración*. Madrid: Trotta.
- Adorno, Theodor. 2001. *Epistemología y ciencias sociales*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Alexander, Jeffrey. 1989. *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_\_\_. 1999. Después del neofuncionalismo: acción, cultura y sociedad civil. En *Perspectivas teóricas contemporáneas de las ciencias sociales*, 317-337. México: UNAM.
- Álvarez, Isaías. 2004. Búsqueda de la calidad en la educación básica. Conceptos básicos, criterios de evaluación y estrategia de gestión. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 34, núm. 3: 11-36.
- Araya, Sandra. 2002. Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión. Cuaderno de Ciencias Sociales 127. Costa Rica: FLACSO.
- Archenti, Nélide. 2007. Estudio de caso/s. En *Metodología de las ciencias sociales*, editado por Alberto Marradi, Nélide Archenti y Juan Ignacio Piovani, 237-246. Buenos Aires: Emecé Editores.
- \_\_\_\_\_ y Juan Ignacio Piovani. 2007. Los debates metodológicos contemporáneos. En *Metodología de las ciencias sociales*, editado por Alberto Marradi, Nélide Archenti y Juan Ignacio Piovani, 29-46. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Archer, Margaret. 2009. *Teoría social realista*. Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Arnaut, Alberto. 1999. La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En *Federalización e innovación educativa en México*, coordinado por María del Carmen Pardo, 63-100. México: El Colegio de México.
- Arzaluz, Socorro. 1999. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto. <http://iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF> (6 de agosto de 2013).
- \_\_\_\_\_. 2013. La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. En *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 22, núm. 1: 161-202.
- Audi, Robert (editor). 2004. *Diccionario Akal de Filosofía*. Madrid: Ediciones Akal.

- Banchs, María. 2000. Aproximaciones procesuales y estructurales al estudio de las representaciones sociales. En *Paperson Social Representations*, vol. 9: 3.1-3.15.
- \_\_\_\_\_. 2007. Entre la ciencia y el sentido común: representaciones sociales y salud. En *Representaciones sociales. Teoría e investigación*, coordinado por Tania Rodríguez y María de Lourdes García, 219-253. México: Universidad de Guadalajara.
- Bautista, Nelly. 2011. *Proceso de la investigación cualitativa. Epistemología, metodología y aplicaciones*. Colombia: Editorial El Manual Moderno.
- Bensusán, Graciela y Luis Arturo Tapia. 2013. Los problemas de la implementación de la “reforma educativa”. En *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?*, coordinado por Gloria Del Castillo y Giovanna Valenti Nigrini, 93-107. México: FLACSO
- Beuchot, Mauricio. 2000. *Tratado de hermenéutica analógica. Hacia un nuevo modelo de interpretación*. México: UNAM, ITACA.
- Borja, Jordi. 1986. Participación ¿para qué? En *Revista Foro*, vol. 1, núm. 1: 26-32.
- \_\_\_\_\_. 2012. Revolución urbana y derechos ciudadanos: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual. Tesis de doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Bourdieu, Pierre. 2007. *El sentido práctico*. Argentina: Siglo XXI.
- Bunge, Mario. 2000. *La relación entre la sociología y la filosofía*. España: Edaf Ensayo.
- Cabrera, Juan Carlos, Nancy Hernández y Leticia Pons. 2009. Metodologías dialógicas y participativas como apoyo a la federalización educativa en el sur de México. En *Diálogos sobre políticas de federalización de la educación. Foros regionales del Consejo Mexicano de Investigación Educativa*, coordinado por Susan Street, 305-365, México: COMIE.
- Canales, Alejandro. 2006. La participación social en educación: un dilema por resolver. En *Revista Perfiles Educativos*, vol. XXVIII, núm. 113: 62-80.
- Casado, Elisa. 2001. La teoría de las representaciones sociales. En *Conocimiento Social y Sentido Común*, coordinado por Elisa Casado y Sary Calonge, 57-104. Caracas: Fondo Editorial de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela.
- Castro, María Inés y Azucena Rodríguez. 2012. Pensar la educación ciudadana en el México de hoy. *Perfiles Educativos*, vol. XXXIV, número especial: 129-141.

- Chomski, Noam. 2004. *Secretos, mentiras y democracia*. México: Siglo XXI.
- Cockcroft, James D. 2001. *La esperanza de México*. México: Siglo XXI.
- CONAPASE. 2010. Secretaría de Educación Pública. [http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/images/Documentos/Eventos/2010/cuadro\\_registro\\_de\\_consejos\\_escolares\\_julio\\_2010.pdf](http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/images/Documentos/Eventos/2010/cuadro_registro_de_consejos_escolares_julio_2010.pdf)
- Corvalán, Javier y Gabriela Fernández. 2000. Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 30, núm. 4: 9-50.
- Delgado, Marco Antonio, Claudia Martínez y Adriana González. 2013. Familias y educación. En *Educación, desigualdad y alternativas de inclusión: 2002-2011*, coordinado por Bertha Salinas, 93-154. México: ANUIES, COMIE.
- De la Garza, Enrique (coordinador). 2006. ¿Hacia dónde va la teoría social? En *Tratado latinoamericano de Sociología*. En ídem, 19-38. Barcelona: Anthropos, UAM-I.
- \_\_\_\_\_ (editor). 2012a. Grounded Theory. Cantidad, calidad y comprensión de significados. En *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales*. En ídem, 397-419. México: FCE, UAM.
- \_\_\_\_\_ y Gustavo Leyva (editores). 2012b. Introducción. En *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales*. En ídem. 19-32. México: FCE, UAM.
- De Souza Minayo, María, Edinilsa Ramos de Souza, Patricia Constantino y Nilton dos Santos. 2005. Métodos, técnicas y relaciones en triangulación. En *Evaluación por triangulación de métodos*, coordinado por María de Souza Minayo, Simone Goncalves de Assis y Edinilsa Ramos de Souza, 71-104. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Documento Constitutivo sobre Consejos Estatales. 2011.
- Durkheim, Émile. 2000. *Sociología y filosofía*. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft.
- Dussel, Enrique. 1998. *Ética de la Liberación. En la edad de la globalización y de la exclusión*. Madrid: Trotta.
- \_\_\_\_\_. 2010. *20 tesis de política*. México: Siglo XXI, CREFAL.
- Espínola, Viola. 1995. El impacto de la descentralización sobre la educación gratuita en Chile. Serie Gestión Escolar. Chile: CIDE.

- Estrada, Marcos. 2008. La participación social en educación: hacia una “Comunidad Escolar” en las Margaritas, Chiapas. En *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*, vol. 1, núm. 2: 186-204.
- \_\_\_\_\_. 2009. La participación social en la educación: una mirada desde la comunidad educativa. En *Diálogos sobre políticas de federalización de la educación. Foros regionales del Consejo Mexicano de Investigación Educativa*, coordinado por Susan Street, 265-303, México: COMIE.
- Feldfeber, Myriam (coordinadora). 2009a. Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. En idem. 25-50. Buenos Aires: Aique, Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, Fernanda Saforcada y Analía Jaimovich. 2009b. Las Escuelas Autogestionadas de San Luis: los sentidos de la autonomía escolar en una política provincial. En *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*, coordinado por Myriam Feldfeber, 81-107. Buenos Aires: Aique, Universidad de Buenos Aires.
- Feito, Rafael. 2010. Escuela y democracia. En *Revista Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 2: 47-61.
- Fernández Enguita, Mariano. 1998. *La perspectiva sociológica. Una aproximación a los fundamentos del análisis social*. Madrid: Editorial Tecnos.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Juntos pero no revueltos. Ensayos en torno a la reforma de la educación*. Madrid: Aprendizaje Visor.
- Ferraris, Maurizio. 2008. *¿Dónde estás? Ontología del teléfono móvil*. España: Marbot Ediciones.
- Flament, Claude. 2001. Estructura, dinámica y transformación de las representaciones sociales. En *Prácticas sociales y representaciones*, coordinado por Jean-Claude Abric, 33-52. México: Embajada de Francia, Ediciones Coyoacán.
- Flamey, Guido. 2005. *Participación de los Centros de Padres en la educación*. Chile: CIDE.
- Foros regionales del Consejo Mexicano de Investigación Educativa*, coordinado por Susan Street, 207-264, México: COMIE.
- Friedman, Milton. 1982. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Friedberg, Erhard. 1993. Las cuatro dimensiones de la acción organizada. En *Revista Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2: 283-313.
- Fröck, Alba, Juan Ramos y Ricardo Aragón. 2009. Foro Regional Norte: la evaluación educativa en la educación básica. En *Diálogos sobre políticas de federalización de la educación. Foros regionales del Consejo Mexicano de Investigación Educativa*, coordinado por Susan Street, 409-455. México: COMIE.
- Galván, María Elena. 2008. La participación de la comunidad en asuntos escolares. En *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*, coordinado por María Teresa Galicia, 49-62. México: Observatorio Ciudadano de la Educación A. C.
- Gergen, Kenneth. 1996. *Realidades y relaciones. Aproximaciones a la construcción social*. España: Paidós.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Construccionismo social. Aportes para el debate y la práctica*. Colombia: Universidad de los Andes.
- Giddens, Anthony. 1993. *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Política, sociología y teoría social*. Barcelona: Paidós.
- Girola, Lidia. 2012. Representaciones e imaginarios sociales. En *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales*, coordinado por Enrique de la Garza y Gustavo Leyva, 376-405. México: FCE, UAM.
- Gomes, Romeu, Edinilsa Ramos de Souza, María de Souza Minayo, Juaci Malaquias y Claudio Ribeiro da Silva. 2005. Organización, procesamiento, análisis e interpretación de datos: el desafío de la triangulación. En *Evaluación por triangulación de métodos*, coordinado por María de Souza Minayo, Simone Goncalves de Assis y Edinilsa Ramos de Souza, 185-221. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- González, María. 1998. La micropolítica de las organizaciones escolares. En *Revista de Educación*, núm 316: 215-239.
- \_\_\_\_\_. 1997. La micropolítica escolar: algunas acotaciones. En *Revista Profesorado*, vol. 1, núm. 2: 45-54.
- González, Marco Antonio (coordinador). 2006. Metodología de la investigación. En *Pensando la política. Representación social y cultura política en jóvenes mexicanos*. En idem, 171-175. México: Plaza y Valdés.

- Gorostiaga, Jorge. 2011. Participación y gestión escolar en Argentina y Brasil: una comparación de políticas subnacionales. En *Revista Brasileña de Política y Administración en Educación*, vol. 27, núm. 2: 249-264.
- Guba, Egon e Yvonna Lincoln (compiladora). 2012. Controversias paradigmáticas, contradicciones y confluencias emergentes. En *Paradigmas y perspectivas en disputa*, compilado por Norman Denzin e Yvonna Lincoln, 38-78. Barcelona: Gedisa.
- Ibáñez, Tomás. 2003. *Psicología social construccionista*. México: Universidad de Guadalajara.
- Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social. 2012. SEP, CONAPASE.  
<http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/images/pdf/indicadoresceps20112012.pdf>  
 (25 de febrero de 2013).
- Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social. 2012. SEP, CONAPASE.  
[http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/372/1/images/indpartsoc2012\\_2013.pdf](http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/372/1/images/indpartsoc2012_2013.pdf) (17 de junio de 2015).
- Informe técnico y fichas técnicas. Indicadores CONAPASE. 2012. MetCuantus Consultores Asociados S.C.  
[http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/343/1/images/Informe\\_ficha\\_tecnica\\_indicadores.pdf](http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/343/1/images/Informe_ficha_tecnica_indicadores.pdf) (15 de julio de 2013).
- Jaimovich, Analía. 2005. Descentralización de la gestión escolar. Un estudio sobre el proyecto Escuela Ciudadana en Porto Alegre (Brasil) y el proyecto de Escuelas Autogestionadas de San Luis (Argentina). Informe final del concurso: Poder y nuevas experiencias democráticas en América Latina y el Caribe. CLACSO: Programa Regional de Becas.
- \_\_\_\_\_. 2009. Gestión escolar participativa. Reflexiones a partir del caso de la *Escola Cidada*, en Porto Alegre. En *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*, coordinado por Myriam Feldfeber, 109-127. Buenos Aires: Aique, Universidad de Buenos Aires.
- Jodelet, Denise. 1986. La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En *Psicología social II*, editado por Sergei Moscovici, 469-494. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_. y Alfredo Guerrero (coordinadores). 2000. Representaciones sociales: contribución a un saber sociocultural sin fronteras. En *Develando la cultura*. En idem, 7-30. México: UNAM.

- \_\_\_\_\_. 2008. El movimiento de retorno al sujeto y el enfoque de las representaciones sociales. En *Revista Cultura y representaciones sociales*, año 3, núm. 5. <http://www.culturayrs.org.mx/revista/num5/Jodelet.pdf> (6 de junio de 2013).
- Habermas, Jürgen. 1999. *Teoría de la acción comunicativa I*. España: Taurus.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Teoría de la acción comunicativa II*. España: Taurus
- Hacking, Ian. 2001. *¿La construcción social de qué?* España: Paidós.
- Heinich, Nathalie. 2008. *Lo que el arte aporta a la sociología*. México: CONACULTA.
- Hernández, Lorenia. 2014. La enseñanza y el aprendizaje del tiempo histórico en la educación infantil. Las representaciones sociales y la práctica docente de una estudiante de maestra de educación infantil. En *Enseñanza de las Ciencias Sociales*, núm. 13: 31-39.
- Hernández, Óscar. 2010. El sentido de la escuela: análisis de las representaciones sociales de la escuela para un grupo de jóvenes escolarizados de la ciudad de Bogotá. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 15, núm. 46: 945-967.
- Hessen, Johannes. 2005. *Teoría del conocimiento*. México: EMU.
- Kuhn, Thomas. 2004. *La estructura de las revoluciones científicas*. Argentina: FCE.
- Lahire, Bernard. 2006. *El espíritu sociológico*. Buenos Aires: Manantial.
- Latapí, Pablo. 1997. La participación social en la educación. En *Investigación educativa, gestión y participación social*, Tomo 2, coordinado por Justa Ezpeleta, Sylvia Schmelkes y Martha Corenstein, 15-25. México: COMIE, DIE.
- \_\_\_\_\_. 2004. La política educativa del Estado mexicano desde 1992. En *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 2. <http://www.redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html> (2 de noviembre de 2012).
- \_\_\_\_\_. 2005. La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación. En *Revista Perfiles Educativos*, vol. 27, núm. 107: 7-39.
- Le Boterf, Guy. 1982. *La participación de las comunidades en la administración de la educación*. Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Lefebvre, Henri. 1983. *La presencia y la ausencia*. México: FCE.

- Ley General de Educación. 1993. Diario Oficial de la Federación. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf> (26 de julio de 2012).
- Loera, Armando. 2006. Lecciones para la política educativa derivadas de los resultados de la evaluación cualitativa del PEC en cuanto a la gestión escolar. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 36, núm. 3: 7-18.
- López Aguilar, Martha. 2015. La SEP, rehén de Mexicanos Primero. *La Jornada*. 11 de junio.
- López, Sergio y Mauricio Merino. 2009. *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. México: Secretaría de la Función Pública.
- March, James and Johan Olsen. 1984. Organizational factors in political life. *The American Political Science Association*, vol. 78, num. 3: 734-749.
- \_\_\_\_\_. 2006. Elaborating the “New Institutionalism”. *The Oxford Handbook of political institutions*, edited by R. A. Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman, 3-20. Great Britain: Oxford University Press.
- Marradi, Alberto. 2007. Conceptos de objeto y de unidades de análisis. Población y muestra. En *Metodología de las ciencias sociales*, editado por Alberto Marradi, Nélica Archenti y Juan Ignacio Piovani, 87-96. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Martínez, Arcelia, Teresa Bracho y Claudia Martínez. 2007. *Los consejos de participación social en la educación y el programa escuelas de calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?* México: CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Martínez, Miguel. 2011. *Epistemología y metodología cualitativa en las ciencias sociales*. México: Trillas.
- Maturana, Humberto. 1997. *La objetividad. Un argumento para obligar*. Chile: Dolmen.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera. 1998. Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena. En *Serie Economía*, núm. 36: 1-42.
- Molina, Amelia y Eloísa Heredia. 2013. Educación y valores en el ámbito de la formación ciudadana y los derechos humanos. En *La investigación en México en el campo educación y valores: 2002-2011*, coordinado por Teresa Yurén y Ana Hirsch, 142-187. México: ANUIES, COMIE.
- Moliner, Pascal. 2007. La teoría del núcleo matriz de las representaciones sociales. En *Representaciones sociales. Teoría e investigación*, coordinado por Tania Rodríguez y María de Lourdes García, 137-155. México: Universidad de Guadalajara.



- Moscovici, Serge. 1979. *El psicoanálisis su imagen y su público*. Argentina: Editorial Huemul.
- Muñoz, Graciela. 2011. Representación simbólica de los consejos escolares como estrategia para democratizar la cultura escolar: una lectura interpretativa desde la voz de los sujetos sociales. En *Revista Estudios Pedagógicos*, vol. XXXVII, núm. 1: 35-52.
- Navarro, Óscar y Marta Gaviria. 2010. Representaciones sociales del habitante de la calle. En *Universitas Psychologica*, vol. 9, núm. 2: 345-355.
- Olivo, Miguel, Claudia Alaníz y Luis Reyes. 2011. Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: una discusión con referencia a los Consejos Escolares de Participación Social en México. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50: 775-799.
- Olvera, Alberto. 2010. *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*. México: Secretaría de la Función Pública.
- Ornelas, Carlos. 2010. *Política, poder y pupitres*. México: Siglo XXI.
- Ortega, Juan Manuel. 2004. El nuevo institucionalismo en la ciencia política. En *Revista Mexicana de Sociología*, núm. especial, vol. 66: 49-57.
- Ovalle, Lilián. 2006. *Entre la indiferencia y la satanización. Representaciones del narcotráfico desde la perspectiva de los jóvenes universitarios en Tijuana*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Participación Social en la Educación: indicadores del ciclo funcional de los Consejos Escolares de Participación Social, ciclo escolar 2011-2012. 2012. SEP, CONAPASE. <http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/images/pdf/indicadoresceps20112012.pdf> (21 de enero de 2013).
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Piña, Juan Manuel (coordinador). 2003a. Imágenes sociales sobre la calidad de la educación. Los actores de tres carreras de la UNAM. En *Representaciones, imaginarios e identidad. Actores de la educación superior*. En idem, 17-71. México: UNAM, Plaza y Valdés.
- \_\_\_\_\_ e Ileana Seda. 2003b. Perspectiva de análisis. En *Colección La Investigación Educativa en México, 1992-2002: Acciones, Actores y Prácticas Educativas*, vol. 2, coordinado por Juan Manuel Piña, Alfredo Furlan y Lya Sañudo: 31-42.

- Primer Informe de Gobierno. Miguel de la Madrid. 2012. Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf> (15 de febrero de 2013).
- Programa Nacional de Educación. 2001. Secretaría de Educación Pública. <http://ses2.sep.gob.mx/somos/de/pne/programa.htm> (10 de febrero de 2013).
- Programa Sectorial de Educación. 2007. Secretaría de Educación Pública. [http://promep.sep.gob.mx/infgene/prog\\_sec.pdf](http://promep.sep.gob.mx/infgene/prog_sec.pdf) (12 de febrero de 2013).
- Programa Sectorial de Educación. 2013. Secretaría de Educación Pública. [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA\\_SECTORIAL\\_DE\\_EDUCACION\\_2013\\_2018\\_WEB.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf) (20 de febrero de 2014).
- Programa Estatal de Educación de Sonora. 2010. Secretaría de Educación y Cultura. <http://www.sec-sonora.gob.mx/portal/uploads/PEE-2010-2015.pdf> (25 de febrero de 2013).
- Propuestas de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la transformación del modelo educativo de la Ciudad de México.* 2009. México: RETES.
- Rateau, Patrick, Pascal Moliner, Christian Guimelli y Jean-Claude Abric. 2012. Social Representation Theory. *Handbook of theories of social psychology*, edited by Paul Van Lange, Arie Kruglanski y Tory Higgins, 477-497. India: Sage.
- \_\_\_\_\_ y Grégory Lo Monaco. 2013. La Teoría de las Representaciones Sociales: orientaciones conceptuales, campos de aplicaciones y métodos. En *Revista CES Psicología*, vol. 6, núm. 1: 22-42.
- Registro de Consejos Escolares de Participación Social. 2010. CONAPASE. [http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/images/Documentos/Eventos/2010/cuadro\\_registro\\_de\\_consejos\\_escolares\\_julio\\_2010.pdf](http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/images/Documentos/Eventos/2010/cuadro_registro_de_consejos_escolares_julio_2010.pdf) (18 de febrero de 2013).
- Restrepo-Ochoa, Diego. 2013. La teoría fundamentada como metodología para la integración del análisis procesual y estructural en la investigación de las Representaciones Sociales. En *Revista CES Psicología*, vol. 6, núm. 1: 122-133.
- Rodríguez, Tania. 2007. Sobre el estudio cualitativo de la estructura de las representaciones sociales. En *Representaciones sociales. Teoría e investigación*, coordinado por Tania Rodríguez y María de Lourdes García, 157-188. México: Universidad de Guadalajara.
- Rogel, Rosario. 2008. La educación en su dimensión política. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 39: 1287-1293.

- Ritzer, George. 1993. *Teoría sociológica clásica*. España: McGraw Hill.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Teoría sociológica contemporánea*. México: McGraw Hill.
- Romero, Leticia. 2009. Federalización y calidad educativa en Tabasco. En *Diálogos sobre políticas de federalización de la educación. Foros regionales del Consejo Mexicano de Investigación Educativa*, coordinado por Susan Street, 115-163. México: COMIE.
- Ruiz, José. 2003. *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Salinas, Bertha. 2003. Educación, ciudadanía, organización y comunidad. En *Colección La Investigación Educativa en México, 1992-2002: Educación, derechos sociales y equidad*, vol. 3, coordinado por María Berteley Busquets: 683-711.
- \_\_\_\_\_ y Silvia Amador. 2007. *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso mexicano*. Argentina: FLAPE.
- Sánchez, E. y E. Pesquero. 2000. La participación educativa: ¿cuestión de números o de calidad? En *Revista Complutense de Educación*, vol. 11, núm. 1: 139-152.
- Santizo, Claudia. 2006. Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia a través de la participación social: el Programa Escuelas de Calidad en México. En *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 4, núm. 001: 38-51.
- \_\_\_\_\_. 2011. Gobernanza y participación social en la escuela pública. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50: 751-773.
- Sautu, Ruth, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert. 2005. *Manual de metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sokal, Alan y Jean Bricmont. 1999. *Imposturas intelectuales*. Barcelona: Paidós.
- Stake, Robert. 2013. Estudios de casos cualitativos. En *Manual de investigación cualitativa, volumen III*, compilado por Norman Denzin e Ivonna Lincoln, 154-197. Barcelona: Gedisa.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin. 2002. *Bases de la investigación cualitativa*. Colombia: Universidad de Antioquía.
- Taylor, Steven y Robert Bogdan. 1987. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.

- Thompson, John B. 2002. *Ideología y cultura moderna*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Valencia, José y Francisco Elejabarrieta. 2007. Aportes sobre la explicación y el enfoque de las representaciones sociales. En *Representaciones sociales. Teoría e investigación*, coordinado por Tania Rodríguez y María de Lourdes García, 89-136. México: Universidad de Guadalajara.
- Valencia, Silvia. 2007. Elementos de la construcción, circulación y aplicación de las representaciones sociales. En *Representaciones sociales. Teoría e investigación*, coordinado por Tania Rodríguez y María de Lourdes García, 51-88. México: Universidad de Guadalajara.
- Vasilachis, Irene. 2012. De “la” forma de conocer a “las” formas de conocer. En *Paradigmas y perspectivas en disputa*, compilado por Norman Denzin e Yvonna Lincoln, 11-25. Barcelona: Gedisa.
- Vattimo, Gianni. 1992. *Más allá del sujeto. Nietzsche, Heidegger y la hermenéutica*. Barcelona: Paidós.
- Vélez, Haydeé, María Linares, Arcelia Martínez y Marco Delgado. 2008. Reflexiones y propuestas desde las experiencias de una organización social. En *Participación Social en la Educación: del análisis a las propuestas*, coordinado por María Teresa Galicia, 33-48. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Veloz, Norma. 2003. Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla). 2003. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO.
- Vennesson, Pascal. 2013. Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas. En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales*, editado por Donatella della Porta y Michael Keating, 237-254. Madrid: Akal.
- Vera, José Ángel. 2010. Utopía y libertad: la participación social en la educación. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 15, núm. 44: 283-287.
- \_\_\_\_\_, y Alejandra Montaña. 2003. Sociocultura, aprendizaje y desarrollo. En *Colección La Investigación Educativa en México, 1992-2002: Aprendizaje y Desarrollo*, vol. 4, coordinado por Pedro Sánchez: 25-86.

- Vesga-Parra, Luz y Deibar Hurtado-Herrera. 2013. La brecha digital: representaciones sociales de docentes en una escuela marginal. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y juventud*, vol. 11, núm. 1: 137-149.
- Von Glasersfeld, Ernst. 1994. Introducción al constructivismo radical. En *La realidad inventada*, compilado por Paul Watzlawick, 20-37. Barcelona: Gedisa.
- Zorrilla, Margarita. 2003. Educación básica. En *Colección La Investigación Educativa en México, 1992-2002: Políticas Educativas*, vol. 9, coordinado por Margarita Zorrilla y Lorenza Villa: 27-95.
- Zurita, Úrsula. 2011. Los desafíos del derecho a la educación en México a propósito de la participación social y la violencia escolar. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 48: 131-158.
- \_\_\_\_\_. 2013. Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México. En *Revista Apuntes*, vol. XL, núm. 72: 85-115.

## Anexos

### Asociación libre de palabras: docentes

Nombre:

Edad:            Sexo:

#### Instrucciones

A continuación te presentamos un listado que debes llenar con las cinco primeras palabras que se te vengan a la mente y que asocies con cada una de las palabras que aparecen al principio de cada listado.

#### Participación

1	
2	
3	
4	
5	

#### Educación

1	
2	
3	
4	
5	

Comunidad educativa

1	
2	
3	
4	
5	

Estudiantes

1	
2	
3	
4	
5	

Padres de familia

1	
2	
3	
4	
5	

Docentes

1	
2	
3	
4	
5	

Política educativa

1	
2	
3	
4	
5	

Consejos escolares

1	
2	
3	
4	
5	



Consejo estatal

1	
2	
3	
4	
5	

Consejo municipal

1	
2	
3	
4	
5	

Autoridades locales

1	
2	
3	
4	
5	

## Directivos

1	
2	
3	
4	
5	

## Elaboración de frases: docentes

Por favor anota tus datos

Nombre:

Edad:                  Sexo:

### Instrucciones

A continuación te presentamos un listado que debes llenar con cinco frases utilizando cada una de las siguientes palabras que aparecen al principio de cada listado.

### Participación

1	
2	
3	
4	
5	

## Educación

1	
2	
3	
4	
5	

## Comunidad educativa

1	
2	
3	
4	
5	

Estudiantes

1	
2	
3	
4	
5	

Padres de familia

1	
2	
3	
4	
5	

## Docentes

1	
2	
3	
4	
5	

## Política educativa

1	
2	
3	
4	
5	

### Consejos escolares

1	
2	
3	
4	
5	

### Consejo estatal

1	
2	
3	
4	
5	

### Consejo municipal

1	
2	
3	
4	
5	

### Autoridades locales

1	
2	
3	
4	
5	



## Directivos

1	
2	
3	
4	
5	

## Guión de entrevista docentes

### I. Datos personales

- Edad
- Sexo
- Lugar de nacimiento
- Lugar de residencia
- Escolaridad
- Intereses personales
- Participación en actividades de la comunidad
- Actividades que realiza fuera de la escuela

### II. Trabajo

- Cargo
- Funciones que realiza
- Experiencias personales como docente
- Tiempo que le dedica a este trabajo
- Tiempo que lleva como docente
- Tiempo que lleva en la escuela

### III. PSE

- Opinión sobre la Implementación de la política de PSE en Sonora
- Tipo de relación con los demás actores (padres de familia, estudiantes, directivos, autoridades locales, OSC y empresarios)
- Tipo de prácticas que percibe en la participación de los demás actores en el espacio escolar
- Tipo de participación de los padres de familia
- Percepción sobre la participación de los padres de familia en la escuela
- Intereses y compromiso de los diversos actores con la PSE y la escuela

#### IV. Consejos

- Condiciones de trabajo de los Consejos escolares
- Operación de los Consejos escolares
- Relación de trabajo de la escuela con los Consejos escolares
- Características y prácticas de la participación de los diversos actores en las reuniones de los Consejos

## Guía de observación en el contexto escolar

A través de esta guía de observación se pretende recolectar información valiosa y pertinente que esté relacionada con las preguntas y los objetivos de investigación. Información relacionada con la participación social de estudiantes, docentes, directivos, padres de familia y autoridades locales.

I. Elementos de infraestructura: sirve para darse una idea de las condiciones materiales de los espacios y su posible influencia en las formas de interacción que puedan tener los diversos actores en el contexto escolar. Sobre todo, lo que tiene que ver con las prácticas y representaciones acerca de la Participación Social en la Educación (PSE). También para poder establecer comparaciones entre dos escuelas públicas de educación básica en la ciudad de Hermosillo: una primaria y una secundaria.

- Vías de acceso
- Tráfico vehicular
- Pavimentación
- Tipo de zona
- Tipo de construcciones
- Características físicas del espacio escolar
- Características de la infraestructura de la escuela

II. Contexto escolar: Sirve para tener una idea lo más completa posible sobre diversos aspectos que se desarrollan dentro del contexto escolar.

- Cuál es la concepción e implementación de la política de participación social
- Cómo se propicia la participación social
- Cuál es el ambiente en la escuela
- Condiciones de trabajo de los Consejos escolares
- Actores que están en los espacios escolares
- Eventos escolares

- Reuniones del Consejo escolar
- Relaciones de poder
- Relaciones entre grupos
- Estructuras de reglas, valores y normas
- Tipo de prácticas e interacciones
- Estilos de acción
- Tipo de dinámicas
- Representaciones sociales
- Ideologías
- Visiones del mundo