

GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA ESCUELA PÚBLICA

CLAUDIA SANTIZO RODALL

Resumen:

La política de participación social significa incorporar a padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas con el objetivo de mejorar el logro educativo. Esto implica modificar la organización de la escuela a fin de crear nuevas formas de coordinación y colaboración entre los actores. En el presente artículo se analiza este cambio con el enfoque de gobernanza; se mencionan los asuntos pendientes en el diseño institucional de la política de participación social que deben ser resueltos por la Red de Política que incluye a todo el sector educativo. Una conclusión es que el compromiso de los padres de familia en el gobierno de las escuelas se puede construir a partir de una planeación escolar que considere la situación individual de los alumnos.

Abstract:

The policy of social participation means including parents in decision-making at school, with the objective of improving educational achievement. The process implies modifying school organization in order to create new forms of coordination and collaboration among actors. The current article analyzes such a change with a focus on governance. Mention is made of pending items in the institutional design of policies of social participation; these items must be resolved by the Policy Network, which encompasses the entire educational sector. The article concludes that the construction of parental commitment to school governance can be based on school planning that considers students' individual situations.

Palabras clave: educación básica, participación social, gestión escolar, relación familia escuela, México.

Keywords: basic education, social participation, school management, family-school relationship, Mexico.

Claudia Santizo Rodall es profesora-investigadora del Departamento de Estudios Institucionales, de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa. Baja California núm. 200, piso 5º, col. Roma Sur, delegación Cuauhtémoc, 06760, México, DF. CE: csantizo@correo.cua.uam.mx / crodall@yahoo.com

Este artículo deriva del proyecto de investigación titulado: *El capital social y las innovaciones en la gestión escolar en educación básica. Estudios de caso en México*, apoyado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por medio de la convocatoria de investigación científica básica, con el número de registro 83909.

Introducción

La política de participación social en la educación pública básica es una estrategia con la que se busca mejorar el logro educativo a través de la incorporación de padres de familia a la toma de decisiones en las escuelas.

Estudios realizados por Epstein y Sheldon (2002), Epstein (2005) y Sheldon (2007) en escuelas públicas de Estados Unidos muestran la relación entre aprovechamiento escolar y vínculos de la escuela con la comunidad. En ese país el programa denominado *Comprehensive School Reform* entrega recursos a planteles que elaboran un plan escolar que involucra a los padres de familia y a la comunidad. Está basado en la teoría de las esferas de influencia de Epstein, la cual establece que los estudiantes aprenden mejor cuando el hogar, la escuela y la comunidad trabajan juntos para apoyar su aprendizaje y desarrollo (Epstein, 2005:152). Uno de los estándares del programa es que los planes escolares incluyan la participación de padres de familia y la comunidad en la toma de decisiones.¹

En México, la política que nos ocupa está en su etapa inicial de desarrollo ya que apenas se están integrando los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), en los que están representados padres de familia, maestros y directivos. Se crearon en algunas escuelas públicas desde 2001 con el inicio del programa Escuelas de Calidad, las cuales, para el ciclo escolar 2008-2009, representaron 20% del total de las públicas del país (Santizo, 2009:v). Las experiencias con los CEPS son diversas y varios estudios muestran el tipo de problemas encontrados para su integración y funcionamiento, entre otros: la falta de participación de los padres de familia, el desinterés de los directores o maestros, la percepción de que no son útiles y la visión segmentada que tienen los actores acerca de los problemas en las escuelas (Santizo y Cabrero, 2004; Ávila-Carrasco y Rangel-Santana 2005; Martínez-Bordon, Bracho-González y Martínez-Valle, 2007; Miranda-López *et al*, 2008; Zurita-Rivera, 2008; Delgado-Fuentes, 2008; Miranda-López y Cervantes-Jaramillo, 2010).

El diseño institucional de la política de participación social aún está incompleto. Este artículo analiza los aspectos institucionales que pueden facilitar la colaboración y confianza en la comunidad escolar como una condición para impulsar la intervención amplia de los padres de familia en tareas directamente relacionadas con la mejora del logro educativo.

Para alcanzar el objetivo de mejorar el aprovechamiento escolar, la política de participación social debe atender dos problemas: uno es de tipo

organizacional al interior de las escuelas, y se refiere a la coordinación entre los padres de familia, los maestros y el director; otro es el de la coordinación entre las escuelas y las autoridades educativas. Las posibilidades de cambio se analizan con una perspectiva gradual o incremental a partir de la organización actual en el sector educativo; por ello no se consideran cambios radicales, por ejemplo, la propuesta de que los directores de escuela tuvieran la capacidad de contratar a sus maestros (OCDE, 2010:177).

Los cambios organizacionales y la creación de nuevas relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales del sector educativo se abordan a través del enfoque de la gobernanza. Para ello se utilizan los enfoques de redes, de Rhodes y Marsh (1992) y Marsh y Smith (1996), así como el de gobernanza, de Kooiman (2005). El primero surge del reconocimiento de que la agenda de gobierno y las políticas públicas se definen en espacios donde interactúan actores gubernamentales, sociales, empresariales y políticos; éste es un enfoque de gobernanza en red (*network governance*). El segundo considera que las sociedades son gobernadas por una combinación de esfuerzos de actores, públicos y no públicos (Kooiman y Jentoft, 2009: 820); es más amplio ya que incluye, además de las redes, a los mercados y las jerarquías. Kjaer (2011) anota que esta perspectiva es más extensa y apropiada para comparar modos de gobernanza, uno de ellos en red. Por su parte el enfoque de gobernanza en red es útil para analizar variaciones entre redes.

Los estudios de Rhodes y Marsh se refieren de manera muy específica al debate de la política pública del Reino Unido,² aunque esto no es una limitante ya que enfatizan que los procesos de gobernanza en cada país responden a sus experiencias culturales y políticas. Si bien las conclusiones sobre las acciones en el gobierno británico no se pueden trasladar a contextos como el mexicano, se puede utilizar el marco teórico para analizar las relaciones de interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Aguilar (2006:133) señala que definir la gobernanza como una gobernanza por redes puede ser ilustrativo pero no representa una realidad gubernativa. Sin embargo, es un problema empírico determinar el tipo de relaciones en red existentes en ciertos contextos; por ejemplo, la red de política que constituye el programa de Carrera Magisterial está dominada por los intereses de un actor no gubernamental como el sindicato de maestros (Santizo, 2002). En otras redes de política la situación puede ser distinta.

En México, en la década de 1990, se realizó una reforma del Estado similar, en sus ideas, a los cambios aplicados en Europa desde la década previa. En ese contexto, la autoridad educativa y el sindicato de maestros firmaron, en 1992, el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal, que transfirió la administración de las escuelas a los gobiernos estatales. Si bien ésta no fue una reforma de mercado, sí estuvo inspirada en criterios de la Nueva Gestión Pública (NGP), que propuso la separación entre la dirección y la operación en la provisión de servicios; es decir, la separación entre vigilar y ejecutar las tareas (*Catalytic government: Steering rather than rowing*, en Osborne y Gaebler, 1992:25-48).

Rhodes (1996:663) anota que el enfoque gerencial de la NGP mostró sus debilidades al centrarse en las relaciones internas de las organizaciones, en el uso de criterios de eficiencia y en la administración por objetivos y resultados, y no atendió a las relaciones interorganizacionales e intergubernamentales; es decir, no se ocupó de los problemas de coordinación que se crean por las interrelaciones entre diversos actores. Este tipo de complicaciones pueden ser anticipados en el diseño institucional de la política de participación social en la educación pública básica.

El presente análisis se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado se introducen los conceptos de gobernanza y redes de política. En el segundo se analiza la formación, en las escuelas, de redes escolares donde interactúan padres de familia, maestros y el director. El tercero aborda el contexto institucional donde se forma la red de política para la participación social, en la que intervienen los actores gubernamentales y las redes escolares. Por último, en el cuarto apartado, se presentan las conclusiones.

Gobernanza y redes de política

El estudio de los procesos de gobierno en el Reino Unido, en las décadas de 1970 y 1980, mostró que las políticas públicas podían verse como el resultado de las negociaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales. El modelo de análisis de Rhodes (1981) enfatizó que las relaciones entre el gobierno y los grupos de interés ocurrían en una estructura política centrada en el Estado. Su análisis señaló la dependencia mutua entre los actores de acuerdo con la posesión de recursos y donde el intercambio de éstos es necesario para alcanzar los objetivos de la red.

Rhodes (1996:666) define a la gobernanza como un ambiente de redes interorganizacionales con capacidad de autoorganización, las cuales son diferentes a los mercados y las jerarquías. El autor señala que las redes requieren un estilo de gestión cuya base es facilitar, adaptar y negociar para crear confianza y colaboración, en contraposición con un enfoque gerencial, que sólo se preocupa por el control interno de la organización y la administración por objetivos y resultados.

Para Rhodes (2007:1246), la gobernanza en red, o gobernar con y a través de redes, se caracteriza por la interdependencia entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la continua interacción para el intercambio de recursos entre sus miembros, negociaciones basadas en la confianza y en reglas aceptadas por los miembros de la red, y por un significativo grado de autonomía entendiendo por ello que el Estado sólo puede dirigir una red de manera indirecta e imperfecta. Para el contexto de México se debe matizar el componente que se refiere al de la autonomía del Estado, aunque la propuesta central de la misma sigue siendo válida. En una gobernanza en red el Estado enfrenta problemas de coordinación e información que no se pueden resolver con las herramientas tradicionales de control y supervisión.

La noción de gobernanza de Rhodes parte de la observación de que las reformas realizadas en las décadas de 1980 y 1990 socavaron la capacidad de control y dirección del Estado. Una consecuencia no esperada de ellas fue el crecimiento de las relaciones de red para resolver los problemas de coordinación creados, a su vez, por la segmentación de servicios provocada por el proceso de privatización (Rhodes, 1996:661). Este tipo de problemas de coordinación los podemos encontrar también en la provisión de servicios públicos en México.

El modelo de redes de política de Rhodes es adoptado por Marsh y Smith (1996, 2000) y Daugbjerg y Marsh (1998) y colocado en un ambiente donde interactúan los siguientes ámbitos: el macro, en donde se subrayan los procesos de gobierno y las relaciones entre el Estado y la sociedad; el meso, donde analizan las negociaciones en la red; y el ámbito micro en donde el objeto de estudio es la conducta de los actores. Este modelo interactivo deja de lado el debate de si la estructura determina la conducta de los actores o viceversa. Las variables del modelo de redes de política incluyen los elementos presentados en el cuadro 1.

CUADRO 1
Elementos de una red de política

Ámbitos de la Red	Red	Elementos que forman la Red y determinan los resultados de las negociaciones
Micro	Actores	Intereses y percepciones de los actores Recursos de los actores (financieros, materiales, de autoridad, de conocimiento)
Meso	Estructura	Poder derivado de la posesión de recursos: capacidad para influir en las decisiones de otros Reglas de negociación
Macro		Instituciones (reglas) establecidas.

Fuente: Elaboración propia con base en Daugbjerg y Marsh (1998) y Marsh y Smith (1996, 2000).

El concepto de poder es un elemento central en el análisis de redes. Los actores poseen recursos tangibles e intangibles, entre otros, los recursos financieros, materiales, de autoridad, de conocimiento y de información. Con base en esos recursos, en las negociaciones los actores ejercen su capacidad o poder para influir en las decisiones de otros. Ese poder es el que definirá cuáles son los intereses dominantes en una red; ésta es abierta o cerrada en la medida en que se incluyen o excluyen intereses de los actores.

El tipo de red necesaria para la política de participación social es aquella que fomente la colaboración y la confianza. DeLeon y Varda (2009:67-70) señalan que para promover la colaboración se debe formalizar la confianza a fin de volver estables las relaciones y es necesario crear un liderazgo compartido y no centralizado. Por su parte, Carlsson (2000:510-515) anota que las redes son espacios para la acción colectiva; es decir, la acción conjunta de los actores para alcanzar resultados deseables, independientemente de si existen intereses comunes y de si los resultados son o no igualmente deseables para todos. Este autor señala que la acción colectiva se puede impulsar cuando los actores están de acuerdo sobre la existencia de un problema, la forma de definirlo y el tipo de acciones que se pueden realizar o no. Los elementos anotados por los autores mencionados indican que el diálogo, la comunicación y los consensos son cualidades que deben ser la base de las interacciones sociales dentro de las escuelas y entre éstas y las autoridades educativas.

El enfoque de redes de política surge de la literatura de relaciones intergubernamentales, en ciencia política, y del análisis de relaciones interorganizacionales (Rhodes, 2007:1244). Por otro lado, Kooiman (2005:4-5) ofrece una visión sociológica de la gobernanza que se refiere a un conjunto de interacciones en las cuales se involucran actores públicos y privados para resolver problemas de la sociedad. Este planteamiento no considera solamente a la gobernanza en red sino que incluye a los mercados y jerarquías como formas de gobierno que pueden convivir e interactuar en la sociedad.

Kooiman (2005) y Kooiman y Jentoft (2009) consideran como elementos de análisis el orden y las formas de la gobernanza, de éstas identifica tres: la jerárquica, la cogobernanza y la autogobernanza. La primera considera relaciones verticales entre los actores; esto incluye las relaciones entre el Estado y los ciudadanos o las que se dan al interior de las grandes corporaciones, donde la dirección y el control son los elementos clave de este modo. La cogobernanza incluye la asociación de diversos representantes sociales con un propósito común pero cada uno mantiene su identidad y autonomía; esta forma incluye las asociaciones público-privadas y las redes. La autogobernanza se refiere a la situación donde los actores toman decisiones de auto-gobierno con autonomía del Estado

Los órdenes se refieren, de manera analítica, a elementos variables y constantes en diferentes etapas de la gobernanza sin que ello signifique la ausencia de interacción entre esos elementos. Kooiman y Jentoft (2009:822) señalan que el primer orden corresponde a la actividad del día a día donde se encuentran soluciones a los problemas y se crean oportunidades de mejora. Para este orden las instituciones son un elemento dado. El segundo orden de gobernanza considera como elementos de análisis y discusión a las instituciones mismas. Por éstas se entienden las reglas, normas o acuerdos que gobiernan las relaciones sociales, políticas y económicas. El tercero comprende los fundamentos éticos, los valores, las normas y los principios, que orientan y definen las acciones de gobierno. Este último es al que Kooiman y Jentoft (2009) llaman gobernanza de la gobernanza o bien meta-gobernanza. Kooiman (2005:182) propone tres medidas para evaluar el desempeño de esos tres órdenes de gobernanza: la efectividad, la legitimidad y la responsabilidad moral, respectivamente.

El tercer orden de gobernanza, o de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, considera los valores, normas y principios que orientan el diseño de las instituciones en un determinado país. Estos valores forman

parte de lo que Foucault (1982) llama las mentalidades de gobierno en aquellos regímenes que se sustentan en el modelo liberal y para ello acuñó el término *Governmentality*. De acuerdo con Ibarra-Colado (2008:566), "...governmentality incluye el aparato de gobernanza... pero también las mentalidades que nutren los proyectos, las intenciones y los deseos de los individuos y los grupos".

Foucault analiza el desarrollo del modelo liberal de gobierno en Europa, el cual subyace en los gobiernos de diversos países, incluyendo México, pero adaptado a las circunstancias de cada uno. Peters, *et al.* (2009:xxxii) anotan que para Foucault los modos liberales de gobierno se distinguen entre sí por la forma en que definen y utilizan las capacidades de libertad de acción de los sujetos, aunque ésta no es irrestricta ya que está limitada por el poder. Para Foucault (1982:791), el poder es la "manera en que unos pueden estructurar el campo de acción posible de los otros". Cuando se toma en cuenta la acción de los sujetos se está considerando, anotan Peters *et al.* (2009), que la sociedad civil no es un ente pasivo sino ambos: objeto y sujeto del gobierno.

El concepto de poder de Foucault ("estructurar el campo de acción posible de otros") es una forma alternativa de ver el resultado de las negociaciones e intercambio de recursos considerados en el enfoque de redes de política. En este enfoque se presta atención a los intereses que resultan dominantes en una red, pero ello significa que los actores están estructurando el campo de acción posible de otros. Ésta es una visión amplia y dinámica del proceso de interacción, que surge en las relaciones tanto en red como de gobernanza. Ese campo de acción está determinado por las mentalidades de gobierno prevalecientes en un determinado momento en un país.

Un tipo de mentalidad de gobierno es el que orientó las reformas de la década de 1990 en México, inspiradas en la idea de que el sector público podría ganar eficiencia al aplicar técnicas y herramientas utilizadas en el sector privado. El libro clásico que expone esta propuesta es el de Osborne y Gaebler (1992) cuyo título mismo lo indica: *Reinventando el gobierno. Cómo el espíritu empresarial está transformando el sector público*. Una de las propuestas es que la provisión de servicios públicos se oriente a la atención al cliente como lo realizan las empresas privadas; sin embargo, esta idea no encaja totalmente en la política de participación social ya que ésta propone considerar a los padres de familia como copartícipes o corresponsables en las decisiones de la escuela y no como clientes.

La propuesta de Osborne y Gaebler, aplicada a la educación, se refiere a la devolución o entrega de capacidades de decisión a las comunidades escolares. Esto supondría que las decisiones descentralizadas, a imagen del funcionamiento de un mercado, pueden mejorar la eficiencia. Sin embargo, la devolución o entrega de capacidades de decisión sin un marco institucional adecuado puede significar la destrucción de la organización en lugar de su transformación. En el mercado, la destrucción de mercancías o empresas puede verse como normal; así, un producto que no se vende se discontinúa y una empresa ineficiente sale del mercado. Sin embargo, esos criterios no se pueden aplicar a la educación pública. Las escuelas ineficientes no se pueden ver como empresas inoperantes, ya que un niño con pobre formación escolar no se puede considerar como un producto descartable. Por el contrario, la política educativa busca subsanar las deficiencias en la formación escolar ya que ésta tendrá un efecto perdurable para el propio niño, su familia y la sociedad. La solución no es eliminar las escuelas ineficientes sino transformarlas, por ello los criterios de mercado no se pueden usar acríticamente en la provisión de servicios de educación pública básica.

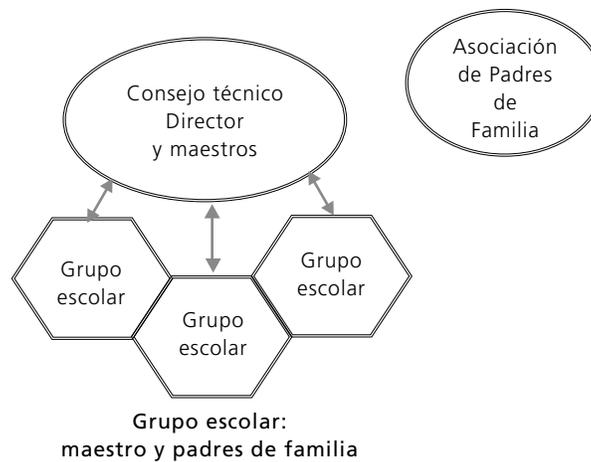
La política de participación social enfrenta un dilema ya que hay dos valores en conflicto: por un lado, la libertad de acción que se desea otorgar a las escuelas y, por otro, la necesidad del Estado de mantener una coordinación para orientar la política educativa. Como señalan Kooiman y Jentoft (2009:819), las elecciones duras de gobernanza se deben realizar cuando entran en conflicto dos valores, para lo cual se requiere definir explícitamente los valores, normas y principios que orientarán la gobernanza. De esta manera, en el diseño de las instituciones de participación social se necesita determinar cuáles serán las capacidades de decisión que tendrán las escuelas para que los padres de familia, junto con los maestros y el director, puedan conducir la gestión escolar a la mejora del logro educativo. Esto será discutido en los siguientes apartados donde se analiza la formación, en las escuelas, de una *red escolar para la participación social* y, por otra parte, la formación de la *red de política para la participación social*, que establecerá el perfil de la gobernanza en red del sector educativo.

Red escolar para la participación social

La organización tradicional de las escuelas se basa en el consejo técnico, que agrupa a los maestros y al director. Este consejo llega a realizar, funciones

pedagógicas, administrativas y de organización. Los padres de familia, a través de su asociación, realizan actividades de apoyo a la escuela (trabajo voluntario y organización de eventos); además, se comunican regularmente con los maestros para conocer los resultados de aprovechamiento escolar de sus hijos. Los maestros y el director forman el núcleo de una red escolar, donde toman decisiones; en contraste, los padres de familia tienen una participación marginal en esas decisiones. Sin embargo, las reuniones por grupo escolar, entre el maestro y los padres de familia, son los espacios más importantes donde puede desarrollarse la participación social (diagrama 1).

DIAGRAMA 1

Red escolar tradicional

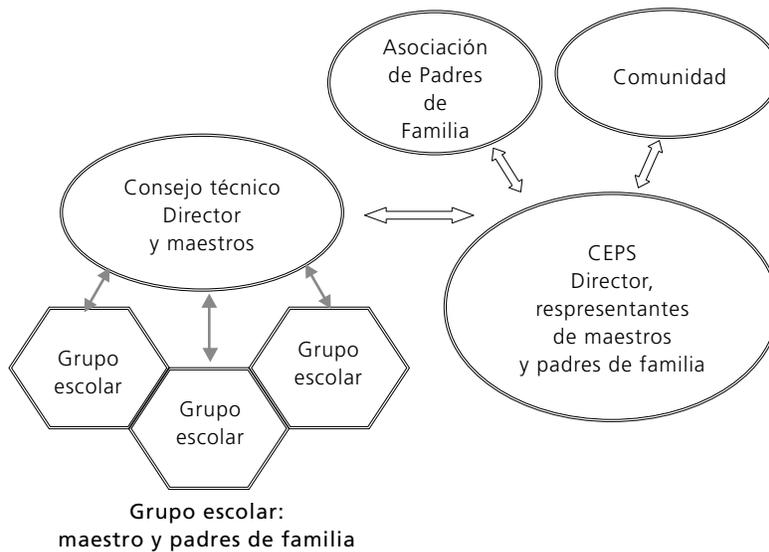
Fuente: Elaboración propia.

Con la creación de los consejos escolares de participación social, la organización de la escuela cambia en la medida que éstos se involucran en la toma de decisiones pero, principalmente, en la medida en que los padres de familia participan en las decisiones de las reuniones por grupo escolar y se informe de esos acuerdos en el CEPS (diagrama 2). Si esta participación de los padres no implica un cambio en las prácticas de la gestión escolar, entonces la estructura de red escolar que estaría funcionando sería la tra-

dicional, en este caso, ni el CEPS ni los padres modificarían la dinámica de trabajo de la red escolar.

DIAGRAMA 2

Red escolar para la participación social



Fuente: Santizo (2011:5).

La creación de nuevas formas de relación entre los padres de familia y la escuela y entre éstos y los maestros, o bien la incorporación de los propios padres en el gobierno de la escuelas, implica que éstos aporten recursos, entre otros: tiempo, conocimiento directo sobre sus hijos, la posibilidad de supervisar el trabajo en casa o relaciones con otros padres de familia. También los maestros aportan tiempo, conocimiento y experiencia. El problema es determinar qué pueden recibir esos actores en las negociaciones en un nuevo tipo de red escolar.

La propuesta de la política de participación social se fundamenta en el supuesto de que el trabajo colectivo significa un beneficio adicional que no se obtiene con el funcionamiento tradicional de la escuela. Como se anotó previamente, la teoría de las esferas de influencia de Epstein

(2005:152) supone que el trabajo conjunto de diversos actores mejora el aprendizaje. Sin embargo, su aplicación en un programa gubernamental en Estados Unidos se basa en la entrega de recursos para financiar planes escolares que involucren a padres de familia y a la comunidad. Esos son recursos que entran en la negociación de las redes formadas en esas escuelas. En el caso de México debe pensarse en la libertad de acción que tendrán las escuelas y en la disponibilidad de recursos que pueden utilizar para alcanzar los objetivos que se propone la política que nos ocupa.³ Éste es un aspecto que debe definir la red de política para la participación social que se analiza en el apartado siguiente.

Un problema que puede limitar la creación de confianza y colaboración entre los padres de familia y los maestros es el temor expresado por los profesores respecto de una posible intrusión en temas pedagógicos o en la dinámica del salón de clase por parte de los padres; pues ambas son áreas de experiencia (*expertise*) de los docentes. Esta percepción de las posibilidades de conflicto es un factor que limita la colaboración con los padres de familia. Por esta razón, es necesario analizar con mayor detenimiento las áreas de colaboración y de responsabilidad de cada actor en los procesos de enseñanza-aprendizaje en las escuelas.

En los procesos de enseñanza-aprendizaje se pueden identificar tres componentes: *a*) lo pedagógico que es el área de experiencia y conocimiento de los maestros, *b*) las prácticas en el salón de clase que también es un área de experiencia de los maestros y un campo propicio para el trabajo colegiado en el consejo técnico, y *c*) la colaboración de los padres de familia para complementar en el hogar lo aprendido en el salón de clase.

Los maestros, el consejo técnico y los padres de familia son responsables de cada uno de esos tres componentes del proceso de enseñanza-aprendizaje, respectivamente. Esto no significa una separación total de tareas, por el contrario, hay una intensa dependencia de recursos; esto es por el conocimiento y experiencia pedagógica de los maestros y su consejo técnico y la disponibilidad de los padres de familia para apoyar la educación de sus hijos. La negociación y el intercambio de recursos entre todos estos actores se facilitará sólo cuando haya una delimitación clara de las funciones de cada actor y se consideren mecanismos que puedan resolver, de manera objetiva y neutral, los posibles conflictos. Uno de esos mecanismos es que la valoración del desempeño del maestro en el salón de clase sea realizada

de manera colegiada por el consejo técnico de la escuela o por programas que diseñe la autoridad educativa.

Sobre el desempeño de los docentes habría que considerar lo señalado por Osborne y Gaebler (1992, xviii) referente a que el problema de la eficiencia del gobierno se encuentra en el sistema y no tanto en las personas que trabajan en él. En el mismo sentido, en el enfoque de aprendizaje organizacional, Argyris (1993) señala que las organizaciones tienen dos formas de aprender de sus errores: cuando se evalúan las fallas de las personas, y las de los procedimientos. En el primer caso se generan conductas defensivas entre los actores; en el segundo, se fomenta un aprendizaje objetivo y colectivo. Un aprendizaje organizacional de este último tipo es el que se buscaría fomentar con la creación de mecanismos objetivos para la valoración y mejora de las prácticas de enseñanza; no buscan imputar culpabilidades sino identificar posibilidades de mejora.

Como comentario adicional, hasta el momento no se presta atención al papel que podría desempeñar el capital social de las escuelas. Halpern (2005) señala que la colaboración, la confianza y los mecanismos para sancionar la falta de cooperación crean capital social. Las sanciones no necesariamente son punitivas. En las comunidades pequeñas, como lo son las escuelas, la presión moral de la comunidad es un medio para mantener la colaboración. Los elementos que fomentan la colaboración y la confianza son los problemas que debe atender la gobernanza en red que se analiza en el siguiente apartado.

Red de política para la participación social

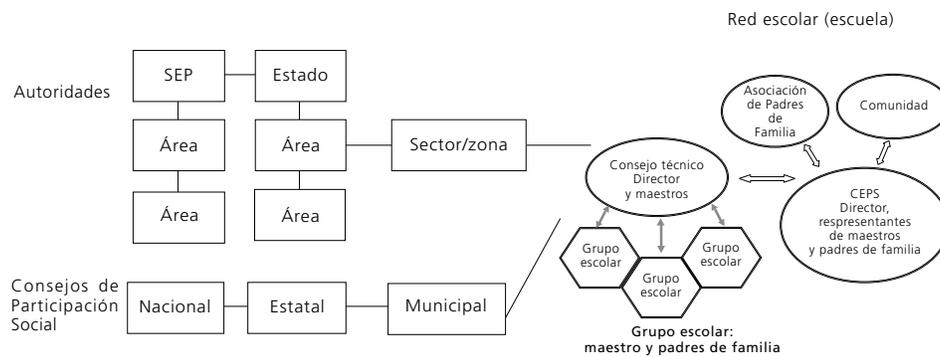
La red escolar para la participación social forma parte de un ámbito más amplio, gobernado por la red de política para el mismo fin, que incluye a la autoridad educativa federal y estatal y a otros actores como los consejos de participación social nacional, estatales y municipales.

El estudio de las redes de política desde la perspectiva de Rhodes surge del análisis de relaciones intergubernamentales e interorganizacionales cuyos componentes, en este caso, son las unidades, direcciones o departamentos de la autoridad educativa federal y estatal. Estas áreas se encargan de, entre otras tareas, la actualización y capacitación de maestros y directivos, la entrega de recursos materiales y financieros a las escuelas, la contratación y designación de maestros y directores o el diseño de contenidos curriculares. Todas estas funciones son necesarias para alcanzar

el objetivo de mejorar el logro educativo establecido por la política de participación social. La configuración de esta red de política se describe de manera esquemática en el diagrama 3 donde se incluyen áreas de la Secretaría de Educación Pública y de la autoridad estatal identificando, por su relevancia, a la organización del sistema educativo en sectores y zonas escolares donde se encuentran los jefes de sector, los supervisores y los asesores técnico-pedagógicos, los cuales son los enlaces del sistema educativo con las escuelas o las redes escolares.

DIAGRAMA 3

Red de política para la participación social



Fuente: Elaboración propia.

Estructuras de red de políticas como la que se observa en el diagrama 3 se forman en el sector educativo en México por las características del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal, firmado en 1992 por la SEP, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).⁴ Los programas federales como el de Carrera Magisterial, Escuelas de Calidad o el de Actualización y Capacitación de Maestros, se ejecutan con una estructura de red en donde se coordinan actores de diversas áreas de las autoridades federal, estatal y escolares. Como apuntamos al inicio de este trabajo, un caso estudiado es el de Carrera Magisterial, cuya red de política está dominada por los intereses del SNTE (Santizo, 2002).

La red de política para la participación social tiene que definir varios aspectos de la gobernanza del sector, entre ellos, los límites para la intervención de los padres de familia en lo pedagógico; la capacidad de decisión de las escuelas para alcanzar su objetivo de mejorar el logro educativo; la disponibilidad de recursos de los planteles escolares para realizar sus funciones; las formas de coordinación y comunicación entre éstos y la autoridad del sector para atender problemas que afectan el aprovechamiento educativo cuya solución está fuera del alcance de las escuelas. Para considerar las soluciones de estos aspectos, no sólo como problemas administrativos, se debe tener una perspectiva y responder de acuerdo con los valores, normas y principios que orientan la gobernanza del sector educativo.

La política de educación básica tiene como valor esencial a la equidad, que establece que personas colocadas en situaciones similares deben ser tratadas de la misma manera o por igual (Brewer y deLeon, 1983:337); en el mismo sentido, significa que no se puede tratar por igual a personas en situaciones distintas. Brewer y deLeon señalan que el criterio de equidad ayuda a medir qué tan justa es la distribución de un servicio entre los grupos objetivo de una política y, así, medir las necesidades no cubiertas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (pp. 141 y 176, eje 3 y punto 3.3) señala la desigualdad de oportunidades entre regiones del país, entre la educación urbana y rural, entre la pública y privada, entre la general y la indígena. Una política que atienda el criterio de equidad implica establecer la igualdad de oportunidades como una norma distributiva, en el sentido que lo mencionan Brewer y deLeon, donde se asignan recursos a quienes están en desventaja en el acceso a las oportunidades. Con base en este criterio se diseñan programas, por ejemplo el de Escuelas de Calidad, cuyo objetivo es proveer recursos a las escuelas ubicadas en zonas de alta marginación, o bien programas para atender niños con necesidades especiales.

Un criterio de equidad para la política de participación social, cuyo objetivo es mejorar el logro educativo, tendría que considerar la desigualdad de oportunidades de escuelas, alumnos, padres de familia y maestros.

En primer término, el aprovechamiento escolar está fuertemente determinado por factores socioeconómicos de las familias. En estudios realizados sobre la percepción de miembros de los CEPS y directivos (Miranda-López *et al.*, 2008:19-137) los maestros señalan como una limitación importante la situación familiar que incluye aspectos como la escasa atención a los niños; el trabajo de los padres, que limita la ayuda

que puedan proporcionar a sus hijos, y la desintegración, que afecta el aprendizaje y la conducta de los estudiantes. A estos problemas se agregan factores socioeconómicos como la delincuencia, la violencia, el desempleo y la pobreza. Las escuelas no están en capacidad de modificar este entorno adverso pero sí pueden adecuar sus procesos internos con la ayuda de la autoridad educativa para compensar, en la medida de lo posible, el ambiente hostil del entorno.

En su entorno adverso, cada escuela debe identificar el efecto que pueda tener la política de participación social. No se puede esperar que de inmediato todos los padres de familia de una escuela se involucren en una nueva gestión y en el gobierno escolares. Muchos de ellos descuidan la atención de sus hijos por lo que sería remoto que se involucraran con la escuela. Por esta razón, al aplicar un criterio de equidad en la política de participación social se deben considerar situaciones en donde dicha intervención pueda tener efectos positivos sólo en un cierto porcentaje de alumnos de una escuela. Esto conllevaría la necesidad de ver cómo se ayuda a los niños cuyos padres no se están involucrando, a fin de no profundizar las desventajas sociales. Tal situación implica que la autoridad educativa debe pensar en mecanismos que permitan conocer el grado de avance en cada escuela para comparar lo comparable. Esto aplica también al comparar avances de logro educativo en escuelas con diferente situación socioeconómica y distinto grado de involucramiento de los padres de familia, al igual que en la evaluación del desempeño de los maestros por escuela.

Los principios de eficiencia y de efectividad en la educación se deben repensar en función del criterio de equidad. La eficiencia se considera, en la mayoría de los casos, desde un ángulo económico o de costo-beneficio, a partir del cual se diseñan incentivos, por ejemplo: asignar recursos a las escuelas con mejor aprovechamiento educativo o relacionar la retribución económica del maestro con su desempeño, valorado a partir del logro de sus alumnos. Este tipo de incentivos económicos puede ir en contra del criterio de equidad, ya que entre dos escuelas o entre alumnos con diferente situación socioeconómica se pueden presentar diferencias de aprovechamiento lo que implicaría, con un criterio de equidad y no de eficiencia, asignar recursos para remediar los bajos rendimientos escolares.

Un segundo problema se refiere a la valoración del desempeño de los docentes; como se mencionó en el apartado anterior, existe el temor de

conflictos por la posible intromisión de los padres de familia en áreas de experiencia de los maestros. Además de los mecanismos de evaluación objetiva del desempeño de los maestros, debe estar claramente definido un criterio de equidad que establezca que no se pueden valorar ni comparar resultados en desigualdad de condiciones ni oportunidades.

Por último, cabe señalar que la propia autoridad educativa debe modificar las normas y principios con los que se rige actualmente. La política de participación social busca asignar mayores responsabilidades a las comunidades escolares respecto del logro escolar pero eso significa, en el marco institucional vigente, que las diversas áreas de la autoridad educativa deben reorientar sus esfuerzos para atender necesidades específicas de las escuelas. Al igual que en la delimitación de áreas de responsabilidad en los planteles respecto del proceso de enseñanza-aprendizaje, se deben establecer en la red de política las que normarán las relaciones entre las escuelas y la autoridad. Las relaciones en la red no sustituyen la jerarquía de responsabilidades de esta última. De lo que se trata es de redefinir el papel de la autoridad como colaborador de la escuela. Algunas preguntas pueden darle significado a esa colaboración, por ejemplo: ¿cómo facilita la autoridad el funcionamiento de la escuela?; ¿con qué oportunidad se le entregan recursos a las escuelas?, ¿cómo se orientan para satisfacer necesidades de la escuela?, ¿cómo se conocen esas necesidades?; ¿cuál será la libertad de acción de los centros escolares?

La libertad de acción de las escuelas perfilará el estilo de gobernanza en red de la política educativa del país. Las escuelas administran el proceso de enseñanza-aprendizaje con los recursos materiales y humanos provistos por el sistema educativo pero tienen poca libertad de acción en manejarlos, lo cual puede afectar la eficiencia y efectividad que son el criterio de medición del primer orden de gobernanza de Kooiman. La libertad de acción en el manejo de recursos puede tener aspectos positivos y negativos. De manera anecdótica se conocen casos donde las escuelas adquieren equipos pero no presupuestan su posterior mantenimiento. Sin embargo, aprender de los errores es el primer paso para el aprendizaje de una nueva gestión escolar. Por ello, se debe proporcionar libertad de acción a las escuelas.

La red de política para la participación social tiene como principales tareas crear instituciones que permitan resolver conflictos y necesidades y

puedan fomentar el desarrollo de relaciones de colaboración y confianza en las escuelas, y entre éstas y la autoridad educativa. Los problemas de coordinación de múltiples actores, con intereses no necesariamente comunes deben estar siempre en el centro de atención de la gobernanza en red.

Conclusiones

La política de participación social implica realizar cambios en la forma de organización de las escuelas a fin de incluir en su gobierno a los padres de familia; tiene el propósito de mejorar el logro educativo a través de optimizar el proceso de toma de decisiones en la escuela y entre ésta y la autoridad educativa. En su estado actual, esta política necesita diseñar instituciones adecuadas y pertinentes que permitan desarrollar la colaboración y la confianza como condiciones para alcanzar el objetivo señalado.

En este artículo se discutió el perfil de las instituciones que pueden gobernar la política de participación social. Para ello se ha utilizado el enfoque de gobernanza que analiza las interacciones socio-políticas que surgen en el diseño y ejecución de las políticas públicas, y el de gobernanza en red, que examina las relaciones de interdependencia por el intercambio de recursos entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

El enfoque de redes de política pone de manifiesto la necesidad de centrar la atención en el diseño institucional que posibilite las negociaciones y el intercambio de recursos entre los actores. En esta perspectiva, los intereses, las percepciones y los recursos de los actores entran en el proceso de negociación, el cual se desarrolla en un marco institucional. El enfoque de gobernanza de Kooiman señala dos importantes elementos de análisis: el diseño adecuado de las instituciones y el análisis de los valores, normas y principios que definen la gobernanza. El estudio de estos elementos es necesario en la actual etapa de desarrollo de la política de participación social, en cuyo diseño institucional aún hay tareas pendientes.

En dos apartados se analizaron dos tipos de red: la escolar, donde interactúan padres de familia, maestros y director, y una más amplia que la incluye junto con la autoridad educativa del sector. Esta última es la red de política responsable del diseño y ejecución de la política de participación social; es la que provee el contexto institucional en el que las escuelas y sus comunidades escolares tienen que buscar el objetivo de mejorar el logro educativo.

La participación social no se reduce a la creación de CEPS en las escuelas. Una participación amplia y numerosa se puede lograr a través del involucramiento de los padres de familia en tareas de planeación y seguimiento del desempeño de sus hijos. De igual manera, los maestros regularmente hacen evaluaciones individuales de los alumnos de las cuales informan a sus padres. Esta actividad puede ser la base para crear un nuevo tipo de compromiso del padre de familia al considerar, de manera formal, la planeación escolar a partir de cada estudiante. De esta manera, los objetivos y metas de la escuela sobre logro educativo se elaborarían de abajo hacia arriba, a partir de los objetivos y metas individuales de los alumnos.

La creación de confianza en la escuela es un elemento esencial para desarrollar la colaboración. En este caso se debe considerar que los intereses de los padres de familia y de los maestros no necesariamente son los mismos, aunque tengan como objetivo común que la educación sea mejor y pertinente. Por ello, se deben crear mecanismos que resuelvan conflictos cuando se imputan responsabilidades a los docentes. Un procedimiento inquisidor del desempeño del profesor iría en contra del propósito de crear relaciones de colaboración y confianza entre los maestros y los padres de familia. La valoración del trabajo docente debe ser un proceso orientado a mejorar prácticas y no a imputar responsabilidades. Para ello los consejos técnicos o programas de gobierno específicos pueden ser los medios adecuados para introducir mejoras en las prácticas de enseñanza.

La red de política para la participación social tiene como tarea pendiente crear un diseño institucional que facilite la cooperación y la confianza en las escuelas.

Un primer elemento a considerar es el criterio de equidad que orienta la política educativa. Este establece que no se puede tratar igual a los desiguales, de modo que la política debe considerar la desigualdad de oportunidades entre escuelas, alumnos, maestros y padres de familia. Éste es un problema relevante ya que se pide a los padres y a los docentes que aporten sus recursos en la creación de nuevas formas de organización y gobierno de las escuelas, con un objetivo de logro educativo, pero los resultados de esos esfuerzos pueden ser disímiles en diferentes circunstancias. Por ello, la red de política responsable de la participación social debe estar en capacidad de identificar y diferenciar circunstancias y resultados de las

escuelas, alumnos, maestros y padres de familia. Las comunidades escolares que se encuentran en circunstancias sociales y económicas desfavorables deben estar informadas de los recursos disponibles que les puedan ayudar a lograr sus objetivos.

Un mal diseño institucional puede socavar los esfuerzos para crear relaciones de colaboración y confianza. Por ejemplo, orientar las decisiones o las negociaciones en la red por un principio de eficiencia estrecho puede conducir a destinar recursos de acuerdo con los resultados de aprovechamiento escolar sin considerar que pueden ser producto de la desigualdad de oportunidades. Es decir, al mismo tiempo que se deben recompensar y sostener las mejoras en el logro escolar también se deben procurar recursos para compensar situaciones adversas que lo afecten.

Un segundo aspecto institucional son los mecanismos que deben crearse para ayudar a mejorar el proceso de aprendizaje en las escuelas como organizaciones. En párrafos previos se señaló el problema de la valoración y no de la evaluación de las prácticas docentes en el salón de clase. Hay que considerar que el aprendizaje organizacional implica aprender de los errores provocados por los procesos o, de otra manera, se generan reacciones defensivas, lo cual limitaría la creación de relaciones de confianza en las escuelas.

La creación de relaciones de colaboración y confianza se encuentran entre los aspectos principales que debe procurar el diseño institucional de la política de participación social. Para ello, un puede ser tomado en cuenta un principio: los actores deben estar de acuerdo en la definición del problema y sobre el tipo de acciones que se pueden realizar o no. El diálogo informado, los consensos, la comunicación, las decisiones y el liderazgo compartido son las características en las que se debe basar el diseño institucional de la política de participación social.

Notas

¹ El estándar al que me refiero es: *Standard V: School Decision Making and Advocacy. Parents are full partners in the decisions that affect children and families* (National Parent Teacher Association, 1997:19-20).

² Una presentación del desarrollo de enfoque en el Reino Unido puede consultarse en Evans (1998).

³ Algunos padres de familia no proporcionan apoyo al estudio de sus hijos por problemas familiares y económicos, cuya solución no está al alcance de la escuela o sus maestros. Para esos casos se requieren programas gubernamentales que ayuden a las comunidades escolares.

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1992.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Argyris, Chris (1993). *Knowledge for action*, San Francisco: Jossey Bass.
- Ávila-Carrasco, M. A. y Rangel-Santana, N. G. (coords.) (2005). *Evaluación social y análisis de actores involucrados del programa Escuelas de Calidad*, Ciudad de México: Subsecretaría de Educación Básica-Dirección General de Desarrollo e Innovación Educativa-Programa Escuelas De Calidad/Banco Mundial.
- Brewer, G.D. y P. deLeon (1983). *The Foundations of policy analysis*, California: Cole.
- Carlsson, Lars (2000). "Policy networks as collective action", *Policy Studies Journal*, vol. 28, núm. 3, pp. 502-520.
- Daugbjerg, C. y D. Marsh (1998), "Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and micro-level analysis", en D. Marsh (ed.), *Comparing policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
- DeLeon, Peter y D. M. Varda (2009). "Toward a theory of collaborative policy networks: identifying structural tendencies", *The Policy Studies Journal*, vol. 37, núm. 1, pp. 59-74.
- Delgado-Fuentes, M. A. (2008). *Las participaciones sociales en la educación preescolar y desarrollo de competencias para la participación infantil: cuatro estudios de caso*, México: Hacia una Cultura Democrática, AC (ACUDE). Disponible en: <http://www.acude.org.mx/biblioteca/participacion/participacion-social-resumen.pdf> (consultado 31 de enero de 2011).
- Epstein, J. L. (2005). "A case study of the partnership schools Comprehensive School Reform (CSR) model", *The Elementary School Journal*, vol. 106, núm. 2, pp. 151-170.
- Epstein, Joyce L. y Steven B. Sheldon (2002) "Present and accounted for: Improving student attendance through family and community involvement", *The Journal of Educational Research*, vol. 95, núm. 5, pp. 308-318.
- Evans, M. (1998). "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", *Gestión y Política Pública* (México), vol. VII, núm. 2, pp. 229-266.
- Foucault, M. (1982). "The subject y power", *Critical inquiry* (Chicago), vol. 8, núm. 4, pp. 777-795.
- Halpern, D. (2005). *Social capital*, Cambridge: Polity Press.
- Ibarra-Colado, E. (2008). "Governmentality", en S. R. Clegg y J. R. Bailey (eds.), *International Encyclopedia of Organization Studies*, Thousand Oaks: SAGE.
- Kjaer, A. M. (2011). "Rhodes' contribution to governance theory: Praise, criticism and the future governance debate", *Public Administration*, vol. 89, núm. 1, pp. 101-113.
- Kooiman, J. (2005). *Governing as governance*, Londres: Sage.
- Kooiman, J. y S. Jentoft (2009). "Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices", *Public Administration*, vol. 87, núm. 4, pp. 818-836.
- Marsh, D. (2011). "The new orthodoxy: the differentiated polity model", *Public Administration*, vol. 89, núm. 1, pp. 32-48.
- Marsh, D. y M. J. Smith (1996). "Understanding policy networks: Towards a dialectical approach", trabajo presentado en *ESRC Whitehall Programme Seminar*, Birmingham: University of Birmingham.

- Marsh, D y M. J. Smith (2000), "Understanding policy networks: towards a dialectical approach", *Political Studies*, vol. 48, núm. 1, pp. 4-21.
- Marsh, D. y R. A. W. Rhodes (eds.) (1992). *Policy networks in british government*, Oxford: Clarendon Press.
- 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. Disponible en: <http://ccs.ciesas.edu.mx/cuadernos/CPD/CPD%20Texto%2011.pdf> (consultado 1 de febrero de 2011).
- Miranda-López, F.; C. Santizo; R. Acosta; A. Carmona y A. Banderas (2008). *Evaluación externa del programa Escuelas de Calidad 2008*, Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_escuelas_de_calidad (consultado 30 de junio de 2009).
- Miranda-López, F. y Cervantes-Jaramillo, I. A. (coords.) (2010). *Gestión y calidad de la educación básica. Casos ejemplares de escuelas públicas mexicanas*, México: Subsecretaría de Educación Básica-SEP/ Secretaría de Educación Pública del Estado de Guerrero/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://www.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=15117> (consultado 20 de enero de 2011).
- National Parent Teacher Association (1997). *National Standards for Parent/Family Involvement Programs*, Chicago, Ill: National PTA, pp. 19-20.
- OCDE (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México*, París: OCDE Publishing.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Nueva York: Plume.
- Peters, B. G. y J. Pierre (1998). "Governance without government? Rethinking public administration", *Journal of Public Administration Research and Theory* (Oxford), vol. 8, núm. 2, pp. 223-243.
- Peters, M. A.; Besley, A.C.; M. Olssen; S. Maurer y S. Weber (eds.) (2009). *Governmentality studies in education*, Rotterdam: Sense Publishers. Disponible en: <https://www.sensepublishers.com/files/9789087909857PR.pdf> (consultado 4 de enero de 2011).
- Rhodes, R.A.W. (1981). *Control and power in central-local government relations*, Inglaterra: Gower.
- Rhodes, R.A.W. (1996). "The new governance: Governing without government", *Political Studies*, vol. XLIV, pp. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (2007). "Understanding governance: Ten years on", *Organization Studies*, vol. 28, núm. 8, pp. 1243-1264.
- Rhodes, R.A.W. y D. Marsh (1992). "Policy networks in British politics", en D. Marsh y R. A. W. Rhodes (eds.), *Policy networks in British government*, Oxford: Clarendon Press.

- Santibañez, L.; J. F. Martínez; A. Datar; P. J. McEwan; C. Messan y R. Basurto (2007). *Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, California: RAND Education.
- Santizo, C. (2002). *Implementing reform in the education sector in Mexico: The role of policy networks*, tesis de doctorado, Birmingham: University of Birmingham.
- Santizo, C. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar: reporte del contexto mexicano*, México: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/8/44906121.pdf> (consultado 20 de marzo de 2010).
- Santizo, C. (2011). *Guía para promover la participación social en los procesos de toma de decisiones en las escuelas*, México: Red de Gestión Escolar. Disponible en www.redgestionescolar.org (consultado 30 de enero de 2011).
- Santizo, C. y Cabrero-Mendoza, E. (2004). "Quality schools programme in Mexico", en *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality schools programme in Mexico*, col. Ethics and corruption in education, París: International Institute for Educational Planning-UNESCO.
- Sheldon, S. B. (2007). "Improving student attendance with school, family, and community partnerships", *The Journal of Educational Research*, vol. 100, núm. 5, pp. 267-275.
- Zurita-Rivera, Ú. (coord.) (2009). *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*, Documentos de trabajo, México: FLACSO.

Artículo recibido: 4 de febrero de 2011

Dictaminado: 25 de marzo de 2011

Segunda versión: 25 de abril de 2011

Tercera versión: 31 de mayo de 2011

Aceptado: 31 de mayo de 2011