

CRÍTICA A LOS CONCEPTOS DE GOVERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México

MIGUEL ÁNGEL OLIVO PÉREZ / CLAUDIA ALANÍZ HERNÁNDEZ / LUIS REYES GARCÍA

Resumen:

El presente artículo sostiene que los supuestos en que se basan los consejos escolares de participación social, provenientes de los enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza, no son suficientes para conocer con profundidad “lo que sucede” con su implementación en las escuelas, especialmente si tienden o no a empoderar a los actores escolares. En consecuencia, el trabajo argumenta sobre la necesidad de dotar a dichos enfoques de una mayor profundidad teórica, a través de la recuperación de las peculiaridades históricas y culturales de los contextos en que son aplicados, con el propósito de que puedan servir, no tanto como recursos heurísticos generales al servicio de la acción política, sino como herramientas teóricas con las cuales se pueda diagnosticar e intervenir de mejor manera en la realidad educativa de nuestro país.

Abstract:

This article sustains that the underlying assumptions of school boards of social participation—assumptions resulting from focuses of governability and governance—are insufficient for fully knowing “what happens” when they are implemented at schools, and especially if they tend to empower school actors or not. The report presents the need to give these focuses greater theoretical depth by turning to the historical and cultural uniqueness of the contexts where they are applied. The purpose is for them to serve not as general heuristic resources at the service of political action, but as theoretical tools for improved diagnosis or intervention in Mexico’s educational reality.

Palabras clave: política educativa, gestión escolar, participación social, educación básica, educación pública; México.

Keywords: educational policy, school management, social participation, basic education, public education; Mexico.

Miguel Ángel Olivo Pérez, Claudia Alaníz Hernández y Luis Reyes García son profesores-investigadores de la Universidad Pedagógica Nacional, unidad 096, Distrito Federal-Norte, México. Añil núm. 571-5° piso, colonia Granjas México, Iztacalco, 08300, México, DF. CE: miguelangelolivo@hotmail.com / momentopedagogico@hotmail.com

El presente artículo se apoyó en la información de campo del proyecto de investigación “El capital social y las innovaciones en la gestión escolar en educación básica”, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, a través de su convocatoria de Ciencia-Básica, con el número de registro 83909, del que los autores del presente texto son investigadores asociados.

Introducción

Una de las principales acciones de la política de educación básica en México, impulsadas por el actual gobierno, es la implantación de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS). Éstos fueron diseñados para servir como instancias de participación y coordinación entre los diferentes actores escolares, para mejorar diversos aspectos de la calidad educativa y sus condiciones en las escuelas. De manera ideal, los CEPS deben estar formados por el director de la escuela –quien funge como su presidente–; un docente que, al mismo tiempo, debe de ser el representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y un padre de familia –que tiene que ser el presidente de la Asociación de Padres de Familia–. También se plantea la posibilidad de que participe un alumno y otro padre de familia, además de algún miembro distinguido de la comunidad donde se ubique la escuela: un líder vecinal, el sacerdote, ama de casa, etcétera.

El supuesto de los CEPS es que con la debida coordinación entre estos actores, de acuerdo con los enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza, se pueden mejorar diversos aspectos de la educación como las actividades lúdicas, la activación física y la lectura. La infraestructura también se incluye como otra dimensión en la que pueden intervenir estos consejos. No obstante los mencionados intentos formales por incentivar la democratización del ámbito escolar a través de la formación de CEPS en las cerca de 200 mil escuelas de educación básica, en la opinión pública se han generado diversas polémicas entre las que destacan: *a)* el grado en que los consejos logran ser constituidos y funcionar; *b)* la forma y alcances que la acción de los actores que participan en ellos contribuye a elevar la calidad educativa en las escuelas, al menos en alguna de sus vertientes; *c)* si dichos consejos han servido para elevar la cohesión social de los actores de lo escolar; y *d)* la contribución que los CEPS han hecho o no a las relaciones de horizontalidad, es decir, de igualdad entre los actores en cuanto al poder de decisión en aspectos específicos del ámbito escolar. Esta última polémica es crucial debido a que se supone que el incentivo principal para la formación de los CEPS en las escuelas es la posibilidad de influir en la calidad educativa; es decir, se ofrece como incentivo la promesa formal del empoderamiento de los actores de lo escolar.

A partir de lo anterior, el interés central del presente artículo es reflexionar sobre la inviabilidad del mencionado empoderamiento de los

actores escolares, toda vez que en los supuestos subyacentes a la política de instrumentación de los CEPS se presta muy poca atención a los contextos y las peculiaridades histórico-culturales y políticas de las escuelas. Este equívoco se debe, principalmente, a que los CEPS son concebidos como modelos organizativos generales que, teóricamente fundamentados en los enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza, presuponen que los actores escolares *forzosamente* tendrán un interés en participar en los CEPS, por el sólo hecho de que la convocatoria les promete empoderarse, a través de la toma de decisión, en torno a aspectos específicos de las escuelas: como las actividades lúdicas, la activación física, la lectura o la infraestructura en general. De aquí la importancia de que tanto el proceso de implementación de los CEPS como los enfoques teóricos en los que se fundamentan sean sometidos a una crítica conducente a replantear el debate en términos de hasta qué punto y con qué parámetros estos consejos son vistos como aceptables en las prácticas cotidianas de las escuelas.

Como se argumentará a lo largo del artículo, lo anterior exige que los enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza sean replanteados a manera de que puedan recuperar, lo más profunda y ampliamente posible, los aspectos culturales y políticos históricamente constituidos en las escuelas en México, en los ámbitos nacional, regionales y locales.

Antecedentes contextuales de los CEPS

Debido a que el tema educativo en México es especialmente sensible en la opinión pública, no es extraño que los CEPS hayan sido vistos como un intento de mediación política por parte del SNTE y del Partido de Acción Nacional. En efecto, al establecer que en estos consejos se incluya obligatoriamente a un profesor representante del SNTE así como al presidente de la Asociación de Padres de Familia en calidad de delegado de los padres, se sospecha rápidamente de una prevaricación en el sentido de que se está optando, de inicio, por la elección de figuras sociales específicas, las cuales históricamente han tenido un peso muy importante en los movimientos magisteriales bajo una lógica corporativa. Lo anterior se ve reforzado por el hecho de que, a partir de una lectura política de las señales que –con sus acciones– envían las autoridades a los actores de cada escuela local, se evidencia un conjunto de énfasis referidos a los beneficios que tales acciones reportan o dejan de reportar a determinados partidos políticos o funcionarios en turno. Como diría Touraine (1995), cada nación posee

una imagen histórica de la sociedad de clases. En México, los fenómenos del corporativismo, el clientelismo y el burocratismo permean de manera significativa las estructuras políticas no sólo del ámbito educativo, sino del sistema político en su conjunto.

Desde el inicio de la constitución de los CEPS existieron grandes confusiones con respecto a la relación y diferenciación que deberían guardar con respecto a las asociaciones de Padres de Familia. Asimismo, junto con las sospechas de intentos de mediación política por parte del SNTE, los consejos han sido considerados como una estructura paralela innecesaria, toda vez que sus funciones suelen confundirse con las acciones de dichas asociaciones. Es decir, los actores de cada escuela que conforman el CEPS han optado por recurrir pragmáticamente a los usos y costumbres consolidados en cada centro escolar para coordinarse en torno a los diferentes asuntos que, de manera emergente, llegan a surgir para ser retomados de diferentes formas e intensidades por los protagonistas, según los contextos locales y las formas legítimas de intervenir en ellos.

Con base en los antecedentes contextuales e histórico-políticos planteados, puede sostenerse que existe una alta posibilidad de que la influencia de los CEPS en la vida de las escuelas se diluya ante las numerosas exigencias burocráticas y de control que de por sí pesan sobre los docentes y directivos locales. Si bien el propósito formal de estos consejos es avanzar en la construcción de procesos de decisión democráticos al interior de las escuelas, las acciones orientadas al establecimiento de nuevas pautas de gobierno en el ámbito escolar, no se pueden reducir a la mera práctica de una prescripción normativa. Paradójicamente, la convocatoria a formar los CEPS es percibida como una orden para tomar decisiones de manera autónoma. De este modo, la acción de hacerse responsable de determinadas áreas de lo educativo, de no encontrar una adecuada asimilación en las prácticas acostumbradas en las escuelas, queda como un discurso superficial del que se sospecha, en el mejor de los casos, de retórica oficial y, en el peor, de ideología de la manipulación.

Hablar de prácticas es mucho más que considerar lo que la gente hace rutinariamente a diario; para los actores escolares significa tener internalizados esquemas de acción cuya construcción y reproducción práctica se asientan en largos periodos. La teoría social y cognitiva nos ha enseñado desde hace tiempo que el llamado conocimiento implícito (Pozo, 2001) así como la conciencia reflexiva (Giddens, 1995) constituyen filtros en

los que la gente nunca se limita a meramente copiar órdenes, sino que reformula activamente las normas y prescripciones que pretenden instalarse en sus acciones cotidianas. Incluso, los esquemas prácticos de acción de los actores escolares pueden llegar a ser tan elaborados, que cualquier intento externo por reformularlos se presenta ante sus percepciones como burdo. Los CEPS, en la mayoría de los casos en que han operado, lejos de constituirse en un modelo abstracto viable para la coordinación de los actores en pro de la mejora de la calidad educativa –tal y como se pretende desde los enfoques de la gobernanza y la gobernabilidad– *han fungido más bien y predominantemente, como instancias de mediación formal por parte de las autoridades, de las interacciones entre los actores mencionados*. Esta situación impone la necesidad de revisar y reformular los enfoques de la gobernanza y la gobernabilidad, a partir de una mayor consideración de los aspectos histórico-culturales de los contextos en los que pretenden ser aplicados.

Partimos del concepto de *gobernanza* como forma de coordinación de la acción colectiva, más que el de la subordinación de actores donde estas nuevas formas asociativas de gobernar pueden formar redes tanto formales como informales (Aguilar, 2006), con el propósito de explicar cómo diferentes grupos de acción pueden llegar a incidir en la definición de una agenda. Al respecto, se impone la exigencia de revisar sus propuestas adaptadas a los contextos escolares en los que han de ser aplicados, ya sea para elaborar diagnósticos o para realizar intervenciones.

El concepto de gobernanza se introduce en el contexto del análisis de las políticas públicas a partir de la década de los setenta. Dicho concepto, al igual que el de gubernamentalidad, experimentaron ciertas reformulaciones que fueron producto de la necesidad de actualizarse. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para que dentro de estos enfoques se ofrezca una mayor apertura a los aspectos culturales y subjetivos de la acción humana. Ello tiene gran importancia considerando que si el enfoque de la gobernanza recuperara la premisa de que los sujetos siempre son capaces de influir en la cultura –conceptuada como el ámbito de los códigos generalizados– tendría grandes oportunidades de flexibilizar su perspectiva universalista, con lo que podría diversificarse y, en última instancia, adaptarse a cada localidad, región o nación en la que pretenda aplicarse. Profundicemos cómo es que puede darse dicha reformulación teórica a partir de la recuperación de los aspectos ‘emic’ y ‘etic’ de la relación entre grupos y teorías.

En la relación entre gobernantes y gobernados puede distinguirse la perspectiva ‘emic’ de la ‘etic’ (Gershberg, 1999:755). En la primera, los individuos de cada mundo social sólo miran hacia sí mismos sin voltear nunca a considerar a miembros de otros mundos. Por el contrario, en la ‘etic’, los miembros de los diferentes mundos se prestan atención entre ellos. Evidentemente, ambas visiones son imprescindibles para el crecimiento de toda cultura, pues con una apertura excesiva o con una rigidez muy fuerte, la cultura muere ya sea por disolución en el primer caso y por aislamiento en el segundo. Este fenómeno, que se expresa en pueblos y culturas, también se aplica a las teorías; los enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza se ven ante el reto de abrirse al diálogo con los diferentes contextos locales, regionales y nacionales, so pena de padecer el rezago del aislamiento de su aparente universalismo, ya que tiende a encerrarse en sus propios lenguajes y perspectiva de mundo generalizantes.

En la relación entre gobernantes y gobernados se vuelve evidente, por tanto, la necesidad de abandonar todo planteamiento que de manera *apriorística* tienda a postular una sola dirección de influencia o forma de interacción, con la finalidad de superar las tentaciones deductivistas orientadas a imponer una determinada visión al mundo que se desea diagnosticar o intervenir. En este sentido, toda afirmación acerca de las influencias entre gobernantes y gobernados debe ser planteada como un objeto para la *indagación empírica amplia de lo que emerge a partir de la realidad observada*, y no como un rígido postulado doctrinario sobre el “deber ser” de dicha relación.

En otras palabras, en una lógica de diagnóstico de la realidad, los términos de la relación entre gobernantes y gobernados tienen que reconstruirse a partir de una sensible consideración de los diversos parámetros históricos y culturales en los que se despliegan sus acciones. Esto es válido tanto para lo que concierne a nivel de las estructuras macro –como las mencionadas anteriormente del corporativismo, el burocratismo y el clientelismo– como los ámbitos específicos de las prácticas regionales o locales de cada escuela. Juntas, las esferas macro, meso y micro, contienen simultáneamente diversas estructuras, algunas de las cuales condicionan fuertemente las acciones concretas de los CEPS, mientras otras lo hacen de manera más suave e incluso a modo de mero insumo informativo que los actores pueden o no recuperar en sus acciones. Por ejemplo, a nivel micro, si en las entrevistas a los padres de familia que participan

en los CEPS es muy recurrente la expresión “no hemos tenido tiempo para reunirnos”, ello debe interpretarse en el marco del contexto que el entrevistador construyó en interacción con el entrevistado durante la realización de la entrevista.

En tal sentido, será muy diferente si dicho contexto alude a un reclamo a las autoridades o a una culpabilidad por lo que se hecho mal. Aquí la elucidación de las estructuras que pesan sobre dicha expresión exige realizar las diversas conexiones necesarias para consolidar alguna de las opciones que se presentan en la reconstrucción de la realidad analizada. Así, podemos suponer que la expresión “no hemos tenido tiempo para reunirnos” puede obedecer a varias posibles estructuras coercitivas: las altas cargas de trabajo, la presión moral del rendir cuentas a la comunidad, el ocultamiento de la negligencia, etcétera, y cada una debe ser sometida a la prueba de la conexión congruente con varias otras preferencias de los actores, con el fin de consolidar el carácter de verdad de cada una de ellas.

De lo anterior se desprende que la reconstrucción de situaciones, ya sea a nivel macro, meso o micro, resulta una tarea clave para aclarar los parámetros estructurales históricamente constituidos que pueden estar influyendo decisivamente en las acciones concretas que los actores toman con relación a los CEPS. Cabe agregar, de paso, que dicha reconstrucción de situaciones, aparte de aclarar la racionalidad y reflexividad de los entrevistados, tiene que trascenderlas con el fin de reconstruir las estructuras que pesan sobre ellos más allá de lo que se dan cuenta. De igual manera, lo dicho por los actores puede también facilitar al entrevistador el reconocimiento de estructuras de las cuales antes no se daba cuenta, ya sea que éstas estuvieran cumpliendo un papel coercitivo o incluso uno habilitador de la acción (Giddens, 1995). Cabe aclarar que esto va más allá de una reflexión meramente metodológica; por el contrario, implica profundamente lo teórico desde el momento en que en la reconstrucción de las situaciones se buscan los parámetros a partir de los cuales se gestan las acciones concretas de los actores. En los últimos años se ha dado la moda en la academia de que varias teorías, bajo el término de complejidad, eluden el análisis de las situaciones recurriendo a teorías profundas.¹

En contra de tales limitaciones, la teoría de McAdam, Tarrow y Tilly (2005), acerca de las dinámicas de las contiendas políticas, ofrece importantes actualizaciones que podrían canalizarse para los enfoques de la gobernanza y la gobernabilidad. Desde esa perspectiva los conceptos de

procesos y mecanismos pueden desempeñar un papel destacado como dos ejes ordenadores del conjunto de los análisis, con el propósito de ofrecer una mayor apertura a que dichos enfoques se vean impregnados por una visión de la política como contiendas que se desarrollan en diversos niveles de la realidad humana histórica y culturalmente constituida. Este marco teórico, denominado relacional por sus autores, se funda también en el supuesto de que si bien no es posible arribar a explicaciones generales de los cambios, sí se pueden identificar, bajo la forma de mecanismos y procesos, al menos algunas de las lógicas que rigen el conjunto de un determinado mundo social. Esto puede realizarse a través del estudio de lo que subyace a los episodios acontecidos al interior de diferentes contiendas políticas deliberadamente seleccionadas, ya que ellos pueden dar la clave para entender no tanto sus efectos unívocos, sino el modo en que se dan sus resultados según las condiciones iniciales, las combinaciones y las secuencias en que aparecen.

Discusión conceptual de los enfoques de la gobernabilidad

El término de gobernabilidad se origina hacia mediados de los años setenta como una respuesta a la entonces incipiente crisis del Estado de Bienestar en los países desarrollados de Occidente (Negri, 1986; O'Connor, 1987; Rusconi, 1985; Huntington, Crozier y Watanuky, 1975; Habermas, 1975; Offe, 1990). La temática versaba sobre las crecientes inconformidades que se avecinaban entre los sectores de la población más golpeados por la crisis y los problemas que los Estados tendrían que afrontar para controlar el disenso. En este sentido, la gobernabilidad era entendida como la capacidad de los Estados para dar respuestas a las demandas sociales.

No se puede decir que este concepto haya evolucionado del todo; lo que ha sucedido es que ha sido atravesado por diversas modificaciones, no tanto como respuesta a sus más exacerbados críticos de la academia sino, más bien, a partir de la necesidad de actualizarse como un recurso teórico heurístico al servicio de las exigencias técnico-pragmáticas de control gubernamental sobre cualquier entidad con problemas de gobernabilidad: como un grupo, una institución, un individuo o un país.² Redefinido como *gobernanza*, el término es actualmente utilizado de manera muy genérica para entender la organización de actores y grupos en diversos ámbitos, cuya relación se caracteriza por la interdependencia para el logro de sus objetivos (Kooiman, 2005).³

A grandes rasgos, en la discusión sobre la gobernabilidad, término con el que se pretende hacer frente a una sociedad cada vez más compleja y diferenciada, se pueden encontrar, por un lado, los estudios que se centran en el subsistema productivo-tecnológico alrededor del concepto de industria y, por otro, los que se enfocan en las relaciones económicas de poder y de clase, las cuales recurren al concepto de capitalismo (Rusconi, 1985:7). Contra las posturas un tanto superfluas acerca de si lo que debe hacerse es fortalecer a los Estados o no, el problema más de fondo es cómo transformarlos y qué relaciones con la sociedad se deben establecer, sobre todo cuando la idea de desarrollo lineal, e incluso la de coexistencia de poderes con orientaciones unívocas, ya no constituyen más aproximaciones viables para entender el fenómeno del poder al interior de los Estados. A este respecto, entender dichos poderes como interacciones y resistencias recíprocas (Rusconi, 1985:15) pero abiertas a una contingencia relativa históricamente especificada –que además considere lo más incluyentemente posible las características económicas, sociales y culturales de cada país (Achard y Flores, 1997; Brito, 2005)– resulta ser una vía de conceptualización más fructífera.

En México, la discusión sobre la gobernabilidad se puede ubicar en el marco de la larga tradición corporativa del régimen político y sus incipientes transformaciones formales hacia una mayor competitividad electoral y de partidos. En especial, cabe preguntarse cómo se han dado los cambios en la participación social, sobre todo en cuanto al modo e intensidad en que funcionan las vías institucionales de canalización del conflicto y la inconformidad. La necesidad de plantearse tal pregunta se deriva del hecho de que, cuando el conflicto y la inconformidad se exageran, las instituciones de la democracia muestran fallas en su objetivo más esencial: promover la democracia en su acepción más básica: “La participación que se realiza a partir de que los diferentes grupos de la sociedad tengan interés y tomen acciones concretas con respecto a las decisiones que otros toman y que les afectan” (Wright, 1974).

En el contexto político del México actual, cada gobierno en turno plantea la participación de la sociedad como una forma de alcanzar consensos que faciliten lograr determinados objetivos. En este tenor se puede afirmar que los CEPS se inscriben dentro de tales esfuerzos; sin embargo, la realidad de las escuelas es mucho más compleja que los modelos de organización prescritos. El concepto de gobernabilidad, aterrizado al contexto mexicano,

adquiere ciertas connotaciones que es menester especificar. Primero habría que señalar el gran peso y la persistencia que las estructuras corporativas clientelares y el enorme aparato burocrático de la educación siguen teniendo en las estructuras de poder político. Esta realidad complica enormemente la realización de los principios democráticos en la construcción y operación de los CEPS. Lo que sí se puede afirmar es que estos consejos, a pesar de que han sido publicitados como instancias democratizadoras y potenciales medios de mejoramiento de la calidad educativa en las escuelas, han arrojado muy débiles resultados. Pareciera que con los CEPS sucede algo parecido a los partidos políticos: cuando desde la formalidad de la norma se decretaba su apertura a la nueva competitividad, en los hechos no se daba. De manera semejante, al depositarse en los CEPS una tarea tan ambiciosa, acaban por vaciárseles de sentido. Este fenómeno es bastante común a la racionalidad técnica aplicada “sin ton ni son” a contextos bastante heterogéneos (Rusconi, 1985), lo que conlleva, por consecuencia lógica, una ceguera fundamental de lo que sucede con los procesos de implementación de los modelos.

En particular, la naturaleza de la participación dentro de los CEPS, especialmente si se tienden a promover relaciones de horizontalidad entre sus actores, no puede predecirse *a priori* por el sólo hecho de abrir espacios y prometer empoderamientos. Mucho menos cuando las formas concretas que puede adquirir el empoderamiento de los actores de la escuela a través de los CEPS tienden a condicionar fuertemente su grado de motivación para participar; más concretamente, el hecho de que a través de los CEPS se pretenda impulsar determinadas actividades lúdicas, de lectura, de educación física y de fortalecimiento de la infraestructura en las escuelas, generalmente no representa un gran aliciente para ninguno de los actores.

De manera parecida a lo que sucedió en su momento con los partidos políticos, en los CEPS, al pretenderse obtener legitimidad por los procedimientos de participación y no por sus resultados, las propuestas de mayor participación terminaron por caer en el descrédito. Esto es, el ideal de mayor participación, por sí mismo, ha carecido de valor, corriendo el peligro de estancarse como una propuesta vacía si no logra concretarse en beneficios tangibles para los participantes. De aquí que todo análisis sobre la gobernabilidad y la participación que no deseé quedar rezagado en la academia, *requiera necesariamente de tomar en cuenta los contenidos de aquello sobre lo que los individuos o los grupos despliegan mediante sus*

acciones. Desde esta perspectiva, el verdadero origen del descrédito que padecen las instituciones democráticas en nuestro país quizá no resida tanto en la corrupción de los procedimientos (por ejemplo, el clientelismo, el corporativismo, las trampas electorales, la falta de transparencia, etc.), sino en la falta de beneficios tangibles derivados de la participación. Por esto mismo, históricamente en México, el hecho de que la gente colabore o no, ha sido siempre menos significativo que el hecho de que sienta que obtiene o no beneficios de algún tipo. De aquí también la razón por la que no basta con definir genéricamente a la participación como el grado de consentimiento y aceptación de una situación dada –por parte de determinados sectores de la población– ya que a dicha aceptación habría que agregar la consideración de los beneficios que, tanto objetiva como subjetivamente, tienden a ser disputados y negociados.

En la gran mayoría de los sectores económicamente medios y bajos de la población, proponer y ejecutar alternativas de solución a determinadas problemáticas sociales acompañando a las instancias de gobierno todavía son acciones plagadas de desconfianza mutua que impiden que el gobierno y la sociedad se integren en dinámicas de gestión para la resolución de problemas. En parte, porque todavía hace falta consolidar aprendizajes tendientes a establecer que ni el gobierno tiene todas las soluciones a todos los problemas sociales, ni los grupos y líderes sociales son lo suficientemente consistentes para proponer alternativas óptimas al conjunto de demandas que requieren ser atendidos y resueltos. Por ello, construir acuerdos, confianza y reciprocidad entre el gobierno y la sociedad es un camino que requiere superar muchos obstáculos y prejuicios, la mayoría de ellos viejas herencias valorales de una cultura sociopolítica no democrática que se resiste a desaparecer.

Por supuesto, en las teorías de la gobernabilidad, lo prioritario es la búsqueda de la construcción de relaciones políticas civilizadas (de confianza, respeto, pacíficas, desarrolladas dentro de los marcos institucionales preestablecidos, etc.); sin embargo, desde el momento en que el parámetro de dicha civilidad es establecido arbitrariamente desde un criterio y una visión exterior a los actores involucrados en resolver determinada problemática –ya sea que dicho criterio y visión se construyan teóricamente o que se establezcan por parte de los políticos de los poderes ejecutivos– esto no es factible. En tal sentido, dicha teoría política se erige *a priori* en una instancia evaluadora del comportamiento “civilizado” o políticamente

correcto de los grupos o actores de la sociedad, sin que medie previamente diálogo alguno con ellos. Más concretamente, una característica central de los enfoques de la gobernabilidad y gobernanza es que los actores o grupos de la sociedad son vistos y tratados a partir de la preocupación predominante de cómo podrían llegar a constituirse en obstáculos para las reformas o la acción de las instituciones (Uribe, 2007:448).

Una opción mucho más realista es concebir las interacciones entre los actores como disputas que se pueden desarrollar en diversos niveles de la realidad y a través de distintos mecanismos y procesos interconectados (McAdam, Tarrow Tilly, 2005). Si bien es cierto que en los últimos años la sociedad ha devenido en cada vez más compleja, ello no ha sucedido al punto de que hayan dejado de existir mecanismos y procesos más o menos recurrentes y persistentes.

Más específicamente, para el caso que aquí interesa, es crucial identificar los procesos y mecanismos de participación de los actores de lo escolar a través de los CEPS, mismos que tienen impactos diferenciados en función de las condiciones iniciales, las combinaciones y las secuencias en que aparecen. Los mecanismos son una clase delimitada de acontecimientos capaces de alterar las relaciones entre las personas y/o los grupos. Por lo general, se encuentran en conjunto y subsumidos en procesos más amplios. Por su parte, los procesos son cadenas causales, secuencias y combinaciones de mecanismos recurrentes, y resulta crucial identificar episodios de contienda dentro de ellos, así como los mecanismos causales clave que operan al interior de los procesos en que se desarrollan las contiendas. Por otro lado, no está de más señalar que las interacciones, negociaciones, acuerdos, conflictos, etcétera, que los actores procesan en el transcurso de la implementación de las reformas se encuentran fuertemente permeados por la historia y la cultura de los ámbitos locales, regionales o nacionales analizados.

¿La gobernanza: un concepto aterrizado para hacer eficaz el funcionamiento de los CEPS?

En este apartado se expondrán a grandes rasgos las condiciones macro estructurales que han caracterizado la formación y operación de los CEPS en los últimos años en México, los cuales se han visto fuertemente permeadas de un enfoque de la gobernanza que resulta ajeno a las costumbres y concepciones locales de los actores de lo escolar. Posteriormente se realizará

una interpretación de lo que ha sucedido con los CEPS “desde abajo”, es decir, desde los diferentes mundos y concepciones en los que éstos se ven recreados por las situaciones, los filtros perceptivos de los actores y los contextos particulares en que han sido implementados. Esta última tarea nos permitirá estar en condiciones de señalar los posibles desarrollos que las teorías de la gobernanza y la gobernabilidad tendrían que experimentar para entender mejor el fenómeno de la conformación de los CEPS en nuestro país.

El concepto de gobernanza, más que una herramienta teórica para el estudio de una determinada realidad social, constituye un recurso heurístico general para la acción. Esto se puede advertir desde el momento mismo en que se le define como una forma de relación ideal entre gobierno y gobernados, en que el buen comportamiento, la cortesía y la civilidad debe de imperar antes que el conflicto, las relaciones rípidas o las manifestaciones de violencia. Así, Aguilar (2006:99) define a la gobernanza como “...*el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos; se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales...*” (cursivas del autor).

La introducción de la figura de los CEPS con la ley de 1993, abrió la posibilidad de colaboración directa en el ámbito micro de cada escuela, a los padres de familia y “cualquier interesado” en la organización escolar.⁴ Esto constituyó un avance importante porque históricamente la opinión de los padres de familia era excluida de cualquier tipo de interacción, salvo la de las aportaciones monetarias o en especie para el mantenimiento de los planteles escolares. Sin embargo, la participación no se ha generalizado con el mismo grado de profundidad en todas las comunidades escolares. Al respecto, Schmelkes (2010:219) destaca que en México se le ha tenido miedo a la relación de la comunidad con la escuela; tanto la legislación anterior como la de 1993 han impedido que en nuestro país se explore más a fondo el potencial de tal participación. Los consejos son propiamente órganos consultivos cuya influencia es de carácter político, lo cual no disminuye su importancia ya que sus opiniones deben ser tomadas en cuenta para construir relaciones de confianza y reciprocidad entre autoridades y sociedad. De acuerdo con Santizo (2010:279), su posible virtud es que pueden promover organizaciones horizontales y flexibles contrarias a las estructuras tradicionalmente verticales.

Una de las críticas a los CEPS es que la participación de los actores quedó acotada al presentar un carácter meramente consultivo (Latapí, 2004). De aquí que se señale la necesidad de activar la participación de la ciudadanía para incidir en problemas educativos como la falta de equidad y transparencia. Estos procesos, que forman parte de los valores democráticos, son parámetros que en la cultura política de los mexicanos aún son muy nuevos, por lo que requieren ser investigados en su asociación y circulación con otros símbolos significativos para la población. En este sentido, los especialistas del Observatorio Ciudadano de la Educación, en la Plataforma Educativa Ciudadana, señalan la importancia del marco legal que sustenta la participación social y enfatizan la necesidad de revisarlo para incluir procedimientos e instancias de apelación para que los padres de familia hagan valer sus derechos, además de que pueda darse reconocimiento a las diversas formas de participación social en la escuela, lo que conllevaría a otorgar carácter legal a las asociaciones de padres de familia como de tipo civil (OCE, 2006). Sin embargo, el incipiente aspecto consuetudinario de las prácticas que se han desarrollado a partir del referido derecho, queda aún por ser indagado, sobre todo si dicho proceso se estudia en relación con los contenidos de las disputas y negociaciones que se han desarrollado en los espacios escolares.

En el ámbito micro, el debate de la gobernanza se vincula con el análisis de las condiciones de la participación social, con el propósito de mejorar la eficiencia de las escuelas que se traduce en un mejor logro educativo. No podemos dejar de destacar en este espacio la existencia de experiencias documentadas respecto de la influencia de la participación comunitaria en la mejora educativa (González, 2004; Schmelkes, 2005; Zorrilla, 2005 y Miranda-López y Cervantes, 2010). Santizo (2010) documenta proyectos implementados por organizaciones no gubernamentales en diferentes entidades de la república. Sin embargo, en el caso de los CEPS, la alusión al término “eficiencia” no implica una transpolación automática a partir de la decisión gubernamental de institucionalizar la participación comunitaria: “Por consiguiente, es difícilmente demostrable que se haya logrado de hecho una ganancia de eficiencia a través de cualquier medida gubernamental” (Offe, 1990:124)

No hay duda de que la adopción y ejecución de políticas públicas puedan implicar el desarrollo de procesos políticos y la aparición de fuentes de conflicto social, pero las diversas interpretaciones de tales fenómenos

no se pueden reducir a una expresión numérica, porque en sí mismos son multidimensionales y requieren ser ubicados dentro de una perspectiva lo más amplia posible del proceso político en cuestión.

La idea de la participación social se vincula con la noción de gobernanza en una lógica de redes de interacción pública-privada que permite y dirige la acción pública, rompiendo con el esquema tradicional unidireccional burocrático que caracteriza a la escuela, “la nueva gobernanza toma entonces la forma de coordinación de la acción colectiva más que el de la subordinación imposible de actores” (Aguilar, 2006). De acuerdo con este autor, en la práctica constituyen formas de empoderamiento y responsabilización de los actores sociales (y no de los gubernamentales) al asumir determinadas tareas de interés común. Es decir, tanto a nivel de la realidad de la institución escolar como de las concepciones académicas sobre la misma, se reconoce un mayor espacio propio a las acciones que los actores de lo escolar despliegan desde abajo, espacio que siempre ha existido pero que sólo en los últimos años se ha vuelto más evidente la necesidad de conceptos y perspectivas novedosos para entender esta realidad tan compleja.

En consecuencia, la idea de participación social se relaciona cada vez más con el concepto de redes sociales: la interacción de los distintos actores que intervienen en la escuela constituye una *red de política* al establecer una dependencia mutua, que lleva a establecer negociaciones para lograr un propósito común. La red es entendida como herramienta analítica de las relaciones interdependientes (formales e informales) de intercambio, institucionalizadas a partir de la implementación de mecanismos de participación como los CEPS, donde la autoridad (el director escolar) y los miembros de su comunidad establecen interacciones con otros miembros y organizaciones de la sociedad civil.

El principio rector de la lógica del enfoque de la gobernanza es que los actores involucrados colaboran porque comparten un interés común: la mejora educativa. Así, desde una perspectiva ideal para lograr estos objetivos, deben elaborar conjuntamente un programa de acción y disponer de los recursos humanos, el conocimiento y los materiales para su ejecución. Bajo tal principio, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas incidirán en la preservación de este tipo de interacción y en su eficacia. Desde esta premisa heurística exploratoria se ve a la escuela como espacio privilegiado para avanzar en la construcción de prácticas demo-

cráticas. Conde (1998:171) señala la pertinencia de mirar los procesos para la construcción democrática desde la escuela y no desde otras escalas de la dimensión social.

La dinámica de coordinación y gobierno que cada escuela se da a sí misma se puede calificar como una característica progresista dentro de la esfera de la política pública, al introducir formas novedosas de regulación económica y social cuyo éxito reside en la posibilidad de transformar incentivos, actitudes y creencias de los individuos. La figura de los CEPS es acorde con una perspectiva sistémica que involucra a todos los actores participantes en el proceso educativo. Los consejos institucionalizan la forma de participación de los padres de familia dentro de la escuela. Su marco normativo asegura mantener un esquema de relaciones dentro de cierta lógica racional, delimita aquellos aspectos donde se permite o no la injerencia de los padres en asuntos de la organización escolar, puntualizando que no deben intervenir en asuntos laborales ni pedagógicos, quizá por ello el sindicato no ha considerado limitarlos.

En el caso de México se conjuntan varios factores en contra de la participación: no ha sido bien vista por los docentes que históricamente consideran la escuela *su espacio*:

La revisión prospectiva no puede ser optimista. La falta de tradición participativa en nuestra sociedad, los poderes reales (burocracia y SNTE) que obstaculizan la participación, además de las ambigüedades en el texto legal y el esquema acartonado y homogéneo que se propuso para organizar esos consejos [...] El poder real sólo se contrarresta oponiéndole otros poderes igualmente reales (Latapí, 2008:149).

Investigadores como Latapí (2008), Guevara Niebla (2010) y los agrupados en el Observatorio Ciudadano por la Educación (OCE, 1999) coinciden en que las acotaciones de la ley no permiten a los padres evaluar el desempeño de directores, supervisores y maestros para elegirlos o removerlos. Tampoco prevé mecanismos de rendición de cuentas. Los resultados de la implementación de los CEPS deberán analizarse en sus diversos contextos para evaluar su operación real y alejarse de los resultados formales empleados únicamente con fines estadísticos.

Desde el punto de vista de los mecanismos con que tales procesos ocurren día a día, la existencia de los CEPS invita a proponer nuevas concepciones de lo social y el poder desde abajo. En otros términos, la indagación y

reconstrucción de los procesos de poder desde abajo implica horadar en las profundidades de la política gestada desde las acciones de la vida cotidiana: todas las ideas, decisiones, disposiciones, acciones y creencias que miles y miles de individuos o grupos escolares, desde sus peculiares posiciones sociales, se esfuerzan cotidianamente de una forma u otra por influir en las decisiones que reproducen o transforman diferentes elementos de lo escolar.

De lo micro a lo macro en los CEPS

En un estudio realizado en los estados de Colima, Zacatecas y Puebla pudo constatar que con el programa Escuelas de Calidad (PEC) se dio mayor importancia a la conformación y funcionamiento de los CEPS (Martínez-Bordon, Braccho-González y Martínez-Valle, 2007). Evidentemente, el hecho de que con el PEC haya un manejo de recursos convierte a los consejos en espacios potenciales de disputas. En cambio, si no existen dichos recursos, en la percepción de los actores escolares los consejos son un fenómeno cercano a una actividad altruista, cuando no una mera actividad más añadida a las ya saturadas cargas de trabajo de docentes y directivos, que no modifica en nada las relaciones sociales en la escuela. Se podría plantear que lo innovador de los CEPS es la participación de los padres de familia. No obstante, desde el momento en que el objetivo de los consejos es apoyar el aprendizaje de los niños –a través de las actividades lúdicas, la lectura, la activación física y la infraestructura– tales acciones son vistas sólo como adicionales a las que ya existen, es decir, como un fenómeno de un pequeño altruismo al que los actores de lo escolar supuestamente se deben comprometer desde una acción de tipo ético.

A partir del estudio anteriormente señalado, también se identificó que la mayoría de los CEPS están fuertemente burocratizados; se les percibe como requisitos administrativos en los que el papel puede decir cosas muy diferentes a lo efectivamente realizado en los hechos. Por ejemplo, Gershberg (1999:758) reporta haber detectado algunos directivos que sólo cumplen con los CEPS en el papeleo, pero no en la realidad. De manera semejante, los estilos personales y las ambiciones políticas de los directivos estatales y regionales influyen mucho sobre lo que se puede exigir de los consejos. En efecto, ya sea para visualizarlos como ámbitos de socialización, como oportunidades para entrar en contacto con padres de familia o como meras estadísticas exitosas para difundir en los medios de comunicación, los CEPS pueden prestarse a diferentes usos políticos disfrazados de operatividad

técnica. Lo anterior sucede sobre todo en tiempos político-electorales (Martínez-Bordon, Bracho-González y Martínez-Valle, 2007).

Por otro lado, también se reporta que el funcionamiento de los consejos municipales y estatales en las entidades de Colima, Zacatecas y Puebla no es regular, en la mayoría de ellos la sociedad civil no tiene presencia, no son claros los límites de la participación de los padres de familia en la escuela y algunos docentes no están de acuerdo con abrir las puertas del plantel a los padres y a la sociedad civil, ante el temor de que opinen o intervengan en asuntos que les son propios. Una precaución que se debería de tomar con respecto a evaluaciones generalizadoras como éstas –que tienden a arrojar resultados negativos– es que lo prioritario no deben ser tales valoraciones, sino la elucidación de los procesos y mecanismos que en cada contexto concreto, generalizable de manera plausible sólo hasta cierto punto, tienden a generar determinados resultados negativos. Con ello, se ganaría mucho en profundidad tanto para el conocimiento del caso concreto de aplicación de los CEPS, como del mejoramiento de las teorías de la gobernabilidad y la gobernanza.

Otra experiencia documentada es la de los consejos municipales de participación social (CMPS) en el estado de Chiapas. El estudio de Estrada (2009) revela el temor y recelo de los grupos de interés locales hacia la participación de la sociedad en asuntos antes exclusivos de los sectores educativos. Destaca la desconfianza, desinformación y falta de seguimiento hacia la política y sus procesos; diferencias en el ejercicio del poder de los gobernantes (al igual que los directivos), donde lo mismo se propicia, inhibe o combate la participación; desinterés y falta de capacitación hacia la formación de padres de familia; apatía de las propias autoridades; carácter formal y burocrático de los CEPS y CMPS, cuya operatividad sigue sin tomar en cuenta las propias prácticas comunitarias de los municipios (Estrada, 2009:279-283). Estos datos apuntan a que durante su implementación, los CEPS adoptan diversos matices, mismos que no han sido recuperados como experiencias locales para que las autoridades de la educación se ocupen de refinar las teorías que subyacen a los modelos de los CEPS en las diferentes localidades o regiones. Desarrollar tal tarea repercutiría positivamente en el refinamiento de los diagnósticos y las intervenciones, a manera de que se pudieran implementar de forma más exitosa los CEPS. Cabe señalar, además, que dicho aprendizaje podría redundar también en refinar la teoría de la gobernanza y la gobernabilidad hacia nuevos desarrollos.

En este sentido, como apuntó Castoriadis (2001:11-21), las relaciones sociales son siempre instituidas no porque lleven un revestimiento jurídico o *reglamentario*, aunque puede llevarlo en algunos casos, sino porque fueron planteadas como maneras de hacerlas universales, simbolizadas y sancionadas. Así, los enfoques que enfatizan demasiado lo reglamentario o lo formal, tienden a caer en el exceso de suponer que las acciones de los seres humanos transcurren fluidas y enteramente a través de los canales organizacionales, institucionales, burocráticos, programáticos, etcétera, explícitamente establecidos desde el poder. Por el contrario, en cualquier espacio laboral, gran parte de las vivencias son desplegadas desde las emociones integradas por múltiples elementos objetivos y subjetivos como los sentimientos o emociones, las posturas y gestos corporales, el salario, los incentivos económicos, la moral, el gusto, los escenarios repugnantes o deseables, etc. El estudio atento de las estructuras que se actualizan, generan o reproducen a nivel de las microinteracciones sociales⁵ resulta un requisito fundamental para dotar de una mayor científicidad a los diversos enfoques de la gobernabilidad y la gobernanza. De hecho, muchos fenómenos que ocurren en el ámbito local en las escuelas, en realidad cumplen un papel activo en los parámetros de funcionamiento de las políticas estatales. Tal es el caso, por ejemplo, de la manera en que los rituales laborales rutinarios son activados en dos diferentes ambientes escolares, diametralmente opuestos en cuanto a la energía emocional invertida en dichos rituales (Collins, 2009:76).

Cabe destacar que tal capacidad socializadora de las tareas escolares apela a una lógica de confianza de grupo a determinadas personas que fungan de líderes o mediadores, no a las normas institucionales. Poner una atención excesiva a los aspectos normativos de la acción humana siempre conlleva el riesgo de ocultar la visión hacia lo que emerge a partir de las creatividades localmente situadas. Por ello, es muy probable que en las escuelas los CEPS se constituyan como un factor perturbador, ante el cual los actores encuentran constantemente salidas alternativas para eludir su operación real. Algunas escuelas dicen haberse reunido formalmente para constituir el CEPS, cuando en realidad sólo lo hicieron por un pequeño lapso para elaborar los aspectos básicos del informe que se le daría a la supervisión; es decir, se trata claramente de una acción de apariencia. Otros casos se limitan a revisar la lista de los pendientes de mejoramiento de infraestructura que no impliquen grandes costos económicos, delegando

la responsabilidad a la Asociación de Padres de Familia y así son muchas las maneras en que los actores pueden resolver un trámite bastante expedito pero irreal acerca de los CEPS. Asimismo, los propios directores de escuela reconocen que no sucederá nada si no se impregna de algún contenido a los CEPS; mientras tanto, los docentes tienden a mostrarse relativamente desafectos e indiferentes a todo lo relacionado con dichos consejos: no los perciben como un medio especialmente efectivo para impulsar la calidad de la educación en sus escuelas.

Lo que es más cercano a la experiencia cotidiana de los maestros en las escuelas públicas de educación básica son las redes de docentes, que resultan bastante eficaces en gestionar la calidad de las escuelas pero, en primer lugar, tales redes no son un resultado directo de la política estatal de los CEPS, sino de prácticas sociales lentamente formadas a través de historias específicas, y en segundo término, las redes sociales hacen uso de su capital social sin importar si es dentro de los CEPS o no. Es decir, lo importante son las dinámicas socioculturales de que están permeadas dichas redes y no las formas en que ello se normativiza o institucionaliza de manera formal desde arriba. En realidad, *hace mucha falta interpretar el funcionamiento de las escuelas como un cuajar social sintético de muchas determinaciones, y no como un resultado de políticas impuestas formalmente normadas*. En cualquier lugar, la norma, si bien es un recurso heurístico para que la gente se pueda organizar, serán las particularidades de cada comunidad escolar las que finalmente determinen los modos de funcionamiento concreto de los CEPS.

Conclusiones

Los enfoques de gobernabilidad y gobernanza han resultado útiles para explicar las nuevas pautas de relación sociopolítica gobierno-sociedad, sobre todo en los países anglosajones donde los marcos institucionales de interacción social gozan de notable estabilidad a partir de esquemas democráticos consolidados. En cambio, en América Latina y México estos conceptos teóricos y los procesos que suponen deben tomarse con algunas reservas. En sociedades fragmentadas de grandes contrastes sociales marcados por la marginación y la pobreza de grandes capas de la población, la relación gobierno-sociedad ha sido atravesada por una gran cantidad de experiencias dramáticas, no siempre favorables para los diferentes grupos sociales. Si bien los procesos de transición a la democracia en México

coadyuvaron a la paulatina construcción de nuevas pautas de participación y de relación con el gobierno, las viejas lógicas corporativas de cooptación y manipulación no han desaparecido del todo.

En este contexto, en distintos ámbitos de la vida social se gestan y se desarrollan grandes batallas orientadas a redefinir los procesos de interacción, las relaciones de poder, la construcción de agendas y propuestas en la resolución de problemas, la búsqueda de acuerdos, entre otras cuestiones en las que se ponen en juego distintos referentes culturales y diversas formas de diálogo y conflicto intersubjetivo. El análisis de todos estos fenómenos, al igual que los enfoques de la gobernabilidad y gobernanza en sus distintas versiones, pueden ser enriquecidos a partir de:

- 1) El enfoque relacional (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005), que propone conceptualizar las interacciones sociales como contiendas políticas divisibles en episodios observables, mismos que han de servir a la reconstrucción de los mecanismos y procesos verificados en diferentes espacios y temporalidades, cuyo conocimiento permite brindar una explicación más amplia a los fenómenos de la gobernabilidad y la gobernanza.
- 2) El enfoque de lo microsociedad emergente, donde los individuos, grupos o redes en interacción pueden, en determinados momentos y condiciones históricamente acotadas, ser capaces de generar estructuras o de influir significativamente en ellas (Alexander, 1994; Archer, 1997; Giddens, 1995; Bourdieu, 1988, 1995; Bruyn, 1989; Taylor y Bogdan, 1994; Geertz, 1992). Desde este otro punto de vista, el diseño de mecanismos como los consejos de participación en las escuelas, se ve ante el reto de ir más allá de una visión meramente técnica para arribar a otra más histórica, comprensiva y cultural en la cual encuadrar la acción de los actores.

Las escuelas públicas de educación básica y sus comunidades escolares no escapan a los procesos generadores de estructuras. Sin embargo, las concepciones que privilegian la determinación de los grandes procesos, reformas o decisiones gubernamentales (por ejemplo, el rezago educativo, las políticas presupuestales restrictivas, el corporativismo, entre una lista que podría resultar muy larga) tienden a opacar y a dificultar la adopción de perspectivas teórico-metodológicas, mediante las cuales podría hacerse

más visible la capacidad de influencia de los actores de lo escolar, *a pesar y en contra de las grandes determinaciones que pesan sobre ellos*.

La adopción de una perspectiva histórico-cultural de la gobernabilidad y la gobernanza puede posibilitar ir más allá de una concepción de los consejos escolares de participación vistos simplemente como una propuesta gubernamental (que supuestamente funciona en favor de una óptima coordinación de actores al interior de una lógica democrática), pues al enfatizarse más las contiendas que se desarrollan que los mecanismos de participación que se imponen, se visualiza a la política como un terreno de constante creación y recreación de estructuras sociales históricamente especificadas. En este sentido, más allá de las intenciones de la política educativa oficial por encontrar soluciones adecuadas a los problemas de gestión de las escuelas y del sistema educativo en general, vía la instrumentación de soluciones prescriptivas inspiradas en los enfoques de la gerencia empresarial, los procesos que se viven en las escuelas en el marco de la constitución de los consejos escolares de participación social, parecen mostrar no sólo las resistencias de las comunidades escolares, sino las posibilidades de que “desde abajo” se construyan otras alternativas: visiones críticas de las reformas educativas y soluciones a los problemas del aprovechamiento y el logro escolar, que pasan más por las coincidencias, complicidades o alianzas de los actores escolares en el nivel micro, que por la eficacia de las grandes líneas de acción de la política educativa oficial.

Notas

¹ Como se abundará más adelante en el desarrollo del presente artículo, el hecho de que en un proceso político, como la implementación de una reforma, existan múltiples contingencias, intencionalidades y determinaciones no debe de ser pretexto para introducir en una misma bolsa las incógnitas históricas y culturales que hay en torno a dichos procesos políticos. Así, por ejemplo, bajo la denominación relativamente gratuita de la “complejidad”, se alude a un término con el que se hace una reducción y simplificación de la realidad a manera de evadirla mejor.

² Offe (1990:153) enumera cuatro características del enfoque de la gobernabilidad en las que cuestiona la viabilidad de la cura política

que proponen a la crisis económica: *a)* las crecientes expectativas de los grupos de intereses y los partidos; *b)* la sobrecarga de burocracias estatales maniatadas con problemas fiscales; *c)* la quiebra de autoridad gubernamental; *d)* una creciente desconfianza, sospecha y frustración entre los ciudadanos; y *e)* una parálisis en las bases de estabilidad económica. La más importante de estas premisas, la de las crecientes expectativas de la población, es recusada por el autor con el argumento de que no se trata de que los ciudadanos exijan más de lo que el sistema les brinda en cuanto a bienes económicos y culturales, sino de que la inconformidad se deriva de su “aguda dependencia e indefensión”, donde las transformaciones de la percepción ideológica,

tanto de derechistas como de izquierdistas, del Estado como sobredeterminante de la vida de los ciudadanos, cumple un papel crucial (1990:155).

³ En las versiones actualizadas de la gobernabilidad, como por ejemplo la teoría de la gobernanza de Kooiman (2005), la necesidad de extender la aplicabilidad del concepto se hizo tan imperiosa que no se vaciló en recurrir al auxilio de conceptos provenientes de la gran teoría social, como el de “interacción entre dos o más personas”. Con ello se creyó refinar la teorización de la gobernabilidad, cuando en realidad lo que se hizo fue investir con nuevos términos una teoría que seguía permaneciendo igual, es decir, de naturaleza generalizante y heurística para las acciones de gobierno, y no para entender mejor la realidad de los grupos gobernados o siquiera la interacción entre ellos y el gobierno.

⁴ El capítulo VII “De la participación social en la educación” establece el derecho y la obligación de los padres de familia para colaborar con las autoridades escolares y formar parte de los consejos de participación social (artículos 65 y 66). Atribuye a la autoridad escolar la responsabilidad de que funcione un consejo “integrado por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros, y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, ex-alumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela” (artículo 69, Ley General de Educación, 1993).

⁵ Es decir, el estudio intensivo de los fenómenos que en la sociología se conocen como propios de la fenomenología (Bruyn, 1989), la etnografía (Taylor y Bogdan, 1994) o la metodología de la interpretación (Geertz, 1992).

Referencias

- Achard, Diego y Flores, Manuel (1997). *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Alexander, Jeffrey (1994). “La acción social y sus ambientes”, en Alexander, J. y Gieser, B. (comps.) *El vínculo micro-macro*, Guadalajara (México): Gama.
- Archer, Margaret (1997). *Cultura y teoría social*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Bauman, Zygmunt (2001). *La globalización. Consecuencias humanas*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre (1988). *Homo academicus*, Standford: Standford University Press.
- Bourdieu, Pierre (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*, Ciudad de México, Grijalbo.
- Brito, Anete (2005). “La destitución de lo social: Estado, gobierno y políticas sociales”, *Estudios Sociológicos* (México), vol. xxiii, núm. 68, mayo-agosto, pp. 346-374.
- Bruyn Severyn (1989). *La perspectiva humana en sociología*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Castoriadis, Cornelius (2001). “Versiones sobre el México finisecular”, entrevista, *Metapolítica*, núm. 18, pp. 11-21.
- Collins, Randall (2009). *Cadenas de rituales de interacción*, Barcelona, Anthropolos.
- Conde, Silvia (1998) “Procesos de gestión educativa democrática: participación, poder y conflicto. El caso de las asambleas de grupo”, en Alcántara, Armando *et al.* (coords.) *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, Ciudad de México: Siglo xxi.
- Estrada, Marcos (2009) “La participación social en la educación: una mirada desde la comunidad educativa”, en Street, Susan (coord.) *Diálogos sobre políticas*

- de federalización en la educación*, Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp.265-303.
- Geertz, Clifford (1992). *La interpretación de las culturas*, Barcelona: Gedisa.
- Gershberg, Alec Ian (1999). "Fostering effective parental participation in education. Lessons from a comparison of reform processes in Nicaragua and Mexico", *World Development*, vol.27, núm. 4, pp. 753-771.
- Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires: Amorrortu.
- González E. (2004). *Significados escolares en un bachillerato Mixe*, Ciudad de México, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe.
- Guevara Niebla, Gilberto (2010). "El SNTE contra la educación", diario *El Universal* (México), 22 de noviembre.
- Habermas, Jürgen (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Huntington, S.; Crozier, M. y Watanuky, J. (1975). *The crisis of democracy: report of the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York: New York University Press.
- Kooiman, Jan (2005). *Governing as governance*, Londres: Sage.
- Latapí, Pablo (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, Pablo (2008). *Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de educación (1963-2006)*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez-Bordon, A.; Bracho-González, T. y Martínez-Valle, C. O. (2007). *Los consejos de participación social en la educación y el programa Escuelas de Calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?*, México: Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos/Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- McAdam, D, Tarrow, S. y Tilly, Ch. (2005). *Dinámica de la contienda política*, Barcelona: Hacer Editorial.
- Miranda-López, Francisco y Cervantes, Iris Amalia (coords) (2010). *Gestión y calidad de la educación básica. Casos ejemplares de escuelas públicas mexicanas*, Ciudad de México: Subsecretaría de Educación Básica-SEP/Secretaría de Educación Pública del Estado de Guerrero/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Negri, Antonio (1986). "John M. Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29", *Estudios Políticos* (México), núms. 3-4.
- O'Connor, James (1987). *La crisis de acumulación*, Barcelona, Península.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (1999). "Comunicado 1. La participación social en la escuela", en *La jornada* (México), 28 de enero.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2006). "Hacia una plataforma educativa ciudadana", debate 21, febrero (México). Disponible en <http://www.observatorio.org/comunicados/debate021.html>

- Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Ciudad de México: Alianza-Conaculta.
- Pozo, Juan Ignacio (2001). *Humana mente. El mundo, la conciencia y la carne*, Madrid: Morata.
- Rusconi, Gian Enrico (1985). “Intercambio político”, en *Problemas de teoría política*, Cuadernos de teoría política, Ciudad de México: IIS-UNAM.
- Santizo, Claudia (2010). “Participación social, corresponsabilidad y gestión centrada en la escuela”, en Barba, Bonifacio y Zorrilla, Margarita (coords), *Innovación social en educación. Una base para la elaboración de políticas públicas*, México: UAA-Siglo XXI, pp. 276-299.
- Schmelkes, Sylvia (2005). “Análisis de las experiencias: conclusiones y perspectivas”, en *Memoria del Concurso Nacional de Innovaciones Educativas*, Ciudad de México: UNESCO/ Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe SEP.
- Schmelkes, Sylvia (2010). “El papel de la comunidad en el cambio desde la escuela”, en Barba, Bonifacio y Zorrilla, Margarita (coords.), *Innovación social en educación. Una base para la elaboración de políticas públicas*, México, UAA-Siglo XXI, pp. 207-223.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona: Paidós.
- Touraine, Alain (1995). *Producción de la sociedad*, Ciudad de México: IFAL-UNAM.
- Uribe, Mónica (2007). “Reformas sociales en América Latina: las perspectivas analíticas y los actores del cambio”, en *Estudios Sociológicos* (México), vol. 25, núm. 74, mayo-agosto, pp. 427-461.
- Wright, Charles (1974). *La imaginación sociológica*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Zorrilla, Margarita (coord.) (2005). *Hacer visibles buenas prácticas. Mientras el debate pedagógico nos alcanza*, Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Artículo recibido: 4 de febrero de 2011

Dictaminado: 21 de marzo de 2011

Segunda versión: 25 de abril de 2011

Tercera versión: 1 de junio de 2011

Aceptado: 1 de junio de 2011