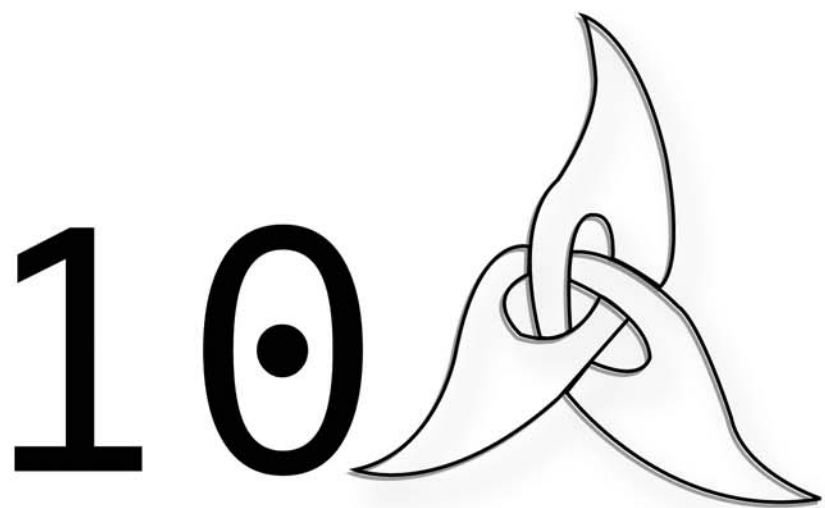


**Participación social en la educación:  
Del análisis a las propuestas**



**aniversario**

*Observatorio Ciudadano  
de la Educación*

2008

**Directorio 2008**

**Consejo Directivo**

Mery Hamui Sutton (DF) – Presidenta  
Sandra Aguilera Arriaga - Puebla  
Francisco Humberto Eduardo Almeida Acosta - Puebla  
Alberto Aziz Nassif – DF  
Teresa Bracho - DF  
Alejandro Canales Sánchez - DF  
María Teresa Galicia Cordero -Puebla  
Aurora Loyo Brambilia – DF  
Robert Myers - DF  
Roberto Ángel Rodríguez Gómez Guerra - DF  
Mario Rueda Beltrán – DF  
Lorenza Villa Lever - DF

Pablo Latapí Sarre – Miembro Fundador Honorario  
María de Ibarrola Nicolín - Miembro Fundador Honorario  
Carlos Muñoz Izquierdo - Miembro Fundador Honorario

**Comité Ejecutivo**

Yoalli Navarro Huitrón – Coordinadora  
Daniel Cortés Vargas – Secretario  
Carlos Muñoz Izquierdo –Tesorero  
Pablo Latapí Sarre- Primer Vocal  
Maira Fernanda Pavón Tadeo - Segunda Vocal

**Secretaría Técnica**

Yoalli Navarro Huitrón

**Grupo de Redacción**

Daniel Cortés Vargas – Coordinador  
Teresa Bracho  
Alejandro Canales Sánchez  
Marco Antonio Delgado  
Pedro Flores Crespo  
Raquel Glazman  
Antonio Gómez Nashiki  
Mery Hamui Sutton  
María de Ibarrola Nicolín  
Pablo Latapí Sarre  
Aurora Loyo Brambilia  
Alejandro Márquez Jiménez  
Aldo Muñoz Armenta  
Carlos Muñoz Izquierdo  
Maira Pavón Tadeo  
Miguel Ángel Rodríguez  
Roberto Rodríguez Gómez  
Sylvia Schmelkes  
Marisol Silva Laya  
Lorenza Villa Lever

**Participación social en la educación:  
Del análisis a las propuestas**

Coordinadora: María Teresa Galicia Cordero,  
Observatorio Ciudadano de la Educación  
Dirección editorial: Rocío Castellanos  
Edición: Grupo Enlaces en Comunicación S.A. de C.V.  
Diseño digital y formación: Francisco J. Siller  
Diseño de portada: Yoalli Navarro

D.R. ©Observatorio Ciudadano de la Educación, A.C.  
Logotipo de OCE: dibujo tallado en piedra, cultura  
vikinga circa siglo X.

Primera edición: noviembre de 2008.  
ISBN: (en trámite)  
Editado en México

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización  
escrita de los titulares del Copyright, bajo las  
sanciones establecidas por las leyes, la reproducción  
total o parcial de esta obra por cualquier medio  
o procedimiento, comprendidos la reprografía y el  
tratamiento informático, y la distribución de ejemplares  
de ella mediante alquiler o préstamo público.

# Índice

5	Presentación
7	Un estudio de caso en una comunidad Náhuatl de Puebla
21	La Organización Comunitaria de la Participación Social en la Educación: dos experiencias
33	Reflexiones y propuestas desde las experiencias de una organización social
49	La participación de la comunidad en asuntos escolares
63	Reflexiones en el marco de la participación Social en la Educación Básica, 2000-2006
79	Participación social y calidad en la Educación Básica
86	Los retos de la participación social en la educación
98	Los Desafíos de la Participación Social en la Educación
113	La Participación Social en Educación: La Política Necesaria
119	Diagnóstico sobre la Participación Ciudadana en la Educación en México

## Presentación

“Observatorio Ciudadano de la Educación, A.C.” (OCE) surgió en enero de 1999 con el propósito de promover en la opinión pública la formación de un juicio crítico acerca de los problemas del sistema educativo nacional. A esto se debe, entre otras cosas, que el primer documento publicado por esta Asociación en un periódico de circulación nacional se haya referido precisamente al tema de la participación social en los asuntos educativos del país.

Desde entonces, OCE ha establecido alianzas con otras organizaciones no gubernamentales (ONG's) para promover y articular la participación social en nuestra educación y ha puesto a la disposición de la opinión pública la información -construida por especialistas en distintos temas relacionados con el sistema educativo nacional- que en cada momento ha considerado pertinente. Además, OCE ha organizado diversos foros, entre los que destacan los que se llevaron a cabo con la finalidad de someter a la consideración de distintas organizaciones de la sociedad civil –y de enriquecer- los resultados de diversos estudios que fueron realizados por varios miembros de nuestra Asociación, con la finalidad de contribuir a la construcción de una “Plataforma Ciudadana para la Educación en México”, de cara a la formulación de los planes de gobierno de quienes, en el año 2006, contendieron por la presidencia de la República.<sup>1</sup>

En consonancia con lo anterior, Observatorio organizó el “Foro Ciudadano sobre la Participación Social en Educación”, que se llevó a cabo en la ciudad de Puebla, el 25 de enero de 2008, el cual contó con la participación de diversos especialistas, promotores sociales y la asistencia de representantes de varias organizaciones de la sociedad civil, coordinados por María Teresa Galicia Cordero, del Consejo Directivo de OCE.

Ese evento se propuso analizar la política de participación social en México. Sus objetivos particulares fueron, a su vez, los siguientes:

- analizar las distintas definiciones de ese concepto que están en uso;
- caracterizar la participación social y examinar sus bondades y problemas;
- debatir y reflexionar sobre sus diversos niveles, objetivos, actores y formas, así como sobre sus líneas de acción y, a partir de esta reflexión conjunta;
- contribuir con propuestas orientadas a ir resolviendo los problemas que enfrenta esta política educativa en nuestro país.

En este libro presentamos una selección de las ponencias que fueron presentadas en ese evento, las cuales están distribuidas en cuatro secciones.

En la primera se encuentran cuatro reportes de experiencias obtenidas en proyectos realizados con la finalidad de promover la participación social en las escuelas. La primera de ellas, presentada por Marco Antonio Delgado, describe un estudio de caso referido a una comunidad náhuatl del estado de Puebla; la segunda, que fue presentada por un grupo de investigadores encabezados por Eduardo Almeida, narra una experiencia que tuvo lugar en la comunidad de Cuetzalan, Pue. La tercera ponencia, elaborada por un grupo de promotores adscritos a una organización denominada “Hacia una Cultura Democrática, ACUDE A.C”, relata un proyecto de organización social desarrollado en un grupo de

---

<sup>1</sup> (Cf. Observatorio Ciudadano de la Educación, La Educación en México: Una propuesta ciudadana. México: Editorial Santillana, 2007)

escuelas en las que se imparte educación preescolar y primaria. La cuarta ponencia, de María Elena Galván Rodríguez, del Consejo Estatal de Participación Social de Puebla, relata la implementación en varias escuelas primarias de la entidad, de un programa encaminado a promover la participación de los padres de familia en la gestión escolar.

En la segunda sección se incluyen dos investigaciones que han analizado desde distintas perspectivas los procesos de participación social en la educación. La primera, que fue presentada por Úrsula Zurita Rivera, reporta los resultados de una evaluación de las repercusiones que tuvo -a nivel nacional y durante el sexenio 2000-2006- la legislación sobre participación social en la educación básica. La segunda, del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, sintetiza los hallazgos de varios estudios que han analizado las relaciones existentes entre la implementación de algunos programas gubernamentales que han impulsado la participación de los padres de familia en la gestión de los establecimientos educativos y el aprovechamiento escolar de los alumnos.

En la tercera sección se incluyen dos colaboraciones cuyos autores señalan algunos desafíos que es necesario enfrentar para promover eficazmente la participación social en las escuelas. La primera, presentada por Martín López Calva, parte de una visión filosófica que intenta explicar los procesos históricos buscando categorías fundantes de lo humano, y descubre la posibilidad de ver que la realidad compleja de esos procesos, no está exclusivamente marcada por el desorden, el miedo, la inestabilidad o la violencia, ni tampoco está orientada de manera inevitable hacia el orden, el progreso o la permanencia.

De lo anterior, el autor deduce que el desarrollo de toda sociedad humana responde a una dinámica compleja que es siempre una mezcla de progreso y decadencia, lo que le permite vislumbrar la posibilidad de vencer los obstáculos inherentes a la participación social mediante el desarrollo de una pedagogía orientada hacia la formación de la ciudadanía que reconozca precisamente esa dialéctica.

La segunda ponencia de esa sección, que fue presentada por el licenciado Jorge Corro Labra, en su calidad de secretario del Consejo Nacional de Participación Social en Educación (CONAPASE), describe tres condiciones (de índole política, cultural y jurídica) que deben ser satisfechas para que la participación social en la educación alcance dos objetivos fundamentales: el de lograr que la educación impartida sea de calidad con equidad y el de asegurar que los administradores escolares cumplan satisfactoriamente la obligación de rendir cuentas a la sociedad.

Por último, en la cuarta sección aparecen otras dos ponencias que, esencialmente, contienen algunas propuestas específicas para que la participación social en educación adquiera la importancia requerida. La primera de ellas, presentada por Sylvia Schmelkes, se refiere a los diferentes ámbitos de la educación (micro, meso y macro) en los que debe participar la sociedad. La segunda, cuyo autor es Alberto Ahié, plantea detalladamente la agenda que está guiando las acciones de una organización de la sociedad civil denominada “Alianza Ciudadana por la Educación”, la cual surgió del convencimiento de que para fortalecer el proceso de consolidación de la democracia en nuestro país, es necesario asegurar la incidencia de la participación ciudadana en nuestra educación.

Antes de terminar, deseo subrayar que el Foro y esta publicación no hubieran podido realizarse sin el generoso apoyo del Doctorado Interinstitucional de la Universidad Iberoamericana, con sede en Puebla y de la Fundación Ford. A todos ellos Observatorio les externa su agradecimiento.

**Carlos Muñoz Izquierdo**  
**México, D.F. mayo de 2008**

**Identidad cultural y participación social en el preescolar:**  
**Un estudio de caso en una**  
**comunidad Náhuatl de Puebla**

**Marco Antonio Delgado**

*“...Pues es que así es aquí. Aunque no tenga niños en la escuela pues hay que ayudar en la escuela porque la escuela es de todos. Así nos apoyamos para todo, entonces también nos apoyamos para la escuela. Y es que también cuando mis niños estén en otra escuela, que crezcan pues, los demás me van a ayudar también. Y es que antes pues no teníamos escuela. Entonces como ahora sí hay escuela pues hay que cuidarla, hay que apoyar a todos los niños que están aquí. Pues es que así es como salimos adelante, ayudándonos entre todos...”* (Don Ignacio, tesorero del Comité del Preescolar)

El presente estudio de caso fue realizado en el plantel de preescolar de una comunidad náhuatl del estado de Puebla, a través de observaciones en el aula y en la escuela, así como de entrevistas a profundidad con la maestra, con miembros del comité de la escuela y con niños que asisten a ella. El propósito fue explorar las formas de participación social que la comunidad tiene en este plantel y se encontró que están profundamente relacionadas con las pautas culturales de cooperación y organización comunitaria que rigen las relaciones y actividades en la localidad. Esto sucede no sólo en el preescolar, sino en la primaria y la telesecundaria, así como en otras comisiones de salud y de apoyo al gobierno que se nombran anualmente.

Estas pautas tradicionales conviven con algunos de los cambios surgidos más recientemente en esta comunidad náhuatl, como es el considerable incremento de individuos que emigran hacia los Estados Unidos. En su versión más amplia -que por razones de espacio no se incluye aquí-, el estudio profundiza sobre cómo son socializados los niños en los valores comunitarios a través del juego libre, de la presencia de adultos trabajando en la escuela por el bien común y cómo, hasta cierto punto, las pautas culturales pueden contrarrestar algunos de los efectos más negativos de la ruptura familiar causada por la migración.

## 1. Contexto

De acuerdo a la “*Enciclopedia de los municipios de México*” (SEGOB, 2005), las poblaciones asentadas en el área de observación fueron fundadas en tiempos prehispánicos y habitadas por pobladores de origen náhuatl. El número total de habitantes del municipio, de acuerdo al censo de 2005 del INEGI, era próximo a los 3 mil habitantes, de los cuales cerca de 750 vivían en la localidad del estudio.

De acuerdo a la clasificación del INEGI, el municipio es de muy alta marginalidad; algunos de los entrevistados aún reportaron muerte infantil por enfermedades prevenibles. Existe una casa de salud en la comunidad y una clínica en la cabecera municipal. El 100% de los habitantes cuenta con servicio de agua clorada proveniente de pozo. Es común la crianza de aves de corral y en menor medida de ovejas y vacas. El cultivo es de temporal y se producen artesanías. En el vestido, la comida y el lenguaje, predominan varias características tradicionales y las casas comienzan a transformarse por el uso de materiales modernos.

En esta comunidad náhuatl, la mayor parte de los adultos son bilingües. En marzo de 2006, el INEA calculaba en todo el municipio un total de 339 personas analfabetas, 363 con primaria incompleta y 458 con secundaria incompleta.

La comunidad se encuentra a unos 40 minutos a pie de la cabecera municipal. Hay escaso transporte público. El acceso al pueblo ha comenzado a cambiar. La barranca que separa el camino entre la comunidad y la cabecera municipal solía estar unida por un puente colgante; actualmente ya existe un puente de metal y asfalto, apenas suficiente para el paso de una camioneta. Ésta fue obra del pueblo con escaso apoyo del gobierno.

El alto grado de marginación ha empujado a buen número de los habitantes de la comunidad a emigrar temporal o definitivamente a otros lugares en busca de fuentes de ingreso. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial (Bourguignon, Byerlee y Janvry, 2007), las políticas agrarias impulsadas en el país han expulsado a un total de 6.2 millones de campesinos, casi un cuarto del total de habitantes, de su medio rural desde que se firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 1994. Además, el poder adquisitivo de esta población ha disminuido al menos un 30% en el mismo periodo.

De acuerdo a los entrevistados en la comunidad estudiada, la migración se ha intensificado particularmente hacia los Estados Unidos y las actividades de ambos géneros también se han diversificado; actualmente trabajan como albañiles, jardineros, niñeras, choferes, cocineras, meseras, y empleadas domésticas, entre otras.

Como es común, los efectos de la pobreza y la migración son más agudos en las poblaciones vulnerables, como la infantil y la de mujeres. Estos efectos no se limitan a las condiciones materiales, también a las emocionales, que afectan directamente el desarrollo de los niños y su desempeño en el preescolar.

El aislamiento geográfico y la economía de subsistencia no son sino dos problemas que reflejan la discriminación de la que han sido objeto los pueblos originarios de nuestro país. En la siguiente conversación, una madre que apoya las actividades del preescolar comenta sobre ello, al reflexionar sobre su experiencia como migrante temporal:

*“...allá [en Nueva York] la vida es muy distinta. Trabajamos mucho también pero el dinero rinde más... Nos tratan distinto. Es difícil de explicar, nos escondemos para que no nos manden [de regreso a México] pero no nos tratan tan mal. Aquí en México nos tratan peor cuando salimos a trabajar a la ciudad. Allá nos persiguen pero aquí nos odian...”*



No es extraño que la gente de la comunidad sienta cierta desconfianza hacia los extraños, que sea cautelosa al tratarlos, previendo que los discriminen de alguna forma, o que si éstos llegan a tratar de apoyar, lo hagan mal por no detenerse a considerar la opinión de los habitantes del lugar. El siguiente ejemplo lo dio el presidente del Comité de Preescolar (que no es un comité de padres de alumnos).

*“...nos hacen falta juegos para los niños. Queremos poner columpios, resbaladillas. Cosas para que se diviertan y ejerciten. Hemos solicitado ayuda en todos lados, al municipio, a la gobernatura, a los candidatos cuando hay campaña. Mire, esto fue lo que nos dieron [señalando un “gimnasio” para bebés hecho de plástico], fue lo que nos mandaron. No quisieron gastar más, no sé si creen que no valemos la pena o que no nos vamos a dar cuenta. Pues nos hubieran dicho y a lo mejor juntábamos con ellos para comprar otra cosa, los columpios o resbaladillas. La maestra le encuentra uso porque ella así es, aprovecha todo, pero no es lo que queríamos ni lo que necesitábamos...”* (Presidente del Comité)

Desde el principio de este reporte se puede ir dibujando una idea clave acerca de la participación de la comunidad en la escuela: para hacerla significativa, hay que involucrar a los participantes en la toma de decisiones.

### **a) El preescolar**

La escuela de preescolar es la única del nivel que opera en el pueblo. Aunque el preescolar ya ofrecía sus servicios en una sede poco adecuada para tal fin, el edificio donde actualmente se aloja fue terminado en el 2000, entregado y proveído de luz en el 2001 y ocupado desde 2003, lo que significa que dos generaciones egresaron de la escuela en el tiempo en que se construyó el inmueble y se habilitó para su uso. Consta de tres aulas en el edificio principal y 2 baños y un segundo edificio, con un solo cuarto. Dividiendo éstos hay una pileta con agua y un poco más alejada se encuentra una toma de agua con una manguera enroscada en ella. El terreno de la escuela es bastante grande, por lo menos unas 8 veces el tamaño del edificio y se encuentra enrejado por los 4 lados.

La primera visita del estudio fue en marzo de 2006, época de sequía. El patio, sin embargo se veía bien cuidado. Había espacios cultivados con flores y árboles frutales. En el centro se apreciaba una plancha de asfalto a la que le faltaban 2/8 para ser un cuadro.

Sólo operaba un grupo en el preescolar que utilizaba uno de los salones; otro de los salones era utilizado como bodega. Se veían varios materiales y hasta una computadora en su caja. El otro salón era un comedor en donde había un refrigerador en funcionamiento y una báscula. El edificio aledaño alojaba una cocina rudimentaria.

El salón estaba atiborrado con 25 niños y con un intenso olor a encerrado, porque las ventanas estaban atoradas y no se podían abrir. Las 6 mesas estaban rodeadas de niños, pero al ser insuficientes, algunos habían tenido que poner sus sillas alineadas debajo del pizarrón, pues no había lugar para ellos. Había libros en repisas al alcance de los niños, notablemente menos que los preescolares urbanos que se visitaron como parte de esta misma serie de estudios. Hace unos años el plantel contaba con dos maestras.

Que un salón se dedique al comedor se debe a que la escuela participa desde hace 6 ó 7 años en el programa “Desayunos Calientes”, debido a que había una alta incidencia de desnutrición entre los niños.

El programa parece funcionar bien pues aparentemente ninguno de los niños que han asistido al preescolar desde que se sirven los desayunos, ha estado desnutrido. Es posible también que el programa no sea la única causa de esta mejora. El sector salud aporta algunos ingredientes y el personal que

valora a los niños. El municipio también coopera, a veces con efectivo o a veces con especie, pero la comunidad tiene que completar los ingredientes, cocinar, servir, lavar y conservar los materiales. Es por ello, que por cada niño las familias deben pagar \$5.00 semanales.

Este programa es una de las principales actividades que realizan los adultos, en especial las mujeres, en el preescolar y también en la primaria, haciendo su presencia cotidiana en las escuelas. Su organización, como veremos más adelante, refleja las pautas de acción comunitaria y el pensar compartido que no solamente incluye a los padres de los alumnos. Gracias a esta acción, todos los días los niños comen una comida caliente y dos o tres veces a la semana, además, un atole antes de comenzar la jornada.

Durante todas las visitas también se observó la presencia de adultos haciendo otras tareas, como dar mantenimiento al jardín, hacer al aseo, asistir a la maestra y, un poco menos frecuente, acompañando en el interior del aula a los niños más pequeños.

Las condiciones de aislamiento geográfico y marginación de la comunidad parecen reflejarse en la forma que opera el preescolar, no sólo por lo numeroso del grupo, sino también por las condiciones de apoyo a las tareas escolares.

*“...Aquí no nos ayuda nadie. Ni en la escuela. Nadie me viene a supervisar o dar recomendaciones. Siempre es así, como mañana. Soy yo la que tiene que ir, así que nunca me observan ni vienen a ver cómo va la escuela... Antes era más fácil, cuando éramos dos al menos cambiábamos impresiones...”* (Maestra del preescolar)

El estudio se realizó en 15 días hábiles. En este tiempo la maestra fue requerida en la coordinación regional, ubicada a dos horas de camino cinco veces. En tres ocasiones debió cancelar la clase y en otras dos terminarla una hora antes para llegar antes de que cerrara la coordinación. El motivo de los llamados fue para atender actividades administrativas. En este preescolar, que atiende una población muy vulnerable, parece que no se han implementado acciones que apoyen a la maestra en su trabajo colegiado o que faciliten el trabajo administrativo; ejemplo de ello es el cierre de la escuela en días hábiles porque la maestra tiene que ir a la coordinación regional, o la computadora que tenían empacada en la bodega, la cual favorecería el empleo del tiempo de la maestra en el trabajo con los niños.

### **b) Otras condiciones que afectan a la niñez**

En el contexto de la comunidad es importante hacer énfasis en otras condiciones que afectan a la niñez. Ya se ha mencionado que la migración puede afectarlos emocionalmente y que las condiciones de pobreza y marginación afectan su nutrición, lo que a través del trabajo comunitario y el apoyo de algunas instituciones ha podido paliarse. El contexto también presenta otras dificultades para el desarrollo de los niños:

*“...También hay problemas aquí con la salud y esa es una de las cosas que yo quiero cambiar pero no es fácil. Es que aquí hay mucho brujo. La gente confía más en ellos que en el doctor. Y luego veo como varios niños van enfermos a la escuela y los papás pues luego o no se dan cuenta o creen que el remedio que les dio el brujo es bueno. Pero no siempre funciona. Yo les digo que vean a los dos. Que les den la hierba del brujo pero también les den la medicina del doctor. Pues al final qué importa quién lo curó si uno o el otro, pero que los niños se curen. Pues eso es lo que yo digo. Y en parte es porque los niños están a cargo de los abuelos. Y la generación más joven pues le hace más caso al doctor...”* (Maestra del preescolar)

La salud, como en todos los lugares con altos índices de pobreza, es un problema que se manifiesta en las enfermedades respiratorias durante invierno y gastrointestinales, durante el verano, además de otras específicas durante las diferentes etapas del ciclo de vida. Como lo indica la maestra de preescolar, hay todavía un choque entre las creencias de las generaciones más viejas y la medicina moderna. Sin embargo, el cuadro es más complejo. En la localidad existe un consultorio y otro más en la cabecera municipal. Don Julio, un miembro de la comunidad que ayuda en el preescolar, da su opinión sobre el servicio del consultorio:

*“...pues a veces el consultorio daba medicinas básicas. Pero ahora nada, ni aspirinas, ni vendas, ni nada. El doctor pues receta cosas que no podemos conseguir aquí, hay que ir a la ciudad más cercana, pagar los pasajes y la medicina. Es un poco inútil tener un doctor que no tiene medicinas. En cambio el brujo usa lo que tenemos aquí. Mire usted, el brujo receta cosas que sí podemos conseguir. Es que aquí es así, nadie nos ayuda pues tenemos que utilizar lo que tenemos...”*

De esta forma, los problemas de salud no se reducen a la postura tradicionalista de los habitantes de la localidad, sino también a las condiciones de escaso acceso a los servicios médicos.

Las condiciones de pobreza y exclusión facilitan igualmente la incidencia del alcoholismo en la comunidad:

*“...A veces hay violencia y los hombres les pegan a las mujeres. A veces también toman, pero no nada más los señores, también las señoras. Luego vienen los niños y me cuentan...”* (Maestra del preescolar)

Los niños, naturalmente, observan e interiorizan estas condiciones de pobreza y marginación.

Una circunstancia más fue notada durante el levantamiento de datos. Ésta se refiere a las personas con necesidades educativas especiales.

En total, durante el estudio se detectaron seis personas con problemas de lenguaje, probablemente causados por matrimonios entre consanguíneos. A ninguna de ellas se le había diagnosticado formalmente su condición. En el preescolar, la maestra afirmó que ninguno de los alumnos inscritos tenía alguna necesidad educativa especial. Sin embargo, durante la primera conversación con Don Ignacio, el tesorero del Comité, durante el mes de marzo su niño manifestó problemas de lenguaje y él no quería llevarlo a la escuela por temor al rechazo y por falta de recursos por si fuese canalizado a la ciudad de Puebla.

Para junio, Don Ignacio llevó a su hijo al preescolar en una de sus múltiples visitas. El niño inmediatamente se incorporó al grupo que jugaba en el jardín. En ese momento Don Ignacio comentó que había decidido inscribir a su hijo y que a partir del siguiente ciclo comenzaría a asistir regularmente. La maestra comentó que el procedimiento regular para darle tratamiento era a través del sector salud y que era el doctor quien tenía que diagnosticarlo. Una vez con el diagnóstico, ella podía solicitar ayuda al sector.

Como puede verse, las condiciones para el desarrollo de los niños y de las niñas pueden ser bastante adversas en esta comunidad. En este contexto, los logros que los menores puedan desarrollar en el preescolar tienen un alto valor.

## **2. Participación en el preescolar, pautas culturales de organización y migración**

Esta sección analiza la forma en que los miembros de la comunidad participan en la escuela preescolar. Para ello, es importante analizar la forma en que la comunidad se organiza y participa en otras áreas de la vida comunitaria. Es por ello que se comienza en la sección a) discutiendo la relación entre las pautas culturales y la participación en el preescolar para después analizar en b) la participación en otros

escenarios y detallar en c) el acontecer de una reunión en donde se toman decisiones respecto a la participación social y la escuela secundaria, iluminando algunos procesos del preescolar.

### a) Las pautas culturales de organización y la participación social en la escuela preescolar

La comunidad estudiada, como lo hacen la mayor parte de las comunidades originarias del país, tienen una vida comunitaria intensa y suelen organizarse para los asuntos comunes:

*“...cada año nos organizamos. Hay una asamblea donde asiste al menos un adulto por casa. Allí se elige quién va a ser parte del comité y el comité se encarga de organizar al grupo que le va a ayudar. Otros comités tienen que ver con las otras escuelas de la comunidad, la primaria y la secundaria. Hay también un comité de salud y un comité auxiliar de la presidencia. Todos ayudamos. Todos vivimos juntos así es que es bien para todos...”* (Doña Alicia, madre participante en el preescolar)

De acuerdo a los entrevistados, la disposición de los participantes no es ningún problema. Se ha reportado que algunas comunidades pueden establecer castigos para aquellos que incumplen sus compromisos (Rosado Rosado, S/F), aunque este no parece ser el caso:

*“...Aquí no tenemos ningún problema con que la gente no quiera cooperar. Todos cooperan, todos somos familia, nuestras familias se conocen desde hace mucho y luego estamos emparentados. Si alguien no quisiera cooperar pues los más grandes hablan con ellos. Pero a mí no me ha pasado, aquí en el preescolar todos han cooperado este año. Yo no sé de alguien que no haya querido cooperar en años pasados tampoco...”* (Inés, miembro del Comité del Preescolar, sin hijos en la escuela)

De esta forma, comité y participantes no necesariamente tienen hijos en el preescolar. El criterio de participación parece ser la pertenencia a la comunidad, no a la institución. De hecho, de seis personas que integran el comité, tres de ellas -dos mujeres y un hombre- tienen niños en el preescolar; otras dos mujeres son madres sin niños en el nivel, y un hombre soltero.

Varios individuos y familias de los que han emigrado continúan cooperando enviando dinero. Es así que la red de apoyo en la que se basa la organización comunitaria se extiende a pesar de la distancia geográfica, lo que sugiere que los motivos detrás de la participación no se limitan a la presencia física y al contacto directo entre las personas. Esto sugiere la importancia de la identidad cultural, compuesta de valores, creencias y la sensación de un futuro compartido, un tema que será motivo de una sección más adelante.

Hay dos grandes bloques de actividades que el Comité del Preescolar realiza: cuidado y mantenimiento de las instalaciones y elaboración de alimentos para los niños. El rol que establece el comité de preescolar contempla ambas fases. La primera consiste en asear los salones, barrer las áreas pavimentadas del patio, regar las plantas y flores que se han cultivado en el preescolar y estar disponibles por si la maestra necesita algún material, si alguien de otra institución entrega ingredientes para la cocina, si hay que llenar oficios que requieran de representantes de la comunidad o cualquier otra circunstancia.

La elaboración de alimentos requiere que los participantes se presenten a primera hora, comiencen a guisar y tengan toda la cocina lista para cuando se requiera. En ocasiones, cuando la comida consiste en tlacoyos, las participantes llevan su propia masa y frijoles; a cambio la maestra las provee de azúcar o arroz.

Dos veces a la semana es posible ofrecer a los niños un atole antes de comenzar la clase. En estos días el trabajo de la cocina comienza más temprano. La jornada concluye con el lavado de trastes y ollas, así como de regresarlos secos a la cocina. Aunque constantemente se notaba la presencia de hombres y mujeres en la escuela, la tarea de la cocina era exclusivamente femenina. Los hombres,

barrían y trapeaban salones y pasillos. La presencia de los adultos en el preescolar también puede reportar ciertos beneficios para los participantes:

*“...Venir aquí no me quita tanto tiempo, son 2 ó 3 horas cada 10 ó 15 días más o menos. Si vengo a cocinar como ahorita, le echo un poco más de lo mío, de lo que yo traigo y ya me lo llevo hecho a la casa. Además es bonito venir porque así mi niño siente que lo apoyo y veo luego a mis amistades por aquí también...” (Doña Clara, madre con niño en el preescolar)*

En general, los participantes reportaron una sensación de logro a partir de su trabajo en la escuela, además de ser gratificante no sólo porque les permite hacer parte de su trabajo de casa, sino porque es un medio para socializar y, en este caso al menos, la presencia de los adultos -abuelas, madres o hermanas- en la escuela tiene un componente emocional positivo para los niños, como se discute líneas abajo.

El trabajo de la comunidad en el preescolar también ha requerido de la participación de otros miembros que no están en el comité o en su grupo de apoyo. Antes se había hecho mención a que en el patio había una plancha de asfalto sin terminar; durante la visita realizada en el mes de marzo le hacían falta dos segmentos para ser un cuadro de cuatro por cuatro bloques. Para el mes de junio no sólo se había completado, sino que habían hecho un cuadro de cinco por cinco bloques.

En años pasados el Comité también puso el enrejado para evitar que los animales entraran al patio, plantaron árboles frutales y flores y pintaron la escuela. En el futuro planean volver a pintar la escuela e impermeabilizar los salones. Ninguna de estas acciones se ha realizado con apoyo o fondos gubernamentales.

Existe igualmente otro tipo de participación no organizada que implica la presencia de madres, abuelas o nanas de los niños de tres años que asisten al preescolar. La comunidad decidió que no es obligatorio para los niños de esa edad el ir diariamente a la escuela. Varias de las mujeres que asistieron acompañando a sus niños durante ese tiempo sólo iban eventualmente. En dos casos, los niños asistieron acompañados por alguna de sus hermanas mayores, quienes tuvieron que dejar de asistir a la primaria, lo que denota la preferencia que se da a los niños varones en su permanencia escolar.

Durante el estudio, seis diferentes acompañantes, algunas que hablaban en náhuatl, se sentaban en las mesas, compartían los materiales con los niños y conversaban con ellos. No se limitaban a atender a sus niños, sino que respondían a las preguntas y comentarios de los otros niños, reían con ellos y los acariciaban. En ocasiones tomaban el material que los niños les ofrecían y hacían algunas cosas con él mientras los niños observaban. Algunos niños se acercaban a ver lo que las mujeres hacían con el material, conversaban con ellas, a veces parecían pedir ayuda, a veces aprobación. El apoyo que estas mujeres brindaban a los menores parecía ser valioso emocionalmente, porque ayudaban a que no tuvieran miedo de la escuela, de la maestra o de los niños mayores. En un caso, la nana de uno de los niños no lo dejaba participar en una actividad para no manchar su ropa:

*“...Aquí hay muchos padres que sobreprotegen a sus niños. Es que no han entendido que es más importante que convivan con los otros y experimenten los materiales: la tierra, las pinturas, el agua. Es cierto que el niño ha sido enfermizo, pero yo creo que le están haciendo más daño. No tengo problemas de este tipo con ningún otro niño, pero es cierto, a veces sucede que los padres ceden muy rápido si los niños no quieren venir a la escuela y los consienten...” (Maestra del preescolar)*

En otra de las actividades realizadas por los adultos se identificó cómo cuidaban que los niños se lavaran correctamente las manos antes de comer, que no jugaran con la comida y que se volvieran a lavar si recogían objetos del piso mientras comían.

## b) La organización comunitaria en otros escenarios

La organización comunitaria es una de las expresiones culturales más fuertes del grupo estudiado. Tanto es así que la forma en que la comunidad participa en el preescolar no parece ser más que un reflejo de la vida en comunidad.

Se ha mencionado ya que el puente que ahora une la localidad con la cabecera municipal es, en gran parte, obra del trabajo colectivo que consistió en reunir fondos y trabajar en conjunto con un apoyo mínimo de las autoridades:

*“...la gente es así, todos nos organizamos y cooperamos. Pues es que es importante porque nos cambia la vida. Hasta para llevar a los que se enferman al hospital, traer las cosas del mercado, todo es más fácil. Era muy importante hacer ese puente y todo mundo reconocía su importancia. Hace mucho tiempo que lo queríamos hacer, nomás que no había dinero. Hubo varios intentos de solicitar al gobierno... se les pidió pues diciéndoles por qué era importante. Pero nunca nos hacen caso, así que lo tuvimos que hacer nosotros. Tardamos mucho, pero mire, finalmente trabajando todos juntos vamos mejorando...”* (Doña Lupita, abuela sin nietos en el preescolar, quien trabaja en la preparación de alimentos)

Las formas de cooperación comunitaria, sin embargo se extienden más allá de quienes viven en la comunidad, como lo dice la señora Gabriela, madre de familia sin niños en el preescolar, quien colabora en la cocina:

*“...bueno, en realidad no fue uno, fueron tres puentes los que se pusieron por aquí. La cooperación y organización que mencionas va más allá del pueblo, es en realidad de toda la zona. Hubo varias reuniones para ver en dónde convenía más hacer los puentes. Creo que sí hubo cierta ayuda del gobierno, pero la mayor parte de los materiales, del trabajo y del esfuerzo vino de la gente de por aquí. Así somos. No le hace si vives en otro pueblo. Por eso cuando nos juntamos todos pues sí, todos querían los puentes cerca de sus pueblos, pero exponiendo sus razones llegamos al acuerdo de en dónde sería mejor ponerlos, no nada más para un pueblo o para donde vive más gente, sino para todos, era importante no dejar a nadie aislado porque eso es justamente lo que no queremos, hacer una cosa que parezca buena que no beneficie a todos. Nos han aislado a todos ¿por qué íbamos nosotros a aislar a otros también? Por eso es importante discutir y llegar a acuerdos...”*

La organización comunitaria, de acuerdo a este comentario, pasa por discusiones y reflexiones colectivas. Varios son los principios que parecen entrecruzarse en esta descripción de las reuniones: se busca escuchar a todos y se procura hacer un bien común. El mundo exterior parece haberlos excluido y los miembros de la comunidad; es decir, todos aquellos que habitan en la zona, aunque en otros poblados, no quieren excluirse entre ellos. El deseo de lograr un bien común se extiende más allá de la localidad de estudio y, como se ha visto antes, llega incluso hasta quienes han emigrado temporal o definitivamente a los Estados Unidos.

De esta forma, los miembros de la comunidad han organizado mejoras para su vida. Para que ello sea así, ha sido necesario que compartan una serie de valores y de esperanzas hacia el futuro.

Hasta ahora, en varias de las conversaciones transcritas las siguientes son ideas que constantemente han aparecido: 1) aquí no nos ayuda nadie 2) aquí todos somos familia 3) sólo trabajando juntos salimos adelante 4) el bien propio es el bien común y 5) los niños son responsabilidad de todos.

Estos elementos conforman el núcleo de lo que Adler-Lomnitz (1975, 1994; *et al* 1988) llama redes de ayuda mutua. Éstas se construyen a través del compartir una realidad simbólica, pero también a través de lazos consanguíneos que refuerzan la unión del grupo. Estas redes genéticas y de significado forman igualmente una identidad. La identidad étnica de la comunidad es muy fuerte, aunque

cambiante particularmente en lo que respecta al idioma. Más adelante, esta idea se extenderá cuando se discuta cómo la organización social les facilita la llegada a los Estados Unidos en busca de trabajo y su permanencia en ese país.

Durante la observación, no hubo ninguna asamblea en el preescolar; sin embargo, sí hubo una en la secundaria. Ahora se presenta la observación de esta sesión con la idea de que ciertas pautas culturales que se presentaron ahí, podrían igualmente presentarse en la organización de actividades dirigidas a apoyar al preescolar.

### **c) Una asamblea en la escuela secundaria, la identidad étnica y su relación con el preescolar.**

A esta asamblea asistieron 40 hombres y 35 mujeres. Las mujeres sólo acuden a estos eventos cuando sus esposos no pueden hacerlo, por lo que la proporción tan alta de ellas podría ser un indicador de la dimensión de la migración en la comunidad. El objetivo de la reunión era tomar acuerdos para construir una plaza cívica como la que ya tienen en el preescolar.

Conforme iban llegando, los padres iban tomando lugares en el patio de la escuela, pues ningún salón era lo suficientemente grande como para alojar al grupo. Los hombres estaban de frente al maestro; algunos de ellos dentro de la escuela y varios afuera, separados por el enrejado del plantel, sentados en un pequeño declive que domina la escuela. Todos ellos vestían de forma tradicional, con camisa de color claro, pantalón vaquero, sombrero y huaraches o botas.

Detrás del profesor, como resguardándose del sol bajo la cornisa del edificio que alberga los baños, se colocaron todas las mujeres y algunos varones. Ellas, en su mayoría, vestían el traje tradicional, que consiste en un conjunto con falda hecha con colores lustrosos y brillantes cubierto por un delantal de tela cuadriculada y rebozo oscuro. Unas 5 mujeres jóvenes iban vestidas a lo “moderno”, con pantalones de mezclilla. Sólo un hombre vestía una playera roja y lentes oscuros; no usaba sombrero. Él era de los que se situó del lado donde estaban las mujeres. La separación física también era un indicador del rol de las mujeres: ninguna de ellas tomó la palabra durante la reunión y su actuación se limitó a votar hacia el final de la misma. Las mujeres con vestidos modernos no se comportaron de manera distinta.

La asamblea fue conducida por uno de los maestros:

*“...buenos días. Como saben necesitamos contar con cierto número de personas para poder tomar decisiones. Ahorita tenemos ya 75 personas, o sea que sí tenemos quórum. Si están ustedes de acuerdo pues entonces empezamos...”*

Varias voces respondieron afirmativamente.

*– “...como ustedes saben hemos querido construir una plaza cívica desde hace tiempo. Pues ahora quiero decirles que ya conseguimos el apoyo del gobierno. Tenemos el material que necesitamos y lo único que tenemos que decidir es cómo lo hacemos. Tenemos dos propuestas. Podemos pagarle a alguien para que lo haga o podemos venir a hacerlo nosotros...”*

Uno de los padres alzó la mano. El maestro le cedió la palabra:

*– “...oiga profe, quiero decirle que en otra asamblea ya habíamos platicado acerca de las cosas que queríamos hacer para la secundaria. Acuérdesse que habíamos dicho que más importante que la plaza era que pudiéramos bardear la escuela, sobre todo del lado éste que nada más tenemos la reja...”*

*– “...Sí. nada más que espérenme tantito, porque este material que conseguimos es para la plaza cívica...”*

Otro padre intervino:

– *“...precisamente. Lo que creemos es que es mejor usar ese material para hacer la barda. Podemos conseguir el resto del material y así construirla...”*

– *“No señores -dice el maestro poniéndose de pie-, el material que conseguimos nos lo dieron para hacer la plaza cívica. Si lo usamos para otra cosa van a venir a verlo y van a decir que yo me lo robé porque no van a ver una plaza cívica...”*

– *“...bueno –dice el primer padre que intervino-, no queremos meterlo en problemas, pero quisiéramos discutir de cómo poder hacer las dos cosas utilizando el material que tiene y consiguiendo más si hace falta. Lo que queremos decir es que si de todas formas tenemos que cooperar, pues que de una vez cooperemos para dejar bien la escuela...”*

– *“...pues miren –contesta el maestro – si quieren eso lo podemos discutir en otra reunión. Ahorita lo que tenemos que hacer es decidir cómo hacemos la plaza cívica...”*

Por unos momentos los participantes quedan en silencio. Varios de los padres varones intercambian miradas sin pronunciar palabras.

– *“...a ver profesor –dice otro padre– usted nos citó para ver cómo cooperábamos con la escuela. Si usted no nos quiere escuchar y ya tiene decidido lo que hay que hacer entonces esto no es una asamblea, es una imposición porque no podemos hacer lo que consideramos útil...”*

Inmediatamente revira el maestro:

– *“...No. No es una imposición, pues si se trata de que ustedes decidan cómo hacemos la plaza cívica...”*

– *“...Mire profe, vamos a cooperar. Aquí siempre cooperamos. Pero no nos diga que nosotros vamos a decidir si no podemos decidir que queremos hacer más de lo que usted nos quiere proponer. Lo único que va a conseguir es que hagamos las cosas sin decirle a usted porque es más fácil que nosotros nos organicemos sin ustedes. De poco nos sirve que consiga cosas si de todas formas no podemos hacer lo que ya decidimos en otras asambleas...”*

Al final, la asamblea decidió que entre todos iban a trabajar para construir la plaza cívica.

Algunos de los sucesos acontecidos en esta reunión coinciden con algunos de los elementos previamente discutidos. En esta asamblea, los participantes parecen sentirse en desventaja en la balanza de poder. A pesar de sus intentos los miembros de la comunidad tienen un margen de decisión bastante estrecho. En la asamblea hacen notar su desacuerdo por el rompimiento de acuerdos previos y porque no se les permite ampliar el marco de acuerdos que ellos consideran importantes. Incluso reconocen que no quieren poner en entredicho los acuerdos que maestro tomó para conseguir el material; lo que proponen es conseguir más material y hacer más cosas por la escuela. Frente a la negativa, la identidad étnica sale a flote de manera defensiva al decir que es más fácil que “nosotros” nos pongamos de acuerdo sin avisarles a “ustedes”.

De esta forma, la asamblea tiende a reforzar la idea de una exclusión de los mecanismos de toma de decisiones. Igualmente refuerza la idea de que “aquí no nos ayuda nadie, todo lo tenemos que hacer nosotros”, pero también sobre lo que Castells (2004) califica como una fuente de innovación basada en la identidad, la *exclusión de los excluyentes por los excluidos*, que se refleja en la frase *“...es más fácil que nosotros nos organicemos sin ustedes...”*

Basándose en estas nociones, se puede aventurar la idea de que la forma tan activa y comprometida en que la comunidad se relaciona con la escuela tiene poco que ver con las condiciones de la institución, sus objetivos y estrategias de promoción de la participación social. Más bien se trata de un reflejo de las pautas culturales de organización que buscan una intervención más profunda en la toma de decisiones, en el apropiamiento de las escuelas como bien de la comunidad y, hasta cierto punto, en una resistencia contra una institución que les parece impositiva.



El caso del preescolar parece ser un poco diferente. La maestra, quien no es de la comunidad, al estar sola parece estar más abierta al diálogo; sin embargo, existe igualmente una relación de poder que se manifestó en alguna ocasión cuando la maestra discutió con el presidente del Comité debido a que la estufa se descompuso y tomó varios días en arreglarse. El Comité revisó toda la instalación, probó tres estufas diferentes y dos tanques de gas, sin que pudiera hacer funcionar de nuevo la cocina. Al final concluyeron que las estufas que les habían mandado eran de mala calidad y que se necesitaban comprar otras. Aparentemente la maestra discutió con el presidente porque no habían podido resolver el problema, lo que a algunos de los miembros les pareció una acción injusta.

Durante las entrevistas, la maestra comentaba frecuentemente que la comunidad era un poco apática, que muchas veces no hacía caso a lo que ella decía, y que conocía otras comunidades que eran mucho más participativas. Esto parecería indicar que para la maestra, participación significaba aceptar sin discutir sus propuestas.

Durante el estudio, ella mostraba curiosidad por saber cómo eran otros de los preescolares del estudio y cómo participaban otras comunidades. Se mostró sorprendida al saber que esa era la comunidad en donde la gente participaba más, se organizaba fácilmente y donde se habían conseguido varias mejoras. Igualmente le sorprendió conocer algunas de las diferencias observadas entre los niños y cómo la conducta y organización de los niños en clase –tema de otra dimensión del estudio- reflejaba consideración y cooperación entre ellos. Tras reflexionar unos días sobre esta conversación, la maestra comentó:

*“...he estado pensando mucho en lo que dijimos el otro día. Estoy sorprendida de lo que pasa en otros preescolares. La verdad es que no soy yo... no depende de mí que los niños sean cooperativos. Yo no hago nada especial para que ellos sean así; es que ellos son así, así es la gente de aquí. A lo mejor lo que el preescolar puede hacer es reforzar algunas de esas habilidades y conductas... a lo mejor el preescolar no puede cambiar la cultura, sólo reforzar lo bueno y con suerte señalar lo malo...”*

## 2. Algunas conclusiones y propuestas

La comunidad estudiada ha creado y conservado una forma tradicional de vida comunitaria basada en los lazos consanguíneos y la construcción de una red de significados compartidos. Estos elementos son la base de una identidad étnica. Debido a las condiciones de marginalidad y discriminación de los que han sido sujetos, dicha identidad presenta, hasta cierto punto, rasgos defensivos. Estos rasgos se manifiestan en una desconfianza hacia los extraños y una organización comunitaria que sobrepasa a la lógica de las instituciones que se ubican en la comunidad. Es por ello que la forma en que los miembros que participan en el preescolar y en las otras escuelas de la comunidad, es distinta a la esperada por cada una de estas instituciones.

La presencia continua de los miembros de la comunidad y las formas que utilizan para organizar su trabajo hacia el interior son elementos de la cotidianeidad vivida por los niños y las niñas preescolares. De ahí que pueda pensarse en el preescolar como una extensión de la comunidad, donde los niños recrean las pautas de organización comunitaria, los valores y las estrategias de mediación de conflictos.

La comunidad experimenta, igualmente, cambios producidos por la intensa migración hacia los Estados Unidos, por lo que las pautas de organización también les han permitido extender sus redes de apoyo. La migración ha favorecido la ruptura, al menos temporal, de las familias tradicionales, vulnerando particularmente a niños pequeños y mujeres. La comunidad, sin embargo, ha podido mejorar así ciertas condiciones de la vida material de sus miembros.

La identidad de la comunidad parece manifestarse en varias formas: en la idea de que desde afuera nadie está interesado en ayudarles o que, cuando alguien externo lo intenta, lo hace mal por no considerar el punto de vista de los participantes. Por ello, existe la noción de que es necesario hacer a un lado a las instituciones para encontrar sus propias soluciones. En las asambleas donde los miembros de la comunidad participan, buscan escuchar la voz de todos; ejemplo de ello es la decisión de dónde se construirían los tres puentes. En las asambleas escolares expresan su desacuerdo cuando no se consideran todas las voces, pues tienen la sensación de que la posibilidad de decisión es muy estrecha, como se percibió en la asamblea de la secundaria.

En el preescolar, aunque un poco más relajada, la situación no es muy distinta, ya que la maestra equipara la noción de no querer participar a la de no querer hacer lo que ella ha preconcebido. El punto de vista de las instituciones, que en algunos casos puede ser benéfica, no siempre es considerada por los miembros de la comunidad, debido a las formas autoritarias en que se pretenden imponer. En este sentido el estudio apuntala lo que autores como Brown y Liddle (2005), Melhuish *et al.* (2004) y Campbell (2003) reportan como obstáculos para una participación significativa y de largo término: la falta de explicación clara de los objetivos e implicaciones de la participación, el autoritarismo, la falta de tiempo para consolidar un grupo y para que la gente pueda tener confianza en las instituciones, particularmente donde ha habido una historia de negligencia y abuso.

Este punto lleva a reflexionar acerca del papel de las instituciones educativas en comunidades vulnerables. La imposición de tareas y formas de organización preserva la desconfianza hacia las instituciones y perpetúa formas de discriminación hacia quienes la han padecido endémicamente. Sería deseable que las instituciones educativas -como en el caso estudiado de preescolar-, desarrollaran mejores formas de relacionarse con las comunidades vulnerables, particularmente en los puntos de cómo hacer que la gente participe en la institución y al mismo tiempo validar y reforzar sus habilidades de organización, financiamiento y toma de decisiones. No hacerlo, dificulta que la gente acepte algunas acciones que podrían serle benéficas.

Los ejemplos que presenta este caso son el uso de la lengua materna en el preescolar (a la que hace alusión el estudio en su versión completa) y la función de los adultos dentro del salón. Ninguno de estos temas parece haber sido discutido por la comunidad y los argumentos de la maestra bien pueden haberse pasado por alto, por el hecho de haber sido percibidas como autoritarias.

Las observaciones en el salón de clase ilustran cómo las pautas culturales de organización, los valores comunitarios y el ejemplo cotidiano de organización de los adultos, son parte de un currículum oculto que los niños y las niñas experimentan y utilizan para recrear, en el preescolar, la cultura local. La presencia de adultos en la escuela tiene grandes posibilidades de fortalecer el desarrollo de los niños brindando la oportunidad de establecer relaciones positivas con adultos de ambos géneros. Estos datos pueden llevarnos a dos recomendaciones generales que tienen que ver con el currículum y con la presencia de adultos en el preescolar. A ellas haré referencia a continuación.

Una forma en que podría hacerse más productiva la relación entre la escuela y la comunidad sería a través de la construcción conjunta de un currículum en el que la influencia de la comunidad pasara de ser oculta a ser explícita. La mayor parte del currículum, naturalmente, tendría que consistir en el currículum nacional, pero elementos como historia, cultura y organización comunitaria necesariamente tendría que diseñarse en conjunto con la comunidad. Para ello, sería necesario iniciar un proceso de discusión sobre el tipo de educación que la comunidad quiere, donde los valores comunitarios y las prácticas culturales que se consideran valiosas pudieran tener un lugar importante y enseñarse más explícitamente, logrando así el objetivo de fortalecer la identidad cultural de los pueblos originarios. La

discusión tendría que considerar, por fuerza, los puntos que quieren cambiarse, quizá la violencia hacia las mujeres y el alcoholismo podrían encabezar la lista.

Varios pueblos originarios poseen también un acervo de conocimientos y nociones sobre la naturaleza y la relación del hombre con su medio, temas que también podrían ser una importante veta para enriquecer el currículum de la educación básica, no sólo localmente, sino como un ejemplo de concepción holística y ética para otras comunidades (ver por ejemplo Cardoso Jiménez, 2007). Al respecto, puede verse cómo las comunidades Wixarika de tres estados, junto con la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, fue capaz de organizarse para discutir los elementos de su cultura que querían compartir con otros y al mismo tiempo reforzar su identidad, valorar sus conocimientos y tradiciones, así como colonizar el espacio virtual (CDI, sin fecha; Rojas Paredes, *et al*, 2007), aunque queda aún pendiente la utilización de dicho material en el currículum formal de sus comunidades.

La comunidad estudiada valora altamente la presencia de las escuelas y su esfuerzo y presencia denotan cómo se les considera un bien de la comunidad; es por ello, que se dedica tanto esfuerzo a fortalecerlas. Es muy probable que un ejercicio semejante sería bien recibido y ayudaría no sólo a los niños que cursan el preescolar y otros niveles de educación básica, sino también a la red de adultos que los apoyan en la comunidad de estudio. Es probable que la actividad pudiera disparar otros proyectos educativos como alfabetización, educación para el trabajo o proyectos de desarrollo comunitario.

Por otro lado, debe recordarse que el desarrollo emocional de los niños y las niñas es uno de los objetivos de la educación preescolar. Este estudio es probablemente un reflejo de la situación que muchas de las familias de los 6.2 millones de personas que viven en el medio rural experimentan a causa de una creciente migración, y consecuentemente de la vulnerabilidad en que quedan varias mujeres, niños y niñas, no sólo en términos económicos, sino también emocionales.

La presencia de adultos de ambos géneros en las escuelas ofrece la oportunidad de que los niños establezcan relaciones positivas con ellos, con lo que podría diseñarse una estrategia concreta para fortalecer el desarrollo emocional de los niños y niñas preescolares (ver p.e. Cameron *et al*, 1999; Fine-Davis *et al*, 2005). Podría abrirse un espacio para que los niños platicaran con los adultos y encontraran apoyo para solucionar los problemas por los que atraviesan, particularmente porque la estrategia de mediación es común entre adultos, lo que pudo verse en los niños de preescolar.

Es importante que las autoridades educativas muestren con más acciones lo que se afirma en el discurso. Si verdaderamente se tiene la intención de fortalecer la educación en poblaciones vulnerables, como la de este estudio, es necesario que la institución no sea uno de los obstáculos para el desarrollo de las clases y el cumplimiento del calendario escolar. Que la maestra tenga que cerrar la escuela para realizar trabajo administrativo no hace más que demostrar a qué se le da prioridad. Ninguna escuela ubicada en un contexto de alta marginalidad debe ser unidocente, pues el análisis y discusión sobre los procesos educativos y los casos particulares son ingredientes con los que puede mejorarse la calidad de la educación. Esto también reduciría las posibilidades de que la escuela tuviera que cerrarse por necesidades administrativas.

Es cuestión de voluntad política implementar acciones como instalar sistemas informáticos que funcionen y alentar el envío de información administrativa en línea, el acompañamiento académico a distancia, la discusión y apoyo en casos difíciles y en general, un mayor apoyo con recursos a quienes laboran en las condiciones más difíciles del país. Igualmente podrían implementarse coordinaciones regionales móviles que se transportaran y entregaran o recogieran documentos y materiales a las zonas de difícil acceso, asesoraran a maestros, fortalecieran su práctica docente y el aprendizaje de los niños. Programas más ambiciosos podrían considerar el desarrollo de personas de la comunidad como

asistentes educativos, con capacitación, acompañamiento, reconocimiento y compensación económica. Al incluir más objetivos sería viable igualmente considerar fondos de otras dependencias gubernamentales.

Las pautas culturales de organización son muy ricas en esta comunidad. El estudiarlas, fortalecerlas y difundirlas es una forma de tomar ventaja de la enorme riqueza cultural de nuestro país y particularmente de los pueblos originarios, pues no sólo podría ser útil para ellos, sino también para el resto de nosotros, en la construcción de un país sin discriminación, con más igualdad y oportunidades para todos.

## 4. Referencias

- Adler-Lomnitz, L. & Pérez, M. (1988) *A Mexican Elite Family, 1820-1980: Kinship, Class, and Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Adler-Lomnitz, L. (ed.) (1994) *Redes Sociales, Cultura y Poder: Ensayos de Antropología Latinoamericana*. México DF: FLACSO.
- Adler-Lomnitz, Larissa (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. Madrid: Siglo XXI.
- Bourguignon, F., Byerlee, D. y Janvry, A. (2007) Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el desarrollo. Banco mundial, edición en línea, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTDATRESINSPA/EXTRESINSPA/EXTWDRINSPA/EXTIDM2008INSPA/0,,contentMDK:21493490~menuPK:4276118~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:4164497,00.html>
- Cameron, C, Moss, P. and Owen, C. (1999) *Men in the Nursery: Gender and Caring Work*. London: Paul Chapman Publishing.
- Cardoso Jiménez, R. (2007) Wejën-Kajën (brotar, despertar): noción de educación en el pueblo Mixe, Estado de Oaxaca. *Memorias del IX Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Mérida, Yucatán. CDI (sin fecha) Portal Wixarika, <http://www.cdi.gob.mx/wixarika>
- Fine- Davies, M. *et al* (2005) Men in Childcare. Promoting gender equality among children. Evaluation of a pilot project. Ireland: FAS. Versión electrónica [http://www.ibec.ie/ibec/buspolicies/buspoliciesdoelib3.nsf/77f06529226af9718025734e00499eaf/8fc45798adc3024f8025735900571f96/\\$FILE/National%20Flexi-Work%20Partnership%20Report%20-%20Men%20in%20Childcare.pdf](http://www.ibec.ie/ibec/buspolicies/buspoliciesdoelib3.nsf/77f06529226af9718025734e00499eaf/8fc45798adc3024f8025735900571f96/$FILE/National%20Flexi-Work%20Partnership%20Report%20-%20Men%20in%20Childcare.pdf)
- Rojas Paredes, R.A., *et al*, (2007) Una experiencia de diálogo intercultural: El portal Wixarika. *Memorias del IX Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Mérida, Yucatán.
- Rosado Rosado, G. (s/f) Las Mujeres Mayas ante los Cambios, en Yucatán, identidad y cultura maya (UAY). Versión en línea <http://www.mayas.uady.mx/articulos/muger.html> accesado el 10 de enero de 2008.

# La Organización Comunitaria de la Participación Social en la Educación: Dos experiencias

**Beatriz Acevedo Calderón**  
**Francisco Sánchez Conde**  
**Magdalena Lorandi Tavizón**  
**Eduardo Almeida Acosta**

## 1. Introducción

A partir de los años setenta el mundo está experimentando una serie de situaciones nuevas que han llevado a señalar que estamos entrando a un nuevo modelo civilizatorio que exige pensar de una manera diferente los grandes cambios que afectan nuestra vida personal y social (Touraine, 2007). Las necesidades concretas que tenemos como seres humanos siguen siendo las mismas: alimentarnos, vestirnos, tener vivienda, cuidar la salud, divertirnos, educarnos, pero el contexto civilizatorio afecta indiscutiblemente la forma como tratamos de satisfacerlas. La globalización, el desprecio de las utopías sociales, el vaciamiento de la política, la crisis de la democracia representativa, el recrudecimiento del racismo, la brecha digital, la violencia criminal, la fragmentación social, el consumismo idealizado, las discriminaciones, la exclusión social en aumento, están presentes en lo que acontece en nuestras vidas de cada día. Afecta desde luego la forma en que nos educamos. ¿Cómo estamos y cómo vamos a seguir enfrentando los problemas educativos de nuestro país?

Dos libros recientes ofrecen una observación crítica del desarrollo educativo nacional. Uno es “La Educación en México: una propuesta ciudadana”, del Observatorio Ciudadano de la Educación (2007); el otro es “Los Retos de México en el Futuro de la Educación”, del Consejo de Especialistas para la Educación (2006). En enero de 2008, al inicio del “Foro Ciudadano sobre la Participación Social en Educación”, que se llevó a cabo en la ciudad de Puebla, remitimos a estos textos para obtener una información cualificada sobre la situación de la educación nacional. En la primera publicación que mencionamos, y que es el resultado de las reflexiones y planteamientos de numerosas organizaciones de la sociedad civil y personas independientes que participaron en cinco foros que organizó el Observatorio, se ofrece un panorama bastante desolador de nuestro sistema educativo. Frente a ello se hace notar que si se quiere enderezar el rumbo, se requiere de la participación de toda la sociedad.

El diagnóstico que ahí se ofrece acerca de la participación social en el sistema educativo es contundente:

La participación social es un derecho y una exigencia de la sociedad. No es una cuestión gubernamental. La creación de los Consejos de Participación Social en los diferentes niveles (nacional, estatal y municipal) no ha logrado impulsar la participación ciudadana en la educación.

En la práctica cotidiana los padres de familia aún se mantienen al margen de la mayoría de las decisiones que se toman dentro de la escuela. Su participación más importante se da mediante las

contribuciones “voluntarias” cuando inicia el año escolar; es decir, se ha reforzado el carácter contributivo de la participación, pero se ha dejado de lado la dimensión positiva.

Algunas de las dificultades principales para lograr una participación social efectiva dentro de la escuela son las siguientes:

- Reacciones contrarias del sindicato (resistencia a la pérdida de control y poder, y sensación de vigilancia).
- Resistencia por parte de los directivos de las escuelas.
- Desconcierto y extrañeza por parte de maestros y padres de familia con respecto a la iniciativa.
- Confusión en cuanto a los objetivos y atribuciones de los Consejos, aunada a la compleja burocracia organizacional.
- Falta de “prescripciones específicas” que promuevan la participación de los padres de familia y alumnos.

Se ofrecen por otra parte dos “prescripciones específicas” para lograr la participación social efectiva dentro de la escuela:

- a) Derecho de información. Es necesario promover la obligación de la escuela de informar a los padres sobre los programas de estudio (Veloz, Norma, 2003) y la obligación de los padres de familia de prestar mayor atención al aprendizaje real de los educandos. Es decir, observar más allá de la calificación que el niño logró para acreditar un curso, y atender más bien las habilidades intelectuales y el conocimiento adquiridos por el mismo para desenvolverse de manera consciente y libre dentro de su entorno social (Flores Crespo, Pedro, 2005).
- b) Transparencia y rendición de cuentas. Es necesario promover la transparencia en el manejo de recursos monetarios aportados por los padres de familia, al hacer participar a la comunidad en la organización de un presupuesto que cubra las necesidades reales de la escuela y de los educandos, así como en la rendición de cuentas sobre el uso de esos recursos (Latapí, Pablo, 2005).

Por su parte, el libro del Consejo de Especialistas para la Educación, un Consejo que se formó a fines del 2005 para ayudar a la SEP a reflexionar sobre las políticas educativas nacionales, reitera “que la desigualdad es el mayor problema de la educación y, en general, de México” (2006:125).

Hacemos referencia a estos contextos educativos para encuadrar los esfuerzos que se han desarrollado en la organización comunitaria de participación social en la educación en dos municipios poblanos: Cuetzalan, que se inició en los años setenta y San Andrés Cholula, en los ochenta. Ambas experiencias, de larga duración, han experimentado las dificultades de abrir caminos a la participación al tratar de lograrla en contextos reales. Ambas continúan sus procesos con tropiezos y cambios en objetivos, niveles, actores y formas.

Sin embargo un aprendizaje es claro, la participación social en la educación no se improvisa y no es posible crearla desde las burocracias o las academias. El trabajo de base comunitaria es condición para ir más allá de las legislaciones, planeaciones y programaciones. Siendo justos debemos decir que es condición necesaria pero no suficiente. Es necesaria porque el enfoque desde el sistema educativo y la reflexión académica tampoco es suficiente, aunque también es necesario. El mensaje central es que la participación social en la educación requiere de una educación para la participación social. De otra manera la educación queda expuesta a la retórica, en particular a la del SNTE (2007:25).

## 2. Una Experiencia en el Municipio de Cuetzalan

El proceso al que vamos a referirnos se ubica en la zona templada o sierra baja de la Sierra Norte de Puebla. Es una microrregión de población náhuatl, totonaca y mestiza, cuyos principales cultivos son el maíz para el autoconsumo y el café para la comercialización. Los pobladores realizan numerosas actividades productivas, agrícolas, artesanales, de albañilería y también en los últimos treinta años se ocupan en trabajos promocionales y educativos. El núcleo duro de la cohesión étnica es el ciclo ceremonial y el sistema de parentesco ritual. Subsisten dos sistemas de creencias, uno de origen prehispánico y el otro de origen católico-colonial, que permean la totalidad de la existencia dándole un sentido. A partir de la década de los setenta la intervención del Estado en la zona ha sido creciente.

El núcleo de actores que dio origen a la experiencia que vamos a describir se conformó por habitantes del pueblo de San Miguel Tzinacapan y un equipo de profesionistas que se establecieron ahí a partir de 1973. La estrategia seguida a lo largo de los años podría definirse como la de una educación desde abajo y desde adentro; desde la parte más baja de la pirámide social: las comunidades indígenas; desde adentro: el proceso se ha desarrollado en y desde la cultura náhuatl. Como características de esta educación podemos enumerar brevemente las siguientes: de inserción e interdisciplinariedad ampliada, de valoración de la tierra y la comunidad, de tradición oral y fiesta, de acción global, de totalidad vivida, de ritmo pausado, de negociación con el poder tradicional, de apertura a la realidad regional, de confrontación con la sociedad dominante (Almeida, et al., 1990: 198- 199).

La pedagogía de participación y organización comunitaria ha sido la que va formulando la vida con ensayos y errores, pero a partir de respeto a la tradición, apertura a la innovación y fecundación mutua de acción y reflexión. A lo largo de los años las acciones educativas informales han sido el diálogo incesante, la recuperación de la tradición oral, el teatro, cursos variados de capacitación, intercambios de experiencias, diplomados y formación de investigadores. Como puede suponerse todo esto ha significado una educación a la participación social y también una participación social en la educación.

Con respecto a la educación formal, las acciones han ido más allá de sus vinculaciones institucionales: un preescolar, el primero de la zona, casi informal de 1977 a 1984, de método Montessori adaptado a la cultura náhuatl, que se institucionalizó en 1984 y que sigue funcionando después de 30 años; un desarrollo de lecto escritura en náhuatl en escuelas primarias de Tecpanzingo y Pinahuistan, de 1978 a 1984, y que ha fecundado el trabajo docente en instituciones formales actuales de la región, de lo que se hablará más adelante; un programa de Centros Rurales de Educación Básica Intensiva (CREBI), de 1980 a 1984, que favoreció a niños desertores y a la capacitación pedagógica de jóvenes que ahora son dirigentes en la zona.

También, el programa de Alfabetización en lengua indígena, en 1981, que fue el primero del INEA a nivel nacional; una escuela Telesecundaria cuyo origen se remonta a un programa de educación abierta iniciado en 1975. En 1980 esas actividades fueron la base para la creación de la Sociedad de Solidaridad Social. La escuela Telesecundaria se enriquece de una vertiente independiente y de una vertiente oficial. Sigue funcionando después de 27 años. Muchos de sus ex alumnos están presentes en las organizaciones promocionales y educativas de la región.

El espíritu de este conjunto de iniciativas pedagógicas sigue presente en la región, en forma institucional en Preescolar y Telesecundaria, en el Servicio Social de la Universidad Iberoamericana Puebla, en donde trabajan actualmente varios miembros del equipo PRADE, la Asociación Civil que contribuyó al impulso de esta participación social en la educación.

Miembros de la Asociación realizan actualmente trabajos notables en la región de Cuetzalan, acciones que tienen que ver directamente con el tema del Foro que hoy nos ocupa, y en particular con los Consejos de Participación Social Escolares que se conocen como Comités de Educación.

## **2.1 Comité de Educación de la Escuela Secundaria Federal "Alejandrina R. de Enríquez" de Cuetzalan, Puebla**

La escuela Secundaria Federal "Alejandrina R. de Enríquez" está ubicada en la cabecera municipal de Cuetzalan. Este municipio está conformado por 160 comunidades, todas de población indígena náhuatl, que hacen un 70% del total de la población que es de 40,000 habitantes.

Esta escuela es atendida por 26 docentes, un director, un subdirector y 7 auxiliares como personal administrativo y de apoyo a la educación; la población escolar de esta institución es de 630 alumnos, de los cuales un 60% proviene de 30 comunidades pertenecientes a este municipio; por lo tanto, la totalidad de padres de familia o tutores es de 480 personas.

Al inicio de cada ciclo escolar, normalmente en el mes de septiembre de cada año, se convoca a una asamblea general, ya sea para elegir a la mesa directiva de la sociedad de padres de familia, o bien para reestructurarla. Cada mesa directiva está compuesta por el presidente, vice-presidente, secretario, tesorero y cinco vocales.

El periodo de cada administración tiene una duración de dos años; en el segundo año, por mandato de los estatutos de la asociación de padres de familia, se cambia el vice-presidente, el secretario y tres vocales.

También, al inicio de cada Ayuntamiento municipal, el presidente de este comité es convocado por el presidente municipal para que forme parte del Consejo Municipal de Participación Social en la Educación, el cual tiene por objeto hacer propuestas para mejorar la calidad de la educación, aunque en la práctica nunca se lleva a cabo porque no se le vuelve a convocar.

Este Comité específicamente fue elegido de manera unánime en septiembre de 2004. La información del Comité saliente hizo saber que en la tesorería había únicamente la cantidad de \$5,000.00 para dar mantenimiento al edificio y realizar otras necesidades apremiantes como la sustitución del 95% del mobiliario de las quince aulas, que presentaba un serio deterioro.

Una vez hecha la protesta de cumplir cabalmente con el compromiso adquirido ante la asamblea se llevó a cabo una primera reunión con el director de la escuela. El objetivo de este primer encuentro era dar una información completa de las actividades en las que debería participar el Comité: gestionar ante las dependencias gubernamentales la ampliación del edificio, dar mantenimiento al edificio escolar; apoyar a los profesores con las herramientas necesarias para el ejercicio de la docencia, proponer iniciativas para mejorar la infraestructura de la escuela; acompañar a los alumnos en eventos fuera de la escuela, como competencias deportivas, académicas o artísticas; dotar a la escuela de material de oficina, material de aseo, medicamentos para primeros auxilios, apoyar al programa de desayunos escolares y financiar algunos eventos sociales como el día del estudiante, día de las madres, día del maestro.

Algo que todo Comité debe tener claro es que no tiene injerencia en el aspecto académico, en el desempeño de los profesores ni en el modo de impartir las clases; tampoco debe cuestionar la forma en la que se ejerce el recurso económico que los padres de familia aportan cada inicio de curso escolar.

En el ciclo escolar en que fue elegido Francisco Sánchez Conde como presidente del Comité, se pedía a cada padre o tutor la cantidad de \$200.00 para las actividades ya mencionadas. Hasta entonces,



el director decía: “se necesita” tanto dinero para esto, o aquello, y se tenía que entregar esa cantidad, o se informaba que, en una reunión de directores con el supervisor de la zona, se había acordado que del dinero del Comité se tendría que entregar a la supervisión \$3,000.00 para gastos de la misma. Se tenía “que entregar”, y, por supuesto, no se daba ningún corte de caja.

En las competencias deportivas organizadas por una comisión de profesores de la zona, se determinaba que cada escuela participante debía entregar \$3,000.00 a dicha comisión para gastos de organización de las competencias. No se sabía en qué se gastaba el dinero porque cada escuela se hacía responsable de los gastos de transporte del grupo de deportistas, su alimentación y hospedaje si era necesario. No se hacía premiación a los ganadores, solamente se les decía que la premiación se haría posteriormente, pero nunca se hacía.

Al realizar el plan de trabajo de este Comité se inició con un diagnóstico de necesidades y se encontraron muchos requerimientos que a los padres les parecieron no prioritarios y en varios casos, innecesarios. Por tal motivo, la primera reacción como representantes de los padres de familia fue poner un orden de prioridades y un manejo preciso y puntual de ese dinero: “No se va a escatimar ningún recurso para que los alumnos tengan unas instalaciones dignas, de acuerdo a las posibilidades, pero no se va a gastar ningún recurso en algo innecesario, por lo que dos veces en el ciclo escolar se dará información financiera, con comprobantes en mano, y se mostrará físicamente lo que se ha hecho”.

En una reunión con el supervisor de la zona se le solicitó una copia de su informe financiero para que los padres familia pudieran conocer en qué rubros se habían gastado los \$3,000.00 que el Comité anterior le había entregado y así poder considerar su petición de los siguientes tres mil pesos. Su respuesta fue un “no” rotundo, porque, dijo que, qué tal si el Comité llevaba ese informe a Finanzas.

En una asamblea extraordinaria se plantearon varios casos de gastos como los narrados anteriormente, los padres de familia ofrecieron su total respaldo para tomar acciones concretas y así tener claridad en los gastos que estaban fuera del control del Comité. Es importante señalar que como el 60% de la totalidad de los padres de familia procede de las comunidades, las asambleas se realizan en náhuatl y español.

Después de esta asamblea se le comunicó al supervisor la decisión de los padres de familia de que en lo sucesivo el Comité no entregaría recursos en efectivo para la supervisión sino que, concientes de las necesidades de la misma se apoyaría en especie, como hojas, fólderes, grapas, etc.

La oferta del Comité no fue aceptada, por lo mismo se informó que como los estatutos de los padres de familia no mencionan que se deba dar algún recurso en efectivo, entonces, no se estaba en condiciones para dar un dinero del que no se informaba cómo se ejercía.

La decisión despertó muchísimo interés, por lo que algunas actividades que se realizaban en la escuela, como el chapeo, la reforestación, la reparación de una cancha de fútbol, se empezaron a hacer como en las comunidades, por faenas. De esta manera cuando se les convocaba para algún trabajo de los ya mencionados, se presentaban unos 300 papás para realizarlo y unas 60 madres de familia, viudas o cuyo esposo trabajaba en la ciudad, para darles de comer a los faeneros. Los días de faena eran verdaderos días de fiesta.

Una actividad fundamental es la referente al desayunador. Hasta el momento de la elección de este Comité funcionaba como la mayoría de los desayunadores existentes en el municipio; es decir, únicamente con los productos básicos (frijol, arroz, aceite y azúcar) que entregaba el municipio con retraso, por lo que esta acción no tenía continuidad y con frecuencia se suspendían los desayunos por una, dos y hasta tres semanas, y por tanto no podía considerarse como un programa de nutrición.

Debido a que de la totalidad de los alumnos el 60% provenía de diversas comunidades, algunas de ellas muy alejadas, ello hizo suponer, y después se confirmó, que muchos de ellos salían de su casa desde las seis de la mañana y no podían disponer de un desayuno que los ayudara hasta las dos de la tarde que terminaban las clases.

Por esa razón, la Asociación Civil PRADE gestionó con un grupo de amigos de Francia, quienes también forman una Asociación, que financiaran un programa de nutrición que hiciera posible ofrecer un almuerzo gratuito y nutritivo a los alumnos con menos recursos económicos; de esta manera, desde febrero de 2005, este programa que apoya a 120 alumnos ha funcionado de manera ininterrumpida.

En cuanto al desempeño de los profesores, sus inasistencias, la violencia física y/o psicológica que ejercen en agravio de los alumnos y el exceso de tareas, el Comité fue concientizando al director poco a poco que una educación adecuada, integral y con respeto a la identidad es un derecho constitucional de los hijos y por lo tanto, los padres de familia tienen la posibilidad de observar de qué manera se les cumple con esa garantía.

En pocos meses, el Comité fue convirtiéndose en Ombudsman escolar, pues muchos padres de familia le presentaban los abusos de que eran objeto sus hijos por parte de algún profesor, y los mismos alumnos también lo hacían. Los casos más frecuentes eran los golpes físicos, los insultos, la prepotencia con que se les ordenaba realizar alguna actividad, o las humillaciones al que no respondía alguna pregunta, poniéndole algún apodo, además de un marcado autoritarismo que ejercían varios de los profesores.

El inicio del periodo de este Comité fue difícil. Se hacían reuniones semanales, en ellas se analizaban estos problemas, lo cual provocaba tensiones con el director y con los profesores, pues se decía que el Comité se estaba metiendo en cosas que el Comité anterior no se metía. Cuando se descubrieron varios manejos poco claros de otros recursos económicos que se generaban al interior de la escuela (con fachada de cooperativa escolar funcionaba un negocio particular), las tensiones se agudizaron; sin embargo, el Comité no desistió y enfrentó de manera respetuosa, pero firme, todos los atropellos en contra de los alumnos. Un año después, los padres de familia pudieron constatar con toda precisión el destino de todo el dinero que habían aportado, vieron las mejoras que se hicieron al edificio y sobre todo, recibieron atención a sus quejas.

Por otra parte, es preciso reconocer que después de ese año tenso, poco a poco, directivos y profesores fueron descubriendo que no se trataba de un problema personal en contra de nadie. Se dieron cuenta que lo único que estaba haciendo el Comité era poner orden en el ejercicio de sus funciones y ofrecer apoyo cuidando la economía de los papás; se les pudo convencer de que la pretensión era formar equipo con ellos y hacer de la escuela un espacio de respeto entre diferentes. Aunque todavía no se han logrado desterrar totalmente los atropellos a los alumnos, han disminuido considerablemente. Ya no se pide ni se gasta dinero en cuestiones superficiales, han disminuido considerablemente las ausencias injustificadas de los maestros, se constata mayor preocupación de los maestros por prepararse y dar mejor sus clases, han solicitado talleres de Derechos Humanos y de educación intercultural. En algunos casos los mismos profesores han presentado sus quejas sobre abusos sufridos a manos de sus superiores.

Al finalizar la gestión de este Comité, tanto los padres de familia como directivos y profesores estaban muy contentos. Se estaba dejando la tesorería con \$150,000.00 en caja, por lo que el día del informe final y nombramiento de la nueva mesa directiva, por unanimidad pidieron que este Comité se quedara por un periodo más, pues estaban convencidos de que sus hijos estaban mucho mejor atendidos que en años anteriores. Este es el cuarto año de trabajo de este Comité.

## 2.2 Comité de Educación en la Escuela Primaria Rural Federal "Mtro. Rafael Ramírez" de Ayotzinapan, Cuetzalan, Puebla

Ayotzinapan es una comunidad indígena náhuatl en un 100%, se ubica a 6 Km, de la cabecera del municipio de Cuetzalan, al cual pertenece y está comunicada por un camino de terracería. Tiene aproximadamente 3,000 habitantes y forma parte de la jurisdicción de la Junta Auxiliar de San Miguel Tzinacapan.

En el aspecto educativo, esta comunidad cuenta con un preescolar, una telesecundaria de reciente creación y la primaria de la que se va a hablar, que es la "Mtro. Rafael Ramírez", que tiene una población escolar de 200 alumnos, siete maestros frente a grupo, un director técnico y un apoyo a la educación.

Igual que en todas las escuelas, el Comité de Educación se nombra al inicio del ciclo escolar. Se compone de un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y cinco vocales; el periodo es de dos años. Al año de iniciar actividades se hace una reestructuración, cambiando al vicepresidente, al secretario y a dos vocales.

Lo característico y particular en esta comunidad es que el Comité tiene una función muy especial y muy importante; aún cuando existe una telesecundaria con su propio Comité, el de la escuela primaria es el más importante porque ejerce la función de verdadera autoridad, es el equivalente a un presidente auxiliar porque le compete conocer todos los asuntos relacionados con el bienestar del pueblo. Este Comité es elegido por todo el pueblo en una asamblea que en ocasiones dura todo el día.

En esta localidad ser miembro del Comité de Educación significa servir de tiempo completo a la comunidad, literalmente es un servidor de la comunidad, porque implica una entrega sin reservas de tiempo, cariño, trabajo, y con frecuencia, de dinero a favor de los niños. Es una autoridad que coordina actividades dentro y fuera de la escuela; en náhuatl se le llama Tayekankej, que significa el que va al frente. En efecto, cualquier trabajo que realiza el pueblo, aunque no sea estrictamente relacionado con la educación, el Comité lo coordina, convoca a la comunidad, la motiva y sus integrantes son los primeros en realizar el trabajo; aquí encuentran plenitud las palabras de los zapatistas: mandar obedeciendo.

El Comité de Educación de esta escuela en primer lugar tiene que responder ante la comunidad por la persona de cada maestro. Un presidente lo expresa estupendamente: los maestros nos quieren porque trabajan respetando nuestra lengua. Antes nos enseñaron que lo que hablamos no vale. Pero ahora nos damos cuenta de que sí valemos, por eso los maestros son nuestra responsabilidad; si algo les duele o algo les preocupa, nosotros tenemos que responder ante la comunidad.

Siempre está al pendiente de las actividades escolares para apoyar a los maestros; acompañan a maestros y alumnos en los diversos eventos que se realizan fuera de la escuela, como los deportivos y otros concursos. Asimismo, les corresponde recabar la cooperación de los padres de familia para dar mantenimiento al edificio escolar. En esta escuela la cooperación es mínima porque los maestros, conscientes de la situación de pobreza que vive la comunidad, buscan otras alternativas para ayudar a los padres de familia; en no pocas ocasiones ellos mismos dan de su sueldo algunas aportaciones para que los padres no tengan que dar una cantidad mayor.

En segundo lugar, este Comité tiene como responsabilidad gestionar ante el Ayuntamiento Municipal las obras que la comunidad requiere como apertura y reparación de caminos, puentes, organizar las faenas, etc.

De manera especial le corresponde velar por el mantenimiento del edificio escolar y sobre todo, ir previendo la ampliación de la infraestructura, pues el crecimiento de la población infantil es cada vez

mayor y la Secretaría de Educación Pública no destina presupuesto para ello o es muy difícil acceder a él.

Otra responsabilidad muy importante es hacer las funciones de autoridad religiosa, pues le corresponde buscar mayordomos para la fiesta patronal de cada año y de otras mayordomías; una vez conseguidos los mayordomos entrantes, el Comité preside el cambio de mayordomías que tiene lugar el día seis de enero de cada año; en la temporada navideña organiza las posadas, de las cuales cada miembro del Comité tiene que realizar una en su casa, que significa un esfuerzo económico muy grande pues no solamente es recibir a las imágenes, sino dar de comer a todas las personas que las acompañan.

También le corresponde buscar a los tenientes de danzas para la fiesta patronal, organizar los ensayos y buscar músicos para las mismas danzas.

Todo Comité se esfuerza por realizar alguna obra de beneficio para la comunidad, aunque sea pequeña, de lo contrario la comunidad le reclama y ha habido casos en los que le dicen al presidente: como no hiciste nada, te vuelves a quedar otro periodo para que aprendas a coordinar a los miembros del Comité y hagan algún trabajo; que se vea qué es lo que dejan a la comunidad.

“A través del Comité, la comunidad tiene una presencia constante en la escuela, constata el trabajo que se realiza en su interior y está pendiente de sus necesidades. Por este motivo nuestro sueño de hacer un trabajo diferente encontró en ellos eco para llevarlos a cabo juntos” (Acevedo: 2005: 53).

“Asimismo, la relación con las madres de familia ha sido un factor enriquecedor para nosotros los maestros, para ellas y para los niños. Desde el principio han sido fieles guardianes de la vida de sus hijos, siempre dispuestas y participativas, siempre unas grandes amigas. Ellas y nosotros nos hermanamos en la tarea de destruir un mal muy arraigado en México: la desnutrición. Sobre todo gracias al programa de nutrición ellas aprendieron guisos nuevos que sus hijos empezaron a pedirles, tales como alimentos preparados a base de soya, verduras, atoles, etcétera. También entendieron que el maestro es un ser humano como ellas, que igual se corta y se quema. Fueron compañeras cariñosas que aprendieron a confiarnos sus secretos, así como nosotros aprendimos a confiarnos a ellas en la intimidad de la cocina, mientras cortábamos verduras, freíamos pastas o hacíamos atole” (Acevedo: 2005: 55)

### **3. Una Experiencia en el Municipio de San Andrés Cholula**

#### **3.1 El Centro Educativo Ixtliyollotl**

Hace 20 años se inició en la ciudad de Cholula, Puebla el sueño de construir una mejor oportunidad educativa para niños, niñas y jóvenes desertores escolares y se adquirió el compromiso de trabajar arduamente por lograr ese anhelado sueño y muchas más cosas en beneficio de la niñez de escasos recursos de esta región. En octubre del 2006 se cumplieron 20 años de labor de desarrollo socioeducativo de manera ininterrumpida.

La historia del CEI se remonta a 1986 con el arranque de un esfuerzo educativo por diseñar y construir un nuevo modelo de atención, capaz de comprender y satisfacer las necesidades de educación demandadas por la población de niños y jóvenes excluidos del sistema educativo.

Hoy, después de veinte años, el CEI ve con plena satisfacción que su esfuerzo institucional ha podido atender a más de 30 mil personas entre niños, jóvenes, mujeres y hombres de diferentes zonas indígenas, rurales y urbano marginadas, bajo el objetivo de brindarles los apoyos necesarios de formación, adiestramiento y capacitación humana, social, productiva y tecnológica, encaminados a

crearles un mejor perfil que responda a las demandas de un mundo cada día más exigente y competido. Para esto, nosotros expresamos que en el México moderno nadie se debe quedar atrás de los beneficios que brinda la educación.

El CEI ha hecho énfasis desde el principio de sus actividades en la importancia de influir con un mejor modelo educativo a favor de un cambio estructural que beneficie al sector marginado de nuestra sociedad, que urge y es necesario realizar a nivel local, regional, estatal y nacional, si es que se desea lograr una sociedad influyente, auténticamente democrática, humanista y productiva que, al mismo tiempo, brinde a todos los mexicanos, sin importar su condición, posición social y económica, los conocimientos necesarios para una vida útil y de servicio a los demás y, de la misma manera, se fortalezca el desarrollo de una cultura de respeto, trabajo y corresponsabilidad social.

Desde el principio de sus labores y durante todo este tiempo, el Ixtliyollotl se ha visto fortalecido con el apoyo generoso, moral y económico por parte de personas físicas, empresas y organismos que integran el Programa Amigo. Sin ellos nunca hubiera sido factible alcanzar los resultados logrados hasta la fecha como institución educativa para el desarrollo. Este programa ha hecho posible la innovación, creatividad y desarrollo de modelos de intervención a favor de los menos favorecidos, el establecimiento de convenios importantes con otras organizaciones a nivel nacional e internacional, como la Unión Europea, el CCF, universidades nacionales, de Estados Unidos y Europa, que les han permitido ampliar su experiencia y consolidar sus acciones de desarrollo humano, familiar y comunitario.

El apoyo que han brindado los integrantes del Programa Amigo a esta comunidad les ha permitido ir más allá de las fronteras de México, al llevar los modelos de desarrollo comunitario y de trabajo de formación de liderazgo de los jóvenes a países como Honduras, Guatemala, Puerto Rico, Ecuador, San Vicente, Estados Unidos, Dominica y Zambia, en África.

Sin duda, vivimos tiempos difíciles para todos. La pérdida de confianza, identidad y valores como nación se deriva directamente de una crisis en materia educativa, que hace necesario replanteamos como país el futuro que deseamos. No podemos, ni debemos seguir imaginando que el desarrollo y el progreso nacional mantengan marginada a más de la mitad de la población, si se desea mantener la estabilidad política y social del país. Por el bien de todos es indispensable hacer un esfuerzo por generar nuevos modelos y esquemas educativos que incluyan a toda su población, principalmente a los niños y jóvenes, para mejorar su calidad de vida y proyectarlos hacia una vida productiva con un amplio sentido humanista de igualdad y respeto.

### **3.2 La Experiencia de formar un Consejo Municipal de Participación Social en la Educación**

El Proyecto Ixtliyollotl, iniciado en 1986 por Juan Manuel Balmaceda Muguero y Magdalena Lorandi Tavizón, desarrolla actualmente programas educativos, productivos y de ahorro con niños, jóvenes, mujeres y familias (consultar la publicación semestral del Proyecto que lleva por nombre “Raíces Indígenas”). Uno de ellos es el “Programa de Apoyo para la Calidad Educativa” (Aguirre: 2007: 6) en beneficio de 5,000 niños de primaria, 110 maestros, 32 escuelas y 50 Comités de Padres de Familia.

Señalamos este programa en particular porque se refiere a una importante línea de trabajo del Proyecto que coincide con el tema de este Foro, Participación Social en Educación, que ha sido el hilo conductor del Proyecto Ixtliyollotl. Así lo demuestra la tesis de Doctorado en Educación de Magdalena Lorandi (2002) que lleva por título “Construcción de una Pedagogía de la Participación y la Responsabilidad Social desde una Práctica Educativa No Formal”. Esta tesis es la sistematización y la teorización del enfoque y práctica del Proyecto, y tiene como antecedente un esfuerzo notable realizado

entre 1992 y 1995 por contribuir a crear un Consejo Municipal de Participación Social en la Educación en el Municipio de San Andrés Cholula. Este proceso está ampliamente documentado en la tesis de Maestría en Calidad de la Educación titulada “Modelo de Participación Social” (Lorandi, 1995). Dice la autora:

“El estudio tuvo como primer propósito el incursionar, conjuntamente con los padres de familia del Municipio de San Andrés Cholula, el camino, las estrategias y formas de hacer que nos permitieran organizarnos y participar efectivamente y responsablemente en pro del bienestar de la niñez de estas comunidades y el descubrir juntos los cómo respecto a la generación de formas y procesos que permitieran una colaboración más cercana, eficaz y eficiente entre todas aquellas personas e instituciones que conforman a este municipio. En segundo lugar, buscó a través del análisis de las experiencias vividas coadyuvar al esfuerzo nacional para mejorar la calidad de la educación con la participación social, aportando conocimientos sobre los elementos y variables que propiciaron o inhibieron los procesos participativos en nuestro hacer, así como un modelo y proceso para la dinamización de la participación social en contextos sociales en desventaja como es el caso de este municipio”.

El estudio tuvo como antecedente la experiencia desarrollada en los procesos, programas y acciones del Centro Educativo Ixtliyollotl de 1986 a 1992. El Centro se orientó desde un principio a involucrar a padres de familia y población infantil creando comunidad educativa por medio de investigación participativa y estrategias de acción inspiradas por las prácticas de la educación rural mexicana y el discurso vasconceliano.

La experiencia, sus logros y alcances, despertaron desde entonces temor y recelo de perder control y privilegio en algunos grupos de poder dentro de la cabecera municipal. Esto dificultó la continuidad de la experiencia en el municipio, pero a la vez dio a conocer, por los resultados obtenidos, la capacidad de los pobladores para tomar sus propias decisiones. Entre los resultados más significativos se encuentran los siguientes: la constitución del primer consejo de participación social por la educación en el país desde la base; la integración en él de todos los comités de padres de familia de las 21 escuelas de las 11 comunidades que en ese entonces componían al municipio y la instalación de 11 bibliotecas públicas, una en cada comunidad del municipio.

Juntos definieron sus principios y estructura operativa, sus proyectos y, haciendo y reflexionando, aprendieron cómo organizarse, cómo gestionar recursos en organismos públicos y privados, cómo administrar el recurso obtenido y lo más importante, cómo hacer que ese recurso creciera y beneficiará a las personas de la comunidad brindándoles oportunidades de trabajo a los artesanos: herreros, constructores, carpinteros, electricistas, etc. Se integraron y organizaron los comités interescolares por comunidad y de éstos se nombraron a los representantes para integrar el Consejo Municipal. Crearon comisiones para hacer frente al reto de rehabilitar con el recurso obtenido, con su organización y trabajo, 4 escuelas, mejorar la infraestructura y mobiliario de 27 escuelas y aún tener un ahorro. Los integrantes de las comunidades compraron, contrataron servicios, supervisaron, rindieron cuentas, negociaron y festejaron sus logros, aprendiendo lo que implica la participación social responsable desde la acción y la reflexión y demostrando con hechos el valor e importancia de la participación social responsable en la transformación del país desde lo local.

Algunos aprendizajes de esta experiencia fueron los siguientes:

- a) **Aciertos:** Tomar como punto de partida la conciencia comunitaria del estado real de la educación de los hijos. Vincular en todos los procesos de la experiencia a los miembros de cada comunidad. Lograr alianzas con organismos gubernamentales, con el regidor de educación y un líder de la comunidad. Lograr interiorización de metas por parte de los participantes. No violentar procesos.

Aprovechar capacidades locales aplicadas a necesidades concretas, como empezar por la rehabilitación de las escuelas. Hacer de las escuelas el epicentro detonador para el desarrollo de la comunidad.

- b) Errores: Asumir que los representantes de los consejos locales realizarían las reuniones de padres de familia, ya que no hubo seguimiento. Falta de una comisión que mantuviera relaciones continuas y consistentes con la Presidencia Municipal para contrarrestar influencias negativas y de mejores estrategias de comunicación a nivel de la población del municipio. Hubo limitaciones presupuestales.
- c) Obstáculos: Desconfianza de la población respecto del manejo de recursos. Exceso de burocracia con multiplicidad de comités que dividieron las energías comunitarias. Actitud ambivalente del presidente municipal. Limitaciones de tiempo de los participantes por trabajos absorbentes necesarios para afrontar su baja condición socioeconómica.
- d) Facilitadores: Alianza de apoyo con la SEP. Apertura y flexibilidad de los dirigentes de la Secretaría de Desarrollo Social en Puebla. Apoyo de la Coordinación de la Red de Bibliotecas Públicas en el Estado. Apoyo material, de recursos humanos, asesoría y experiencia en trabajo comunitario del Centro Educativo Ixtliyollotl.

En definitiva, el estudio plantea una alternativa emanada de la base para la organización comunitaria de participación social en la educación de la población de municipios, a partir de las escuelas.

#### 4. Propuestas

1. La participación social en la educación exige una educación para la participación social, una educación para la formación democrática, una educación para el cambio (Caruso, 2001: 273-278).
2. La participación social en la educación está condicionada por el marco sociológico de la globalización, del individualismo, del consumo, de la exclusión. Esto marca barreras fuertes al proceso que no deben perderse de vista.
3. La participación social en la educación está condicionada por el marco corporativista del sistema educativo nacional. La posibilidad de superarlo está en iniciativas audaces desde la base.
4. La participación social en la educación exige un esfuerzo considerable de organización comunitaria.
5. La participación social en la educación requiere tomar seriamente en cuenta la diversidad cultural de México.

#### Bibliografía

- Acevedo Calderón, B. (2005). "Relación Escuela Comunidad". En Innovación Educativa Intercultural Bilingüe en la Sierra Norte de Puebla (53- 57) México D. F. CGEIB y SEP.
- Acevedo Calderón, B. (2008). Comité de Educación en la Escuela Primaria Federal "Maestro Rafael Ramírez" Ayotzinapan, Cuetzalan, Puebla. Ayotzinapan, Pue: Manuscrito.
- Aguirre Camargo, J. (2007). PACE, Programa de apoyo para la calidad educativa Raíces indígenas. 3: 6: 6.
- Almeida, E., Sánchez, M. C., Vázquez, A., Félix, L., Salazar, M. A., Chávez, I., (1989). "Educación Popular en San Miguel Tzinacapan", en Castañeda, S. y López D., M. Antología la Psicología Cognoscitiva del Aprendizaje (197- 204) México, D. F.: UNAM.

- Caruso, A. (2001). Educar para la participación social. Un intento de abordaje, en Núñez Hurtado, C. (Coord.) Educar para construir el sueño. Ética y conocimiento en la transformación social. (273-284). Tlaquepaque, Jal.: ITESO, CEAAL y UPN:
- Consejo de Especialistas para la Educación (2006). Los retos de México en el futuro de la educación. México D. F.: Autor.
- Flores Crespo, P. (2005). Participación social y ciudadana. Cuaderno de trabajo para Foros Regionales México, D. F.: OCE.
- Latapí Sarre P. (2005). La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentados por cuatro Secretarios (1992-2004). México, D. F.: FCE
- Lorandi Tavizón, M. (1995). Modelo de Participación Social. La Experiencia del Municipio de San Andrés Cholula. Tesis de Maestría en Calidad de la Educación. Puebla, Pue.: Universidad de las Américas.
- Lorandi Tavizón, M. (2002). Construcción de una Pedagogía de la Participación y la Responsabilidad Social desde una Práctica Educativa No Formal. Tesis de Doctorado en Educación. Puebla, Pue. : Universidad Iberoamericana Puebla.
- Lorandi Tavizón, M. (2007). “El CEI, 20 años de labor socioeducativa”. Raíces Indígenas 3: 6:
- OCE (2007). La educación en México: Una propuesta ciudadana. México, D. F.: Santillana.
- Sánchez Conde, F. (2008). Comité de Educación de la Escuela Secundaria Federal “Alejandrina R. de Enríquez” de Cuetzalan, Pue. Cuetzalan, Pue.: Manuscrito
- SNTE (2007). Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI Conclusiones y Propuestas del IV Congreso Nacional de Educación. Tema 8: la participación social en educación. México, D. F.: Autor, p. 25.
- Touraine, A. (2007). Penser autrement. París: Fayard
- Veloz, N. (2003). Poder sindical y participación social en la educación básica: Disputa por la gestión educativa. México: FLACSO. Borrador de tesis doctoral.



**Participación social en escuelas preescolares y primarias:**  
**Reflexiones y propuestas desde las**  
**experiencias de una organización social**

**Haydeé Vélez Andrade**  
**María Eugenia Linares Pontón**  
**Arcelia Martínez Bordon**  
**Marco Antonio Delgado Fuentes**  
Miembros de Hacia una Cultura Democrática, A.C.

#### **4. Planteamiento general**

La participación social se ha convertido en un tópico controvertido, no sólo porque su promoción conlleva diferentes fines u objetivos, sino porque hay grandes polémicas respecto del cómo se debe llevar a cabo más allá del discurso. Tras el disfraz retórico, la participación, la democracia y la ciudadanía implican contenidos múltiples, en ocasiones opuestos, que llevan a matices no menores cuando se trata de dotar de sentido a la sociedad democrática que deseamos. Así, la participación social presupone un tipo de ciudadano y democracia, por lo que cuando se concreta en programas y acciones se dibujan los rasgos de la sociedad que imaginamos y que, de alguna manera, ya estamos construyendo.

Aunque hasta ahora muchas de las políticas y programas que promueven la participación social han sido impuestas “de arriba a abajo” o corporativizadas para negociar prebendas, privilegios entre grupos sociales, sindicales y poderes políticos, la participación social no debería ser sólo un requisito institucional o un mecanismo de legitimación del poder en turno, sino la posibilidad de entablar un diálogo entre diferentes actores, con prácticas e intereses variados y no siempre coincidentes, para abordar problemas comunes. Una política efectiva de participación social en educación tendría entre sus fines poner en movimiento la práctica reflexiva, el respeto a las diferencias existentes entre los participantes, el acceso a la toma de decisiones, la vigilancia en el manejo de los recursos, la transparencia de las acciones, la rendición de cuentas, la intervención en los diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas, etcétera.

En México la participación social en la educación no es un fenómeno reciente, pero ésta se ha acotado, casi siempre, a la intervención de los padres de familia que tienen hijos inscritos en la escuela. De hecho, las asociaciones de padres de familia no pueden opinar sobre asuntos educativos o relativos a la organización o administración escolar. En 1993, a través de la Ley General de Educación, se crearon los Consejos de Participación Social en Educación, pero su operación ha sido muy irregular y muchos de los Consejos sólo existen en papel. Se conoce poco sobre cómo participan padres y sociedad civil, particularmente en medios rurales e indígenas, aunque en general puede decirse que la gran mayoría de quienes se involucran en la educación, en todos los medios, restringen sus acciones a la recaudación de cuotas para la escuela, la organización de convivios y/o la reparación de la infraestructura escolar.

Hay que recordar que participar significa ““formar parte de” [“pertenecer a”]. La participación puede ser simbólica, o intensa y apasionada; breve o duradera. La parte en que el participante actúa puede ser mayor o menor, más o menos importante. El propósito de la participación puede ser personal o social; preocupado por la transformación de las cosas, o por mantenerlas como están. Y hay muchas formas diferentes de involucrarse: como usuario, donante, director, o como planificador y encargado de tomar decisiones. De hecho, se puede establecer una jerarquía de participación que se defina por el origen y el motivo, la distribución en la comunidad, la forma de expresión, la intensidad y la duración de la participación”. (Myers: 1992:391)

Como organización social, el tipo de participación que buscamos pretende una participación activa, es decir, una participación que no está dada (tipo usuarios de un servicio) o predeterminada (por la donación de recursos), sino en la que las personas se involucren en un proceso que va desde la definición de lo que se ofrece hasta la implementación y gestión de la política, acción o programa. Por tanto, es una participación que presupone responsabilidad social, compromiso, transparencia, trabajo conjunto (“nosotros”) y no suma de individualidades, lo cual se traduce en capacidad de decisión y acción.

Un paulatino cambio en la cultura política que vivimos requiere desterrar prácticas de simulación y de participación acordes a las disposiciones institucionales establecidas. La crítica reflexiva debe entonces ser el motor que guíe las discusiones, las acciones y el intercambio para acercarnos a ese ideal de democracia, ciudadanía y participación que seguramente las generaciones venideras deberán replantearse.

El presente documento reflexiona sobre las experiencias que desde “Hacia una Cultura Democrática A.C.” (ACUDE) hemos tenido en los últimos años, durante la construcción de un modelo educativo para la promoción de la participación, a través de una investigación acción, en una escuela primaria de la Ciudad de México y en el desarrollo de una escala de evaluación de la calidad de la educación preescolar en varios estados de la República.

### **5. Participación social y sociedad civil**

Cuando hablamos de participación social en educación, a sabiendas o no, aludimos a diversos enfoques cuyos alcances y objetivos promueven visiones diferentes e incluso contrapuestas. Como organización social que trabaja cuestiones sobre educación, nos interesa plantear un modelo que tome en cuenta el contexto donde se imparte la educación y/o se implementan los programas educativos, que dé cabida a los valores plurales que componen a las actuales sociedades complejas, al mismo tiempo que se haga un uso eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros, así como de las capacidades instaladas en los participantes.

Basándonos en un enfoque al que llamaremos desarrollista, consideramos que la participación social se plantea como una estrategia que puede incidir en múltiples dimensiones y no se reduce sólo al estado de la infraestructura escolar; puede incluso incidir en cuestiones relativas a la justicia social; es decir, buscar y propiciar condiciones para una participación social más igualitaria en términos de una redistribución más equitativa de los recursos, así como del acceso equitativo a oportunidades de desarrollo y participación en la toma de decisiones.

Las preguntas que están en la base del cuestionamiento ¿qué tipo de participación social queremos promover son ¿qué educación queremos?, ¿para qué tipo de sociedad queremos educar? y ¿de qué contexto partimos?

Cabe prevenir que la falta de consenso en las respuestas no significa que la propuesta sea inviable, sino que se debe buscar la manera de incluir las diferentes voces, pues existe una diversidad de objetivos y de anhelos sobre lo que deseamos, esperamos de la educación (Dalhberg *et al.* 1999, 2005).

Un enfoque de este tipo permite ver la educación y la participación social como medios para fortalecer el involucramiento de la sociedad en el espacio público, y generar espacios y oportunidades para aprender a vivir la democracia al ejercerla. Como Paulo Freire (1972) señalaba, la participación social en educación es un derecho cuyo ejercicio puede llevar a la transformación de individuos e instituciones y, por tanto, a favorecer el desarrollo de culturas más democráticas.

En este sentido, ya desde hace varias décadas, la sociedad civil ha coadyuvado de distintas maneras a la construcción de espacios democráticos de diálogo y formación ciudadana, así como al debate sobre los objetivos de la participación social en la toma de decisiones. Sin embargo, el término sociedad civil no siempre es claro, Alberto Olvera (2003:22) indica que “hasta 1999, un significativo sector de la opinión pública solía acotar simbólicamente el significado del concepto de sociedad civil, limitándolo al campo de las organizaciones no gubernamentales y de algunos grupos que luchan por la democracia”. Empero, afirma el autor, la sociedad civil está integrada por empresarios, profesionistas, sindicatos y gremios, con intereses diversos, así como por organizaciones que no necesariamente cuentan con una estructura formal, profesionalizada y/o democrática. Las formas de asociacionismo civil son variadas -advierte-, por tanto su función y potencial de influencia en la vida pública difiere de manera radical. Propone entonces la siguiente tipología:

1. Asociaciones de carácter económico-gremial –formadas por sindicatos, grupos y clubes empresariales, asociaciones profesionales y grupos de productores rurales-;
2. asociaciones políticas formales, básicamente partidos políticos antes de estar profesionalizados y establecidos, sobre todo en regímenes autoritarios;
3. asociaciones de matriz religiosa que dependen con frecuencia de jerarquías eclesiásticas;
4. organizaciones civiles integradas por asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos, por organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad (entre ellas las denominadas organizaciones no gubernamentales), y por asociaciones de asistencia privada;
5. asociaciones culturales;
6. asociaciones privadas de tipo urbano-gremial, que van desde asociaciones de vecinos hasta grupos urbano populares que demandan servicios o terrenos; y
7. movimientos y asociaciones de comunidades indígenas.

Además de estas formas de asociación están los movimientos sociales propiamente dichos, cuyo desarrollo y capacidad de aprendizaje también da origen a la sociedad civil organizada o permanente y a los medios de comunicación que “constituyen una intermediación entre la sociedad civil, el mercado y el Estado, en tanto componente principal de la esfera pública” (Olvera: 2003: 38).

La consecuencia evidente es que la sociedad civil no es un actor colectivo y homogéneo, sino que su composición es variable; es decir, hay diferentes intereses y actores que los encarnan, y responde a las condiciones históricas específicas de cada sociedad. Así mientras, por ejemplo, los partidos políticos pueden ser vistos como parte de la sociedad civil, sobre todo en regímenes autoritarios, en tanto que articulan luchas por la defensa de los derechos políticos y la vigencia del Estado de derecho en general, los sindicatos y las asociaciones patronales pueden constituirse en meros grupos corporativos de interés sin mayor preocupación por el resto de la sociedad (véase Olvera, 2003). Sobre este punto Llerenas (2006) advierte el potencial peligro de esquemas en los que se establece la obligación de desarrollar formas de participación como una condición para ejercer recursos o participar en políticas, ya que se corre el riesgo de que la participación se simule.

En nuestro país, las organizaciones civiles y sociales han jugado, y juegan, un importante papel en la constitución de una cultura política más participativa y menos autoritaria, sobre todo a través de la suma de esfuerzos traducida en organización en redes. Tenemos los ejemplos, por un lado, de la Alianza Cívica, organización que en abril de 1994 agrupa a siete organizaciones ciudadanas con experiencia en vigilancia de elecciones para llevar a cabo una observación electoral que involucró a cerca de veinte mil ciudadanos y ciudadanas en todo el país. Por el otro, Incidencia Civil en Educación (ICE) es un espacio de coordinación de organizaciones civiles que busca incidir en política educativa. Surge en 2003 y actualmente está en cuatro regiones: Bajío, Centro, Sureste y Metropolitana, participan más de sesenta organizaciones y veinte estados de la República. Sus objetivos principales son: a) establecer espacios y mecanismos de interlocución permanente con las autoridades educativas en los ámbitos federal y estatal y, b) fortalecer las capacidades de articulación, análisis e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en materia educativa.

En 2006, de manera conjunta con el Observatorio Ciudadano de la Educación, se organizaron foros regionales para la discusión y análisis de la situación de la educación en México. La información recabada en los foros fue un insumo para la elaboración de la Plataforma Educativa 2006. Los temas que en ICE se han definido como prioritarios para la incidencia en el periodo 2007-2012 son: la participación social en la educación, la interculturalidad y, la educación para jóvenes y adultos. Por otra parte, con el afán de influir en políticas educativas, ICE ha establecido alianzas y se ha articulado con otras redes nacionales e internacionales, mantiene diálogo con la Secretaría de Educación Pública, con el poder legislativo y con diversas instancias gubernamentales estatales y municipales. Hacia una Cultura Democrática, A.C. (ACUDE), como organización, y algunos de quienes la conformamos, hemos formado parte de ambas instancias en las que se abordan varios de los temas principales que interesan a nuestra organización: democracia, educación, ciudadanía y participación.

### **6. Participación social en la educación**

Para ver el alcance de la participación social en la educación se vuelve muy importante preguntarnos quién participa, pues aunque en ocasiones se realicen convocatorias abiertas para que la sociedad civil participe, muchas veces el derecho a participar se restringe a quienes tengan hijos en la escuela. Sobre este punto Cook (2002) advierte que los programas que consideran sólo a los usuarios de los servicios educativos –generalmente a los padres de familia y/o sus hijos- se convierten en investigaciones de “mercado”, donde los “clientes” pueden hacer llegar formatos de “quejas, sugerencias y felicitaciones”, pero no se pide la opinión de los participantes sobre los objetivos o las estrategias de acción relacionadas con el quehacer escolar. Con frecuencia también se determina quién habrá de ayudar a la elaboración de los objetivos de la institución y en qué forma habrá de hacerlo, por ejemplo, ni la Asociación de Padres de Familia, ni los Consejos tienen la posibilidad real y directa de incidir en su determinación, pues se les invita a colaborar, no a definir objetivos.

En este contexto, participación significa la suma de trabajo más o menos voluntario en las tareas de la institución, lo cual quiere decir que no siempre se toman en cuenta las motivaciones de los participantes para involucrarse en el trabajo escolar –sea del nivel que sea- y se restringe su participación a cuestiones muy puntuales, bien delimitadas, como la recolección de cuotas, el arreglo de infraestructura o la intervención en alguna kermés.. En ocasiones, es cuando los participantes ya se integraron como grupo y comienzan a refinar su trabajo, que sus hijos acceden al siguiente nivel escolar y, aunque expresen su deseo de continuar, no tienen derecho a hacerlo (Delgado, 2006) porque las instancias de participación cambian y/o no existe el interés por una participación que vaya

ascendiendo en su nivel de involucramiento y capacitación, ya que –con frecuencia- se vive como una posible amenaza al sistema de autoridad y poder. Una participación de este tipo atenta contra la acumulación de conocimiento y el desarrollo de habilidades para la misma.

Por otro lado, la aparente apatía de la sociedad para participar en programas educativos puede atribuirse a una incapacidad institucional para explicar clara y cabalmente el objetivo de la participación de la comunidad o la falta de tiempo para poder formar un espacio que resulte significativo para los potenciales participantes (Brown y Liddle, 2005; Melhuish *et al.*, 2004; Campbell, 2003). La apatía también puede explicarse como una resistencia para aceptar a las instituciones gubernamentales, en especial cuando hay una historia de descuido, abuso o negligencia.

Carabine y Monro (2004) y Chinsinga (2005) documentan cómo, a veces, la implantación de programas educativos basados en la participación comunitaria tiende a ignorar las redes existentes de organización informal. Sin embargo, las comunidades tienden a participar de acuerdo con sus pautas culturales y de organización (Delgado, 2000, 2006). La cuestión es compleja, pues Babajanian (2005) reporta como -en ocasiones- el respetar la organización tradicional conlleva a reforzar formas poco democráticas o lo que él denomina “cautividad predatoria”; estas prácticas se extienden también a agrupaciones gremiales o políticas que suplantán a la sociedad cambiando su diversidad intrínseca por la uniformidad de una visión institucional. Por el contrario Barnes, Newman *et al.* (2005) reportan cómo, a partir de la necesidad de nombrar representantes para los comités de participación social, algunas comunidades son capaces de reconfigurar sus redes informales y crear formas más participativas y democráticas que las anteriores. Por ello es imprescindible enunciar con claridad los objetivos de involucrar a la sociedad -¿se participa para construir juntos y mejorar los resultados o para utilizar los recursos humanos disponibles? o aún más, ¿se considera que la participación es buena en sí misma?-, y contar con un buen número de estrategias para promoverla y fortalecerla en una gran diversidad de circunstancias.

En este sentido, falta mucho por hacer en cuanto a la participación social en general y la participación infantil en particular, pues los niños y las niñas, salvo algunas excepciones, han sido ignorados en la mayoría de las políticas y los programas que buscan fortalecer la participación en educación, aún cuando ellos son parte activa y fundante de la comunidad escolar. “La participación con otros en tareas comunes es parte de la transformación del ser humano en un ser social, al satisfacer un importante deseo de relacionarnos con otros, y ayudar a los individuos a descubrir la fuerza potencial de la colaboración.” (Myers: 1992:388).

Por ello es importante cuidar la dimensión afectiva de modo que favorezca que las personas que participen se sientan bienvenidas, que se les trate bien y con respeto. Una de las condiciones básicas es que sientan que su presencia en las instancias de participación es relevante y que se toma en cuenta, ello contribuirá no sólo a ver concretados sus aprendizajes, sino a fortalecer su carácter ciudadano cuando intervengan en otras instancias.

De igual forma, la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas educativas desde su diseño y hasta su evaluación, puede ayudar a obtener mejores resultados, a desarrollar procesos con una mayor transparencia y a volverse contrapeso en la toma de decisiones institucional. Por ello, se discuten las diferentes condiciones y circunstancias en las que las personas participan en educación durante las diferentes etapas del ciclo de las políticas educativas.

## 7. Etapas de la participación social en las políticas educativas y públicas

### 7.1 Diseño y planeación

Una forma básica de involucramiento social en la etapa de diseño o planeación de políticas educativas son las consultas públicas, las cuales constituyen un momento significativo al que, según Cook (2002), se le debe dedicar tiempo, esfuerzo y recursos. Una consulta pública convoca a la diversidad de opiniones existentes en la sociedad, por lo que el tránsito de la diversidad al consenso -en especial en consultas de corta duración- resulta difícil. La transparencia, entonces, no se limita a la vigilancia en el uso de los recursos, sino a dejar en claro qué se hizo con las opiniones que no forman parte del consenso o mayoría. De la postura que resultó de la consulta, a quiénes se beneficia y a quiénes se perjudica con las decisiones tomadas y quién es la persona o grupo que elaboró la versión final de los documentos oficiales. En tanto que la rendición de cuentas sería la explicación ética y política de las decisiones tomadas.

### 7.2 Implementación

Con frecuencia, la participación social se da también en la etapa de implementación de las políticas públicas. La pregunta aquí es ¿qué tanto la operación del programa realmente considera los intereses y necesidades de los participantes? Si el diseño o planeación no fue llevado a cabo con la intervención de los miembros de la sociedad, o incluye sólo los aspectos organizativos para operar objetivos determinados desde afuera, muy probablemente se ignorarán las necesidades de los participantes.

De acuerdo con Rosemberg (2003), un servicio educativo que involucre a los miembros de la sociedad debe plantearse objetivos de desarrollo personal, educativo y financiero; es decir, para que sea significativo debe pensarse en programas integrales que consideren, entre otros, la profesionalización a través de sistemas abiertos que sistematicen los aprendizajes. De otra manera, la participación social sería vista exclusivamente como una forma de reducir la inversión que el Estado tiene la obligación de aportar para garantizar la educación. Cuando los miembros de la sociedad civil y comunidad que participan en comités tienen cierta experiencia es posible que planteen alternativas, que cuestionen y critiquen el enfoque oficial y que, eventualmente, demanden cambios en la política educativa y social (Chinsinga, 2005; Cook, 2002; Osgood, 2005; Dalhberg *et al.*, 1999, 2005; Delgado 2006; Broadhead *et al.*, 2007); en especial, si su intervención inicia con la puesta en marcha de una política, programa o acción, pues su exclusión en el proceso de diseño y planeación los llevará, tarde o temprano, a discutir sobre las condiciones generales del contexto en el que viven y sobre sus necesidades más apremiantes.

### 7.3 Evaluación

Por último, durante la etapa de evaluación también es frecuente encontrar que los intereses de la comunidad o “sociedad civil” y de quienes diseñan e instrumentan la política educativa no necesariamente coinciden. Ross y Kemshal (2000) indican que la principal crítica es a un modelo unilateral en donde las autoridades establecen las dimensiones a evaluar sin considerar el sentir de los participantes. Por ello, las evaluaciones no deben limitarse a valorar a los participantes y a sus hijos, también hay que observar el diseño mismo de las políticas y programas, la actuación de las autoridades y las formas en que éstas han facilitado u obstaculizado la participación.

Hay que señalar que la participación de la población, de la sociedad civil organizada y del gremio académico puede ser limitada por las autoridades, al establecer de antemano las variables a evaluar y/o las metodologías válidas para hacerlo (ver Smith y Hodkinson: 2005; Lincoln: 2005; y Cheek: 2005). Por ello es importante que el equipo técnico que realice la evaluación cuente con la participación de agentes independientes al gobierno, evalúe también las dimensiones éticas y políticas, y participe en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas-formación de agenda, diseño, implementación y evaluación.

## 8. Evaluaciones sobre la situación de la participación social en la escuela

La participación social en la educación no es algo nuevo, los padres de familia llevan años interviniendo en la escuela, aunque de manera restringida a la recaudación de cuotas, la organización de convivios y la reparación de la infraestructura escolar.

Como sabemos, la institucionalización de la participación social se remonta al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, durante el proceso de reforma y descentralización educativa.<sup>2</sup> Sin embargo, no fue sino hasta 1993 que se definió en la Ley General de Educación la estructura para la participación social en educación (Capítulo VII).

A fin de mostrar el funcionamiento de los Consejos de Participación Social, se presentan los hallazgos de algunas evaluaciones: la realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México) en 2006, la de Martínez, Bracho y Martínez sobre “Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad”, así como la “Evaluación y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad- Nivel Preescolar 2003-2006” llevada a cabo por ACUDE y la experiencia “Una comunidad que aprende y participa”, efectuada por ACUDE en una escuela pública de la Delegación Tlalpan, del Distrito Federal.

### 8.1 La evaluación de FLACSO/SEP

De acuerdo con los resultados preliminares de la evaluación llevada a cabo por FLACSO/SEP, para la mayoría de los entrevistados “la participación social es un componente fundamental para el desarrollo cotidiano de las actividades escolares, el mantenimiento y mejora de la infraestructura escolar y de la calidad educativa, así como la formación de (futuros) ciudadanos” (SEP, en línea: 15). La evaluación encontró que los patrones de participación social son muy heterogéneos e identificó experiencias “muy positivas de participación social, en donde los objetivos van más allá del ámbito de la infraestructura, contribuyendo a mejorar la calidad educativa” (SEP, en línea:15).

La evaluación también encontró que las Asociaciones de Padres de Familia y los Consejos Escolares de Participación Social desempeñan las mismas funciones, lo cual desata dinámicas de competencia entre ambas instancias. Con respecto a los actores de la participación social en la educación, un punto a resaltar es que la mayoría de los encuestados “la conciben esencialmente como una actividad de los padres de familia (sobre todo de las madres), los docentes y los directores, mencionándose poco otros actores (comunidad local, alumnos o ex alumnos)” (SEP, en línea: 16).

---

<sup>2</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en Diario Oficial de la Federación, 12 de mayo de 1992.

Respecto al “tipo” de participación social que promueven los Consejos y las personas que participan, en la mayoría de los casos, se orienta a los padres de familia en cuestiones relacionadas con el mantenimiento y la construcción de infraestructura escolar, a través de cuotas, apoyo en festivales y rifas, así como en el trabajo voluntario o la gestión de recursos ante la comunidad, empresas y autoridades (SEP, en línea: 16). Así, la participación se promueve en la etapa operativa o de implementación de las políticas, sin considerar necesidades e intereses de los participantes.

Finalmente, la evaluación menciona algunos aspectos que facilitan la participación social: 1) la existencia de un director que sea líder en la comunidad escolar, así como la disposición de los padres de familia y docentes para participar; 2) un ambiente escolar que fomente la confianza, la responsabilidad, el respeto, la comunicación, la transparencia y rendición de cuentas de las acciones realizadas por los distintos actores; y 3) la información, comunicación y delimitación explícita de los derechos y las responsabilidades de las instancias y actores involucrados en la tarea educativa. Entre los obstáculos se destacan la falta de apoyo de las autoridades estatales y municipales, el excesivo número de programas insertos en las escuelas, la falta de seguimiento y apoyo institucional para las actividades de participación social, la escasa vinculación entre los propios Consejos y la falta de Consejos en los niveles estatal y municipal de las diversas entidades federativas.

### **8.2 Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad**

El estudio de Martínez, Bracho y Martínez (2007) exploró el papel de los Consejos de Participación Social en tres entidades federativas -Colima, Zacatecas y Puebla- a fin de observar los avances a raíz de la puesta en marcha del Programa Escuelas de Calidad (PEC), tanto en materia de participación social en la educación, como de rendición de cuentas.

Una de las conclusiones de la investigación es que en los tres estados, a partir de la entrada al PEC, se dio mayor importancia a la conformación y/o funcionamiento de los Consejos. Sin embargo, la gran mayoría de los Consejos, en particular los Consejos Escolares, sólo existen en papel y/o para cumplir con los requisitos de incorporación al PEC.

El estudio reporta que el funcionamiento de los Consejos Municipales y Estatales en las tres entidades visitadas no es regular y que en la mayoría de ellos la “sociedad civil” no tiene presencia. Por ejemplo, en Colima, la mayoría de los Consejos Municipales se reúnen con cierta periodicidad, pero casi no participan padres de familia y/u otros actores sociales. De hecho, el estudio señala que la mayoría de los Consejos Municipales sólo se constituyen para cumplir con los requisitos administrativos y de convocatoria del PEC, pero no cumplen ni con las funciones de gestionar recursos para la mejora de los servicios educativos, ni de conocer y dar seguimiento a las actividades de las escuelas. Además, la instalación y operación de estos Consejos parece depender del interés que tengan las autoridades municipales y estatales en el tema educativo.

Con respecto a los Consejos Estatales, las autoras señalan que en ninguno de los tres estados, tiene un impacto real en la política educativa del estado ni funge aún como espacio de debate, consulta, orientación o apoyo para elevar la calidad educativa en sus entidades. En Zacatecas, por ejemplo, la presidencia del Consejo Estatal está a cargo de un ciudadano independiente quien convoca a distintos sectores de la sociedad civil a participar, pero el propio consejero presidente señaló que las reuniones del Consejo no son un espacio significativo de trabajo sobre educación.

Las autoras consideran como un problema importante el que no exista información suficiente sobre qué son los Consejos, quién los constituye, cuáles son sus funciones y cada cuándo deben sesionar. Además, no se ha discutido suficientemente por qué es importante participar.



Finalmente, se observa que si bien se “acepta” que los padres de familia participen en la escuela, no son claros los límites de su participación. Las autoras sostienen que varios de los informantes entrevistados –incluidos agentes educativos– indican que algunos docentes no están de acuerdo con abrir las puertas de la escuela a los padres de familia y la llamada sociedad civil, pues temen que personas sin la experiencia y la escolaridad suficientes opinen o intervengan en los asuntos propios de la escuela o sobre asuntos pedagógicos que “sólo les competen a los maestros”. Al igual que en la evaluación de FLACSO/SEP, las autoras encuentran que la participación social tiene mayor aceptación si tiene que ver con la recolección de cuotas y con las actividades para mejorar la infraestructura escolar.

### **8.3 Evaluación y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad-Nivel Preescolar 2003-2006**

Una de las estrategias del Programa Escuelas de Calidad (PEC) es promover en los centros educativos la participación social, al considerar los jardines de niños y el hogar como ambientes de aprendizaje complementarios y corresponsables, como espacios comunitarios abiertos a la sociedad. El PEC promueve la participación de la comunidad escolar a través del “Plan Estratégico de Transformación Escolar” (PETE), cuyo propósito es mejorar la calidad educativa y el ambiente de aprendizaje. Una de las innovaciones que plantea el PEC es que el plan de mejora de la calidad debe ser producto de negociaciones entre los miembros de la comunidad educativa, con el fin de definir las prioridades del centro a través de un diagnóstico y establecer las actividades para alcanzar los objetivos del plan de transformación.

## **9. Participación de la comunidad educativa**

La serie de evaluaciones que ACUDE ha realizado (Myers, Martínez, *et al.*: 2007) ha encontrado que la participación social que se impulsa en el PEC depende de tres factores:

1. la intensidad y dinamismo de las negociaciones en las comunidades educativas, esto es, el grado de participación o involucramiento de los actores;
2. la información y el conocimiento de los actores sobre el proceso educativo del PEC (reglas de operación, obligaciones para incorporarse al programa, habilidades para elaborar el PETE, diagnóstico institucional, elaboración de objetivos y metas del centro educativo, creación de indicadores, seguimiento, etc.); y
3. la complejidad de la participación de la comunidad educativa, tanto personal como grupal.

Se encontró, similarmente a lo que reportan Martínez, Bracho y Martínez (*Op. cit.*) que el nivel de participación se relaciona en gran medida con el nivel de conocimiento del Programa Escuelas de Calidad, lo cual explica por qué la participación de la comunidad educativa presenta una importante asimetría. Las directoras y las educadoras son quienes participan más activamente, mientras el trabajo que realizan los encargados de implementar el programa se relaciona con las supervisoras, directoras y educadoras. Las directoras y las educadoras son las responsables de difundir y fomentar la participación de la familia. Las familias entonces reciben de manera indirecta la información y no existen mecanismos para incluirlos en la aplicación del PEC, de ahí su menor participación.

## 9.1 La participación social en el Programa Escuelas de Calidad

Con el propósito de valorar la participación de la comunidad educativa y la evaluación del programa que realiza la propia comunidad educativa, se diseñó una entrevista. Esta entrevista se aplicó a los diversos actores de los centros educativos: directoras, educadoras, madres, padres y miembros de la comunidad. La entrevista reveló una participación diferenciada que parece depender del papel que se tiene en la comunidad educativa. La participación más activa corresponde a las directoras y educadoras, aumentando levemente en cada ciclo, por ejemplo, en el ciclo 2003-2004 la participación de las directoras y educadoras fue de 90%, durante 2004-2005 se alcanzó una participación del 95% y para 2005-2006 se llegó a un 98%. En contraste, la participación de las familias y miembros de la comunidad es más baja; en el ciclo 2003-2004 la participación fue del 48%, en 2004-2005 se incrementó al 64% y al finalizar el ciclo 2005-2006 disminuyó al 60%.

Se considera que existen diversos niveles de participación en una comunidad educativa y que éstos están determinados por la complejidad de la participación en el proceso educativo: de información, colaboración, consulta, participación en la toma de decisiones y control de la eficiencia<sup>3</sup>.

Al clasificar las actividades según el papel que se tiene en la comunidad educativa se observó que las directoras y educadoras juegan un papel muy importante en los niveles de mayor complejidad de participación, sus actividades se concentran en tareas relacionadas con la gestión educativa y el apoyo a diferentes acciones realizadas en el centro educativo. En cambio, entre las actividades que realizaron las familias se encuentran, principalmente, las del nivel colaborativo: la recaudación de fondos, la asistencia a reuniones de trabajo, el apoyo a las actividades promovidas por el centro y, actividades de mejora y mantenimiento en el jardín de niños. Aunque en algunos casos, la participación de las familias incluyó el nivel de consulta.

El nivel de complejidad de las tareas que se realizaron en los tres ciclos evaluados 2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006 sigue siendo diferenciado. Claramente, las tareas realizadas por las directoras y educadoras representan un nivel más complejo de participación (que va del nivel consultivo hasta el control de la eficiencia) y sus respuestas muestran un nivel de mayor comprensión del PEC y de la dimensión de la gestión educativa. Por otro lado, la participación de las familias sigue mejorando pero el nivel de complejidad es baj, a nivel colaborativo: mientras se incrementa la participación en actividades de recaudación de fondos y mejora o mantenimiento del centro educativo, disminuye de manera importante la toma de opiniones de las familias. De manera tentativa se puede decir que el PEC está promoviendo un tipo de participación que Rosemberg (2003) califica de utilitarista.

## 10. Una comunidad que aprende y participa: Una experiencia de promoción de la participación comunitaria

---

3 En el nivel *informativo* la participación se limita a la recepción de información sobre el programa educativo; en el *colaborativo* no sólo se informa a la comunidad educativa sino que se solicita su apoyo para determinadas actividades (usualmente tareas en casa relacionadas con los objetivos que se persiguen en el programa educativo, participación en diversos eventos y actividades, ayuda en acciones de mantenimiento del centro educativo, etc.); en el *consultivo* se solicita a la comunidad educativa ofrecer información, dar sugerencias e ideas para apoyar o mejorar los servicios educativos (encuestas, entrevistas, buzón de sugerencias, asistencia a reuniones, etc.); en el cuarto nivel la *participación en la toma de decisiones* es con respecto a los objetivos, metas y tareas que se desean alcanzar y realizar en los programas educativos (la comunidad educativa es parte activa del proceso educativo), el último nivel se relaciona con el *control de la eficiencia*, en él las familias no sólo participan activamente en la toma de decisiones, sino también en la forma de evaluar los logros y resultados del programa educativo.

Entre 2001 y 2007 ACUDE llevó a cabo una experiencia de investigación-acción con el fin de desarrollar, a partir de la práctica, una propuesta metodológica para la promoción de la participación con un enfoque territorial, que colocara las preocupaciones de los niños y las niñas en el centro de la movilización.

El proyecto parte de un diagnóstico, desde la mirada de los niños y las niñas, de los principales problemas que afectan a la comunidad de San Juan Tepeximilpa, Tlalpan, Distrito Federal. A partir de los resultados obtenidos se retomaron los problemas más sentidos por la población infantil y se generaron procesos de organización y acción colectiva para el análisis de la problemática, la elaboración de propuestas de solución y, el diseño y desarrollo de actividades que contribuyeran a mejorar la situación de los niños. De esta manera, se trabajó con grupos de niños y niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores, en espacios abiertos: parques, centros comunitarios, plazas públicas y en la escuela primaria de la localidad. Luego entonces, la participación no se restringió a los espacios formales de educación.

En la escuela primaria de la localidad se llevaron a cabo diversas actividades, entre ellas una consulta a niños, niñas y padres de familia, en la idea de incorporar sus propuestas al Proyecto Escolar.

A solicitud de la directora, ACUDE se incorporó en el Consejo Escolar de Participación Social (tanto en el turno matutino como en el vespertino), lo cual nos dio una condición privilegiada para conocer desde dentro las posibilidades y las dificultades que conlleva la estructura escolar actual. Con base en esta experiencia pudimos hacer las siguientes observaciones:

1. Los Consejos Escolares no funcionaban, existía el acta constitutiva, pero las directoras no sentían la necesidad y no tenían el interés de que fueran espacios de discusión y toma de decisiones.
2. ACUDE funcionó como un agente de capacitación y apoyó tanto al Consejo Escolar como a la Asociación de Padres de Familia (APF), hecho que ayudó a hacer que funcionaran los Consejos.
3. La consulta demostró, en este caso, que si se toman en cuenta las opiniones y las sugerencias de los niños, niñas y padres de familia, hay mayor interés en participar.
4. La capacitación y acompañamiento a la Asociación de Padres de Familia para que conocieran sus funciones y pudieran coordinar sus reuniones, hacer minutas, diseñar planes, dar seguimiento y evaluar sus acciones, los motivó y sirvió de ejemplo a niños y niñas. Además, cuando la APF se sintió fortalecida, su intervención en el Consejo Escolar fue pertinente y asertiva.
5. La experiencia de aprendizaje y desarrollo de los padres los incentivó a proponer y colaborar para mejorar la calidad de la educación, esto provocó que las autoridades escolares y los maestros(as) se sintieran amenazados en su espacio de poder. Sin embargo, fue posible coordinar los esfuerzos de la Asociación de Padres de Familia y los del Consejo Escolar, al propiciarse las condiciones para crear un espacio de negociación, respeto y escucha.
6. Una vez fortalecidas las instancias de participación tanto del turno matutino como del vespertino fue posible buscar la coordinación para bien de la escuela en su conjunto. De hecho, las directoras reconocieron el beneficio del trabajo realizado en los Consejos Escolares, ya que eso les permitió solicitar su incorporación al Programa de Escuelas de Calidad.
7. Las exigencias del PEC contribuyeron a la motivación de las autoridades y de los padres de familia para desarrollar un plan de trabajo conjunto y superar el imaginario de que la participación posible se reduce a la colaboración utilitaria, para mejorar infraestructura escolar.
8. No todos los padres y madres pudieron participar, por muy diversas razones, pero las ligadas a la pobreza tuvieron un fuerte peso. De cualquier modo, se logró un incremento importante en la realización de actividades a favor de la escuela, sobre todo en términos de gestión servicios y

relación con las autoridades locales; también se estrechó la relación con la comunidad, se favoreció la transparencia, la rendición de cuentas y la comunicación entre las directoras y los padres de familia.

Algunas de las reflexiones que se derivan de esta experiencia dan pistas no sólo para la elaboración de un modelo de participación comunitario, sino para la incidencia de las organizaciones sociales en políticas educativas, entre las que cabe destacar que:

Es muy importante definir desde dónde queremos promover la participación, qué tipo de participación queremos promover y cómo lo vamos a hacer, ello dará coherencia y consistencia a la propuesta, proyecto, programa o acción que se emprenda. En nuestra experiencia, cuando la participación parte de los derechos de todos los actores involucrados en la educación y desde la construcción de ciudadanía, entonces se constituye en un bien social y en una oportunidad de desarrollo de las personas y de los grupos. En este sentido, no se trata de *usar* a los participantes, sino de favorecer su *desarrollo*.

Pensamos que la participación social es un bien común en el que el gobierno debe invertir porque promueve procesos de aprendizaje, mecanismos de acompañamiento y ambientes propicios de convivencia.

La mayoría de los mexicanos no hemos tenido experiencias significativas y exitosas de participación, por eso es necesario construir un imaginario en el que el ciudadano y las instituciones hagan de la participación una actividad deseable, viable y gratificante.

La participación se aprende participando en procesos bien diseñados, con acompañamiento cercano y con resultados positivos, y todas las personas, independientemente de su edad y su rol social, deberían tener el derecho de participar. El meollo del asunto es generar procesos que no sean simulacros de participación, sino el ejercicio de un derecho que se vuelve compromiso con resultados tangibles.

La política actual de participación social en materia educativa, si bien es un adelanto en términos formales, aún no cuenta con la estructura flexible y los mecanismos necesarios para hacerla realidad.

### 11. Propuestas

Sin lugar a duda son muchos los retos que enfrenta la participación social en educación. La existencia de una normatividad que “regule” la participación social no garantiza que se ejerza y aunque el diseño de los Consejos de Participación Social tiene varios aciertos -pues al menos en teoría son instancias de consulta, orientación, colaboración y apoyo, que buscan integrarse de manera colegiada-, lo cierto es que –excepto en algunos casos- no han tendido una red social de interés, motivación y participación propositiva en torno al proceso educativo, no han generado más información acerca del quehacer educativo, ni avivado el interés familiar y comunitario por el desempeño escolar.

Una de las inconsistencias y retos de la estructura actual para la participación social es que “el tipo de participación prevista en los Consejos es de naturaleza consultiva, no decisoria, lo cual tiene implicaciones no solamente para un eventual proceso democratizador, sino incluso para la eficiencia misma de la política educativa” (Veloz Ávila: 2003:137). Por otro lado, la Ley no hace mención a procedimientos e instancias de apelación, de tal forma que los padres de familia no cuentan con recursos legales para hacer valer sus derechos (véase OCE: 2007). Así, aunque en la Ley General de Educación (LGE) se establecen las acciones que deberán conocer, proponer, alentar y respaldar los CPS en cada nivel de gestión (escolar, municipal, estatal y nacional), aún persisten graves omisiones,

como la falta de “prescripciones específicas” que promuevan desde la escuela la participación de los padres de familia y de la sociedad civil (OCE: 2007).

Con respecto al Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), su concepción oficialista, su pesada estructura y sobre todo su composición, no alientan procesos democráticos de participación social.

Por otro lado, aunque las asociaciones de padres de familia, a diferencia de los Consejos Escolares, operan en la mayoría de las escuelas de educación básica, también se sabe que están atados de manos, ya que por normatividad no pueden opinar sobre asuntos pedagógicos ni involucrarse en otras actividades distintas a la organización de convivios, faenas y/o recolección de cuotas. Si lo que se busca es que la sociedad civil participe de forma más activa, valdría la pena empezar por darle más peso, capacitación, información y atribuciones a este tipo de instancias.

Ante este panorama proponemos que:

Cualquier política o programa encaminado a promover y fortalecer la participación social en educación debe incluir a diferentes actores sociales. Es importante que quienes participan no sean exclusiva o mayoritariamente usuarios/beneficiarios de los servicios y programas del gobierno, sino que se incluya a diferentes miembros de la sociedad civil organizada, empresarios, académicos y personas interesadas en educación.

La política de participación debe ser inclusiva y no verse sólo como instrumento para el logro de metas gubernamentales, sino como una vía para el desarrollo y el “empoderamiento”<sup>4</sup> de los miembros de las instancias de participación y de toda la escuela. Involucrar a individuos, grupos y organizaciones en la toma de decisiones, la implementación de acciones y la evaluación de resultados es una forma de aprendizaje, una estrategia para fortalecer la democracia, una manera de ejercer y ejercitar la ciudadanía, y un modo para construir una cultura política más democrática, horizontal, participativa y dialógica.

Consideramos que fomentar la participación social implica, en primer lugar, informar y sensibilizar sobre su importancia, funciones y beneficios. En segundo, es importante dar un acompañamiento al proceso para ayudar a promover la participación. En tercer término, debe reportar beneficios en diferentes dimensiones: en la organización y gestión escolar, en el desempeño docente, en el alumnado, en los padres de familia y en la participación y el empoderamiento de la comunidad en general. En cuarto, es imprescindible que la participación se vincule con las necesidades e intereses de la comunidad en general y la comunidad escolar en particular.

Consideramos que la formación de actores de la sociedad interesados en participar en educación no tiene que esperar a la vida adulta. La escuela debe promover prácticas democráticas y ejercicios participativos que involucren a todos los niños y las niñas, les permitan opinar sobre los distintos problemas que enfrenta su escuela y localidad en la que viven. De nuevo, la idea es que los niños ejerciten y ejerzan sus derechos, en especial, el de participar porque la participación social debe basarse en una cultura de la información, en la que quienes decidan participar conozcan sus funciones, atribuciones, derechos, contexto legal, comunitario y escolar, por lo cual también es necesario difundir programas, políticas y metas educativas. Estas bases les permitirán conocer, opinar y valorar los alcances, limitaciones y retos de su quehacer.

La participación social debe contemplarse durante todo el ciclo de las políticas públicas sobre educación, puesto que la educación es una tarea en la que están implicadas diversas instituciones y

4 Para una discusión extensa sobre el concepto de “empoderamiento” véase Martínez (2004).

grupos sociales. En este sentido, el diseño de las políticas educativas debe ser flexible y prever la apertura de espacios de diálogo, debate, negociación y consulta, a fin de incluir la gran diversidad de expectativas y anhelos que se gestan en la sociedad, lo cual no significa que se dejen de lado los principios básicos de gratuidad, laicidad, equidad y transparencia.

El diseño de políticas públicas en educación –y no sólo- debe partir de un diagnóstico de las necesidades de la escuela, del contexto en que se ubica y del sistema educativo, para lo cual es fundamental incluir, entre otras, las opiniones de académicos e investigadores del tema educativo. Una posibilidad para elaborar este diagnóstico es llamar a distintas consultas públicas, en las que participen los diferentes actores de la sociedad: académicos, padres de familia, organizaciones civiles y sociales; para analizar los cambios e iniciativas necesarios para fortalecer tanto a las instancias de participación escolar (asociación de padres de familia y Consejos de Participación Social), como a la gestión y administración escolar misma.

Es necesario discutir, entre otras cosas, la viabilidad de ampliar las facultades/ atribuciones de las instancias de participación escolar, de modo que puedan intervenir en los asuntos internos de la escuela, sin que se dupliquen funciones; las posibles enmiendas a la LGE para promover desde la escuela la participación de los padres de familia y de la sociedad civil de una manera efectiva que deje de lado formalismos y simulaciones; y, la posibilidad de fomentar la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas en la escuela y en el sistema educativo.

Consideramos que debido a que la promoción y fortalecimiento de la participación social tiene un costo, debe preverse la asignación de recursos económicos, materiales y financieros para la capacitación, difusión e implementación de ésta.

Consideramos que una política de participación social efectiva deberá buscar continuamente la retroalimentación y el fortalecimiento de la estructura, a través de diagnósticos, de la interacción entre sus instancias, del sondeo continuo de opiniones, propuestas y sugerencias de todos aquellos involucrados e interesados en la vida escolar. Las políticas de participación social presuponen procesos de aprendizaje de los participantes en el corto, mediano y largo plazo, lo cual debe tomarse en cuenta al evaluar resultados, pues se depende de un contexto y de la propia maduración de las políticas y de quienes participan en ellas.

Una participación social efectiva implica llevar a cabo acciones orientadas a la democratización de la gestión escolar, lo cual se debe traducir en una administración escolar no sólo eficiente, sino sobre todo eficaz que sienta las bases para el desarrollo de actividades educativas y democráticas, en las que puedan participar todos los miembros de la comunidad educativa. Esto implica un estilo de liderazgo colaborativo, condición que aún no está muy presente en el sistema.

Consideramos necesaria la creación de una comisión en la que participen organizaciones civiles interesadas en la educación, así como especialistas en educación, con el propósito de analizar los resultados de las evaluaciones existentes y de definir mecanismos de participación suficientemente flexibles que den cabida a diversas formas de participación social en la escuela. Por ello es importante promover el fortalecimiento de los diversos mecanismos de participación social en la educación, desde la escuela hasta los niveles municipal, estatal y nacional, y no a la inversa.

Es necesario crear capacidades para la participación y la exigencia de cuentas, así como mecanismos de capacitación, acompañamiento y apoyo a los miembros de las diversas instancias de participación, eso facilitará el desarrollo de sus funciones, la coordinación con instancias similares y el enlace con otros niveles educativos y/o de la gestión escolar.

Promover el intercambio de experiencias de participación social en educación y difundir propuestas innovadoras, con la finalidad de dar a conocer nuevas metodologías y estrategias de trabajo.

Crear la figura de un ombusman de la educación que funja como representante ciudadano que vigile y defienda los derechos de niños, niñas, padres de familia y docentes, en el ámbito de la educación.

Establecer los mecanismos para garantizar que en el desarrollo de sus actividades, los medios de comunicación masiva contribuyan al logro de las finalidades prevista en el artículo 7 y conforme a los criterios establecidos en el artículo 8 de la Ley General de Educación.

## 12. Bibliografía

- Babajanian, (2005) Bottom up and top down? Community development in Post-Soviet Armenia: The Social Fund Model, *Social Policy & Administration*, 39(4): 448-462.
- Barnes, M. *et al.* (2004) Power, Participation, and Political Renewal: Theoretical Perspectives on Public Participation under New Labour in Britain, *Social politics: International Studies in Gender, State & Society*, 11(2): 267-279.
- Broadhead, P., C. Meleady y M. A. Delgado (2007) Children, families and communities. Developing integrated services. London: Open University Press–McGraw Hill.
- Brown, B. y J. Liddle (2005) Service domains-The new communities: a case study of Peterlee Sure Start, UK, *Local Government Studies*, 31 (4): 449-473.
- Campbell, A. (2003) Developing and evaluating Early Excellence Centres in the UK: some issues in promoting integrated and ‘joined-up’ services, *International Journal of Early Years Education*, 11(3): 235-244.
- Carabine, J. y S. Monro (2004) Lesbian and Gay Politics and Participation in New Labour's Britain, *Social politics: International Studies in Gender, State & Society*, 11 (2): 312-327.
- Cheek, J. (2005) “The practice and politics of funded qualitative research”, en N. Denzin e Y. Lincoln (eds.) *The Sage Handbook of Qualitative Research. Third Edition*, Thousand Oaks: Sage.
- Chinsinga, B. (2005) The clash of voices: community-based targeting of safety-net interventions in Malawi, *Social Policy & Administration*, 39 (3): 284-301.
- Cook, D. (2002) Consultation for change? Engaging users and communities in the policy process, *Social Policy & Administration*, 36(5): 516-531.
- Dahlberg G. y P. Moss (2005) *Ethics and Politics in Early Childhood Education*, London: RoutledgeFalmer.
- Dahlberg G., P. Moss y A. Pence (1999) *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care. Postmodern Perspectives*, London: Routledge Falmer.
- Delgado, M. A. (2006) Community involvement in services for young children, families and communities. Accepting, resisting and proposing alternatives to mainstream views. PhD thesis, Department of Educational Studies. University of York.
- Delgado, M. A. (2000) *Un Estudio Evaluativo del Proyecto de Educación Inicial, PRODEI* [Evaluative Study of the Initial Education Project]. Tesis de Maestría, Universidad Iberoamericana.
- Freire, P. (1972) *Pedagogy of the Oppressed*, Middlessex: Penguin Books.
- Hacia una Cultura Democrática (2007). *Evaluación y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad- Nivel Preescolar 2003-2006*, México.
- Hacia una Cultura Democrática (2007). *Una comunidad que aprende y participa: Una experiencia de promoción de la participación comunitaria*, México.
- Lincoln, Y. (2005) “Institutional review boards and methodological conservatism. The challenge to and from phenomenological paradigms”, en N. Denzin e Y. Lincoln (eds.) *The Sage Handbook of Qualitative Research. Third Edition*, Thousand Oaks: Sage.

- Llerenas, Vidal (2006) “Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social”, artículo presentado en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11 (Guatemala: 2006 Nov. 7-10).
- Martínez Bordon, Arcelia (2004) Education as A Route for Young Women’s Empowerment in Rural Mexico. PhD Thesis. Department of Politics. Sin publicar. Universidad de York, Inglaterra.
- Martínez Bordon, A., T. Bracho González y O. Martínez Valle (2007) *Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos sociales para la Rendición de Cuentas?*, Serie Cuadernos para la Democratización, México: Universidad Veracruzana/CIESAS.
- Melhuish *et al.* (2004) The National Evaluation of Sure Start Local Programmes in England, *Child & Adolescent Mental Health*, 9(1): 2-8.
- Myers, R. (1992) *The Twelve who Survive. Strengthening Programmes of early Childhood Development in the Third World*, London: Routledge, UNESCO y CGECCD.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) (2007) *La educación en México: una propuesta ciudadana*, México: Aula XXI-Santillana.
- Olvera, A. J. (coord.) (2003) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana.
- Osgood, J. (2005) Who cares? The classed nature of childcare, *Gender & Education*, 17(3): 289-303.
- Rosemberg, F. (2003) Multilateral organizations and early childhood care and education policies for developing countries, *Gender & Society*, 17(2): 250-266.
- Ross, L. y H. Kemshall (2000) Partners in evaluation: modelling quality in partnership projects, *Social Policy & Administration*, 34(5): 551-566.
- Smith, J. y P. Hodkinson (2005) “Relativism, criteria and politics”, en N. Denzin e Y. Lincoln (eds.) *The Sage Handbook of Qualitative Research. Third Edition*. Thousand Oaks: Sage.
- Veloz Ávila, N. (2003) *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa*. Borrador de tesis doctoral. FLACSO, México.



# La participación de la comunidad en asuntos escolares

María Elena Galván Rodríguez

## 1. Antecedentes y Base Jurídica

La participación social tiene sus inicios en el sexenio 1982-1988 con el impulso al proceso de descentralización. En el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se anuncia que uno de los ejes de su gestión sería justamente la descentralización de la vida nacional y uno de los elementos que resaltó fue el ofrecimiento de transferir a las entidades federativas el manejo de sus correspondientes sistemas educativos. El anuncio de esta actividad se hizo con reservas y es de suponer que esto obedeció a las dificultades inherentes a la posibilidad de remover la compleja estructura del Sistema Educativo Nacional y a la presión de actores externos.

En el siguiente sexenio, 1988-1994, cuando prácticamente había transcurrido la mitad del periodo gubernamental y no se tenía noticia de un avance sustantivo en el proceso de descentralización, el 18 de mayo de 1992, el Gobierno Federal, los gobernadores de los 31 estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

En este documento las partes firmantes aceptaron la transferencia de los servicios educativos de la federación a los Gobiernos Estatales; sin duda, esta iniciativa fue trascendente, sin embargo, no sólo contemplaba pasar la responsabilidad educativa a las entidades federativas, sino la creación de novedosas instancias de participación social para incluir a la comunidad en el sistema educativo. De hecho, planteó la posibilidad de crear una compleja estructura organizativa que partiría de la escuela a los municipios; de éstos a las entidades federativas y culminaría en el ámbito nacional; las instancias se denominaron Consejos de Participación Social.

Esta es la iniciativa más importante ocurrida hasta ahora en el proceso que, a lo largo de casi dos décadas, va recorriendo el camino inverso de la descentralización en el manejo del sistema educativo. El asunto que cobra relevancia en este contexto es que el Acuerdo demandaba una renovada participación social.

La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo al igual que en las otras esferas de la vida nacional. Esto implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí. Supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación (ANMEB, 1992:1).

Por otra parte, el Acuerdo incluyó un apartado específico sobre participación social. En dicho apartado se demandaba la participación de alumnos, padres de familia, directivos escolares y autoridades de los distintos ámbitos de gobierno, más la organización sindical; se interpelaba a todos los que intervenían en el proceso educativo y se intentaba una articulación estrecha entre el sistema educativo y la comunidad. Desde ese entonces se proponía que la participación social tuviera como finalidad alcanzar mejores resultados educativos, mayor comprensión de los padres en este quehacer, formar redes sociales de interés y mayor motivación. De la misma forma esta participación debería

ejerger “una mayor atención de la comunidad al correcto funcionamiento de la escuela”, esto es, desde este inicio se planteó una función de vigilancia y contraloría social.

En el mismo ANMEB se delineó la posibilidad de crear una estructura organizativa que se extendería desde la escuela a la comunidad, el municipio, la entidad y al final la federación. Se indicó que se crearían “figuras colegiadas -consejos escolares, municipales, estatales- en los que estén representados los docentes, los padres de familia, la comunidad y la autoridad”. Este fue el inicio de lo que casi un año después se llamarían Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (CEPSE).

Ahora bien, la Ley General de Educación - reforma normativa que se emitió el 13 de julio de 1993, casi un año después de firmado el ANMEB y también como iniciativa del gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari- previó todo un capítulo (el VII) para normar el complejo tema de la participación social en la educación. El apartado abarca del artículo 65 al 73 y en ellos se precisan las condiciones para la participación de los padres de familia (artículos 65 al 67) y de los CEPSE (artículos 68 a 73), sobre los cuales se establecen claramente los ámbitos de escuela, municipio, entidad y nacional; la forma de constituirse, funcionamiento y atribuciones.

Dos años después de que se emitiera la Ley General de Educación, en el sexenio 1994-2000, el Programa Sectorial del Ejecutivo Federal reconocía las dificultades a las que se enfrentaba la participación social, pues la conformación de estos consejos obedecía en gran parte a la enorme variedad de usos y costumbres en el país y la operación real de los consejos debía tomarlo en cuenta, a fin de que éstos respondieran con pertinencia a las necesidades y características de cada comunidad, pues lo que funciona en un contexto no necesariamente es lo más adecuado para otro. Tanto los gobiernos Federal como los Estatales se propusieron trabajar en forma conjunta para promover la “conformación de un marco flexible para dar cabida a la gran diversidad de formas de organización establecidas” (PDE 1995-2000: 42).

Al final de la administración, en agosto de 1999, se estableció el Consejo Nacional de Participación Social, que se rige bajo el esquema normativo del capítulo VII de la Ley General de Educación, del Estatuto interno expedido el 2 de diciembre de 1999 y los Acuerdos secretariales 260 y 280. Desde finales del año 2004, el Consejo entró en un proceso de renovación para consolidarse como el instrumento de apoyo, consulta y propuesta para el desarrollo educativo.

En Puebla, el Gobierno Constitucional emitió el Decreto de Creación del Consejo Educativo Poblano a través del Periódico Oficial del 17 de mayo de 1994, como organismo auxiliar de consulta y apoyo en materia educativa del Gobierno del estado y de la Secretaría de Educación Pública del estado. El organismo, entre otras líneas de la política educativa, considera a la participación social en la educación como medio para que todas las acciones educativas busquen el beneficio de la colectividad y la optimización del aprovechamiento de recursos involucrados en sus respectivas acciones (...), además, contempla a la gestión eficiente y participativa de las instancias educativas y de la sociedad en general. Dentro de este acuerdo se pretende lograr “una educación de calidad para la vida, equidad en las oportunidades educativas y una gestión eficiente y participativa”.

El Periódico Oficial publicó en diciembre de 2003, que por Acuerdo del Ejecutivo del estado, se creaba el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, y dentro de sus considerandos estableció que “la educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, es un proceso permanente que contribuye al desarrollo de la persona, a la transformación de la sociedad y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social”. Asimismo, “que el Gobierno del estado tiene como compromiso estimular el crecimiento económico, social y cultural de la entidad, con democracia, justicia y equidad

a través del impulso sustancial y continuado del desarrollo de las regiones y la más amplia participación social”.

El Acuerdo contempla la participación social efectiva que debe surgir de las comunidades, así como los canales y mecanismos para que puedan expresarse y comprometerse. “Una participación social activa, que por efecto de su propia dinámica exigirá más justicia, más bienestar social y personal, mejores leyes y mejor administración pública y privada”.

A todo esto hay que agregar que la Ley de Educación del Estado de Puebla establece: “que la autoridad educativa estatal promoverá e impulsará la participación social en la educación para el logro de los fines y propósitos educativos, a través de la instalación de un Consejo Estatal, así como de los Municipales y Escolares de Participación Social en la Educación, que tengan por objeto coadyuvar a elevar la calidad de la educación y ampliar la oferta educativa con criterios de equidad y pertinencia (...); para ello se requiere de una participación decidida de la sociedad en las tareas de planeación, desarrollo y evaluación de la función social educativa” y remata con “Participación Social que debe vincularse a la solución de problemas locales y regionales y promover una cultura educativa más allá del salón de clases, como un proceso constante y permanente de desarrollo personal y comunitario”.

## **2. La educación promotora de la participación social**

Como hemos descrito en el apartado dedicado a la base jurídica, no parece fácil enfrentar el reto de la Participación Social en la Educación. En cada uno de los niveles y ámbitos estas iniciativas han luchado contra diversos actores refractarios. Es por ello que debemos voltear hacia cada una de las instituciones educativas, evaluar su quehacer y promover aquellas formas de interrelación que permitan entender a la educación como promotora de la participación social.

Si la participación social en la educación debe estar enfocada hacia el logro de los fines y propósitos educativos, conviene entonces definir que una de las más altas responsabilidades de la educación es la de formar sujetos con capacidades y valores propios de la democracia, como la libertad, el sentido de la responsabilidad individual y colectiva; el respeto de la ley y los derechos humanos; la capacidad de diálogo y la tolerancia. Tales capacidades se cumplen en la medida en que las instituciones escolares, además de instancias de formación intelectual y valorativa sean verdaderos pilares de una vida democrática, lo que implica la construcción de instituciones y reglas que propicien un mayor grado de participación en el proyecto escolar y en la toma de decisiones sustantivas.

La educación es insustituible para formar hábitos de conducta, actitudes y valores apropiados a los proyectos de desarrollo socialmente compartidos. El cultivo de una mentalidad del cuidado de sí mismo, de los demás y del entorno es fundamental para lograr uno de los fines educativos que implica mejorar las condiciones de vida y, por supuesto, la convivencia social; además que la educación debe estar vinculada estrechamente al desarrollo.

La escuela se convierte en una de las alternativas efectivas para la inclusión de la sociedad, porque es precisamente ésta la que en sentido permanente abarca a toda la comunidad y las localidades la reconocen como la entidad por excelencia para desarrollar, sistematizar y promover procesos. No obstante, si queremos ubicar a la escuela como centro de estos procesos, debemos reconocer que todavía existe en ellos un estrecho margen para la toma de decisiones, que se traduce en una gestión poco eficiente, además de otros problemas que se enfrentan al interior de cada institución (administrativos, académicos, financieros, materiales, de participación social, etc.). Por ello toma fuerza la propuesta de promover a la gestión horizontal como línea estratégica, cambiar de un esquema

central que concentra las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, a un esquema que permita generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo.

Reconocemos y apoyamos el énfasis de muchas investigaciones actuales que aseguran que la clave para elevar la calidad de la educación no sólo está en la mejora de los insumos del sistema educativo (maestros, programas, libros, materiales educativos), que por lo demás son muy importantes, sino en la capacidad de organización de las escuelas y en el empeño que muestran para orientar responsablemente sus tareas al propósito fundamental de “hacer de cada escuela el espacio de convivencia en el que se prioricen el aprendizaje y la formación del ser”.

Consideramos que si los directivos, maestros, alumnos, padres de familia forman una auténtica comunidad educativa, ésta tendrá la capacidad de identificar sus propias necesidades, sus problemas y metas realizables, siempre orientadas hacia la mejora de la calidad del servicio educativo. Una institución escolar que sea capaz de generar un proyecto de desarrollo educativo propio que la enorgullezca y entusiasme, dejará de ser el último eslabón de la cadena burocrática, para convertirse en la célula básica del sistema educativo.

Con ello pretendemos que la nueva gestión escolar tenga como finalidad la transformación de la organización y el funcionamiento cotidiano de cada escuela. Para que este cambio sea posible, se ha hecho necesario a través de programas institucionales, como el de la Nueva Gestión Escolar y el Programa Escuelas de Calidad, del que nos ocuparemos posteriormente, propiciar que los profesores y directivos cursen un proceso de reflexión, experimenten con acciones de transformación y prueben que el cambio no sólo es posible sino favorable para todos los integrantes de la unidad escolar.

Para ello se requiere que la etapa de sensibilización dentro del quehacer del colectivo docente se realice de acuerdo a sus tiempos y motivación. No existe una receta mágica para cambiar a las escuelas, pero tampoco condiciones inalterables que no puedan modificarse en sentido positivo. Es solamente a través del interés de cada integrante de este colectivo como se logrará el cambio.

### 3. Mejora de la calidad educativa en Puebla y México: posiciones y propuestas

Dentro del cúmulo de opiniones y propuestas de organismos internacionales y nacionales que existen para la mejora de la calidad de la educación en nuestro país, el Banco Mundial refiere que a pesar de que México -y en específico el estado de Puebla- ha logrado un cierto crecimiento en cuanto a un mayor acceso a la educación (cobertura), le falta mucho por hacer en el mejoramiento de la calidad educativa y en lograr en sus alumnos un mejor nivel en los aprendizajes, en comparación con otras naciones y estados. Para lograr que la calidad educativa se eleve, el Banco Mundial hace una serie de recomendaciones y sugerencias:

1. México necesita continuos esfuerzos para que la toma de decisiones se traslade del nivel de los secretarios de los estados al nivel local de las escuelas.
2. Aumentar la autonomía de las escuelas públicas y poner en marcha exitosamente esta sugerencia. El aumento de autonomía puede proporcionar a las escuelas la flexibilidad que necesita para darle margen de decisión a los docentes y directivos, mejorar el clima escolar y la relación estudiante-maestro.
3. Considerar la participación de padres como medio para el logro de mejores resultados de aprendizaje.
4. Contar con servicios institucionales que faciliten los trámites.
5. Mejorar la evaluación y tener buena rendición de cuentas.
6. Aminorar las exigencias administrativas.

7. Mantener el reconocimiento de nuevos actores sociales, con quienes se tendrá que iniciar y fortalecer un diálogo permanente y la construcción de nuevos roles. Se debe incluir al organismo sindical y al aparato burocrático.

El Banco Mundial opina que pese a las mejoras significativas en educación, en México persisten desde hace varias décadas, considerables diferencias entre las poblaciones indígenas y no indígenas y que todavía son pocas las políticas para la educación bilingüe. En un párrafo de su análisis el organismo señala: “La evidencia mexicana enseña que como cualquier parte del mundo, el nivel socioeconómico juega un papel relevante en el rendimiento escolar, sin embargo, no es determinante, pues recientes investigaciones enfatizan que algunos factores cualitativos de la escuela, pudieran cambiar las políticas, reducir las desigualdades y aumentar el rendimiento escolar (...)”. El informe toca otros puntos importantes, como que si se responsabiliza de los resultados a las escuelas y a sus comunidades, ellas podrían usar mejores y más activos métodos pedagógicos y los administradores podrían adquirir la tecnología y equipo educativo apropiado para sus escuelas.

Los bajos resultados en educación plantean la necesidad de asignar responsabilidades para mejorar los resultados de aprendizaje y para eso es necesario “empoderar” a las escuelas y fortalecer el sistema de rendición de cuentas para que incluya a los padres de familia.

Así el Banco Mundial expresa opiniones y sugerencias sobre México y su política educativa en el documento publicado el 21 de julio de 2005, denominado: México, nota sobre las determinantes de la política educativa, del cual se han resaltado las más relevantes.

Por su parte, la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a través de Andreas Schleicher, opina que México debe establecer un perfil apropiado para la contratación de sus maestros y que, desde el principio, se debe identificar a los mejores docentes y de asegurarse de invertir los recursos en aquellos que van a dar los mejores resultados.

El funcionario de este organismo internacional también opina que “México ha mejorado frente a sí mismo”, que ha habido un avance modesto. Asimismo dijo que “la exigencia de la calidad de la educación es la pieza clave... los mejores sistemas del mundo están en los países donde las sociedades son muy exigentes” y que “los profesores deben comprometerse... desde el profesor que facilite y estimule a los niños a pensar por sí mismos”.

J. E. Funkhouser y M. R. González, en su informe adaptado: Executive Summary in Family Involvement in Children’s Education: Successful local Approaches, abordan algunos aspectos sobre lo importante que es la participación familiar en la educación de los niños y en las escuelas o “locales exitosos”. Explican que tras “treinta años de investigación se confirma que la participación familiar ejerce una poderosa influencia sobre el éxito del niño en la escuela” (Eagle, 1989; Henderson & Berla, 1994; U. S. Department of Education, 1994; Ziegler, 1987). Prosiguen: “Cuando las familias se involucran en la educación de sus hijos, ellos obtienen mejores grados y calificaciones más altas en las pruebas, asisten a la escuela con mayor regularidad, cumplen más con sus tareas, demuestran mejor actitud y comportamiento, llegan a término con mayor frecuencia en educación secundaria, y tienen mayor tendencia a matricularse en la Universidad, que aquellos estudiantes con familias menos involucradas. Es por esta razón una meta importante para las escuelas aumentar la participación de la familia en la educación de sus hijos, especialmente aquellas escuelas que prestan servicios a estudiantes de bajos recursos económicos y con riesgo de fracasar”.

Para que las familias trabajen en sociedad con las escuelas, éstas deberán proveerle las oportunidades y el respaldo, además del espacio necesario para lograr la participación (una alternativa de organización y apertura son los Consejos de Participación Social en las escuelas). Muchas veces las escuelas esperan que las familias lo hagan por su propia cuenta. El desarrollo de una eficiente sociedad

o consejo con la integración de padres de familia y el personal escolar, además de autoridades, crea un espacio escolar acogedor para que los padres participen apropiadamente en la toma de decisiones.

La integración, operación y desarrollo de estas sociedades y/o consejos también requiere que el personal escolar provea información y capacitación necesaria para lograr la participación, esforzándose por invitar a los padres a participar en la educación de sus hijos.

Para estos autores las escuelas exitosas en la educación de los niños son aquellas que más han logrado involucrar a los padres y a otros miembros de la familia en la facilitación del aprendizaje de sus hijos, miran más allá de las definiciones tradicionales de la participación –forman parte de la organización para conocer evaluaciones de sus hijos-, y tienen un concepto más amplio que incorpora a los padres como socios o consejeros totales en la educación de sus hijos; en vez de esforzarse solamente por incrementar la participación en actividades materiales y sociales, éstas buscan apoyar a las familias en aquellas actividades fuera de la escuela que inciten al aprendizaje del niño. Las escuelas que han desarrollado una exitosa sociedad con los padres, ven el logro estudiantil como una responsabilidad común y toda la comunidad educativa –padres, maestros, líderes comunitarios, directivos- desempeñan importante papel en el apoyo educacional del niño.

Una sociedad escuela-familia requiere una continua colaboración mutua, el apoyo y la participación del personal escolar y las familias, tanto en el hogar como en la escuela, en actividades que puedan afectar directamente el éxito del aprendizaje del niño. Los proyectos o programas escolares que logran tener éxito facilitan la comunicación padre-escuela y ayudan a los padres a apoyar el trabajo académico de sus hijos, tanto en la escuela como en el hogar; incluso, dentro de la planeación estratégica, se puede involucrar a padres voluntarios.

En síntesis, las estrategias que han sido de utilidad para las escuelas exitosas y que superan obstáculos para la participación de padres son:

- **Superar las limitaciones de tiempo y recursos.** Los programas exitosos consiguen tiempo y recursos para que ambos socios o consejeros, maestros y padres, puedan en principio conocerse entre sí para planificar su trabajo y ejecutar planes enfocados a aumentar el aprendizaje de los niños.
- **Proveer información y entrenamiento para los padres y el personal escolar.** La iniciativa de abrir la brecha informativa provoca que exista entendimiento y no desconfianza y se establezcan los propósitos que deberán compartir y hacerlos suyos.
- **Reconstruir la estructura escolar para dar respaldo a la participación de padres y comunidad.** La organización escolar y prácticas tradicionales, a menudo disuaden a los padres de familia y a la comunidad a participar. Las escuelas deben efectuar cambios con el fin de crear ambientes más participativos para incorporar a la sociedad, se deben construir nuevas estructuras menos jerárquicas, más personales y más accesibles a los padres.
- **Superar las diferencias escuela-familia.** Las diferencias culturales, sociales y económicas, separan a los padres de las escuelas y dificultan su acercamiento a las actividades escolares. Para superar estas diferencias la escuela debe diseñar estrategias y actividades, sobre todo aquellas dirigidas a padres con menos preparación, como servicios bilingües, promoción del entendimiento entre aspectos culturales, etc., a fin de acrecentar la confianza entre padres y escuela.
- **Acudir al apoyo de entidades externas para desarrollar sociedades y/o consejos.** Las escuelas exitosas se han logrado beneficiar acudiendo a entidades de apoyo disponibles en su comunidad y más allá de ésta. La colaboración y esfuerzo para proveer a la escuela y familia

con las herramientas necesarias para facilitar el aprendizaje de los estudiantes pueden incluir a empresas, servicios de salud, universidades, organismos regionales y estatales educativos.

Por otra parte, existen características que son comunes a las escuelas que han logrado éxito dentro de sus localidades y esto obedece a que han podido involucrar a gran número de padres, además de invertir su energía en encontrar soluciones a los problemas y no emitir excusas. Se debe procurar la participación responsable, sin embargo, las estrategias efectivas para provocar esta participación difieren de una comunidad a otra, por lo que se deberá estar abierto para la innovación y la flexibilidad.

1. **Las sociedades o consejos de participación no pueden ser abordados con una actitud homogénea.** Cada escuela debe identificar sus fuerzas, intereses y necesidades y plasmarlo en su planeación estratégica.
2. **La capacitación y desarrollo del personal constituyen una inversión esencial.** Tanto el personal como los padres de familia necesitan conocimientos y habilidades que les permitan trabajar entre ellos y con la comunidad en general para apoyar el aprendizaje de los alumnos.
3. **La comunicación es la base fundamental de las sociedades o consejos educativos efectivos.** El plan estratégico deberá considerar variedad de acciones que promuevan la comunicación entre docentes-padres-comunidad educativa.
4. **La flexibilidad y diversidad son elementos claves.** Reconocer que la efectiva participación de los padres puede darse de diversas formas, no necesariamente presencial. El énfasis debe ser en ayudar a que los padres apoyen a sus hijos para que ellos aprendan y esto puede tomar lugar tanto en la escuela como en el hogar o en cualquier otro lugar de la comunidad. Debe sacarse provecho de las capacitaciones, la asistencia académica y de los fondos económicos ofrecidos fuera de la escuela para apoyar proyectos.
5. **Se debe considerar siempre que los cambios cualitativos toman tiempo.** Reconocer que se requiere un continuo esfuerzo por un largo periodo de tiempo para desarrollar sociedades, consejos y escuelas exitosas; que cada vez que se resuelve un problema, a menudo surgen nuevos retos. Además una escuela exitosa requiere de la participación responsable, pertinente y propositiva de la mayoría de la comunidad educativa.
6. **Es necesario que los proyectos o planes se evalúen periódicamente, incluyendo el impacto de éstos socialmente, empleando múltiples indicadores.** Estos indicadores deberán evaluar la participación de los padres de familia, del personal escolar y de la comunidad y su satisfacción con las actividades relacionadas a la escuela; con todo ello deben valorarse aspectos cualitativos como el grado de interacción escuela-familia y sobre todo el progreso educacional del estudiante.

A pesar de que sería imposible atribuir únicamente el éxito de los aprendizajes de los alumnos a la participación de los padres, es cierto que muchas escuelas cuya meta es involucrar a los padres, ven mejoras en los logros educativos de los estudiantes y, aunque estos resultados positivos se deben con mayor probabilidad a una serie de factores internos y externos que se suman a los de la participación social, es evidente que éste es factor importante en muchas escuelas que logran elevar el nivel de éxito de sus alumnos.

## 4. Programa Escuelas de Calidad

En congruencia con el cúmulo de sugerencias y propuestas para mejorar la calidad de la educación en las escuelas públicas, surge el Programa Escuelas de Calidad, que en Puebla tiene sus inicios en el año 2000. El Programa tiene como propósito la transformación de la gestión institucional y escolar para superar diversos obstáculos en el logro educativo, como son el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo insuficiente de una cultura de planeación, la ausencia de evaluación externa de las escuelas y de retroalimentación de información para mejorar su desempeño.

También, los excesivos requerimientos administrativos que consumen el tiempo efectivo para el trabajo docente, directivo, de supervisión y jefaturas de sector; las condiciones poco propicias para el desarrollo de un liderazgo de los directivos escolares, el ausentismo, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la limitada participación social, las prácticas docentes rutinarias y rígidas con modelos únicos de atención a los educandos, así como las deficientes condiciones de infraestructura y equipamiento.

Se busca transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central, que concentra todas las decisiones acerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución, hacia un esquema que permita generar un nuevo modelo de gestión con enfoque estratégico desde la escuela hacia el sistema educativo y que involucre a las autoridades responsables de los tres niveles de gobierno.

El Programa Escuelas de Calidad sitúa a las escuelas de educación básica como unidad de cambio y aseguramiento de la calidad educativa, y a los alumnos como centro de toda iniciativa, reconociendo la capacidad de los alumnos, docentes, directivos y padres de familia; en suma, de la comunidad educativa para lograr una transformación del centro escolar que beneficie los aprendizajes de los alumnos aún en condiciones poco favorables para cumplir su misión y alcanzar su visión.

### 4.1 Misión, estrategia y objetivo general del Programa Escuelas de Calidad

La misión del Programa Escuelas de Calidad es mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de educación básica, con base en el fortalecimiento, articulación y alineación de los programas federales, estatales y municipales, a través de la construcción de un nuevo modelo de gestión escolar con enfoque estratégico, que permita transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas públicas que voluntariamente se incorporen al programa, enfocado a la mejora de los aprendizajes y a la rendición de cuentas.

Su estrategia consiste en la participación entre federación, estados y municipios en sus respectivos ámbitos de actuación para apoyar las acciones que la comunidad escolar decida, mejorar la calidad del servicio educativo y los resultados de aprendizaje, mediante una reorientación de la gestión institucional; ampliar los márgenes de decisión escolar, ofrecer capacitación, acompañamiento técnico que enriquezca el proceso de transformación escolar, abrir espacios significativos para la participación social responsable y proveer recursos financieros adicionales administrados directamente por la escuela. Para asegurar la operación del Programa se consideran 6 procesos genéricos que son: Incorporación, Financiamiento, Formación Continua, Acompañamiento, Evaluación y Comunicación.

El objetivo general que guía al Programa Escuelas de Calidad es el de instituir en las escuelas públicas de educación básica beneficiadas por el Programa, un modelo de gestión con enfoque estratégico, orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y la práctica docente, que



atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema amplio de participación social, cofinanciamiento y rendición de cuentas.

## 4.2 Perfil de una Escuela de Calidad

Una escuela de calidad es aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos y se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar. Es una escuela que procura la operación basada en normas, compartiendo sus experiencias e impulsando procesos de autoformación de sus actores.

Una Escuela de Calidad es una comunidad educativa integrada y comprometida que promueve la equidad y garantiza que los educandos adquieran los conocimientos y desarrollen competencias, habilidades y valores para alcanzar una vida personal y familiar plena, que participa en el trabajo productivo y continúa aprendiendo a lo largo de la vida.

Las escuelas de calidad propician su autoevaluación además de participar en evaluaciones externas. Los estándares de evaluación se integran en los siguientes bloques: a) Estándares de gestión, práctica docente y participación social; b) Estándares de logro educativo.

Por último y como colofón a esta propuesta reseñaremos casos de escuelas exitosas inscritas en el Programa de Escuelas de Calidad en el estado de Puebla, mismas que han seguido su proceso de construcción definiendo sus propios requerimientos y diseñando sus expectativas traducidas a acciones, dentro de una planeación estratégica participativa. Estas escuelas han iniciado y avanzado en su proceso cualitativo, sin ser determinantes. Hemos de reconocer que los cambios cualitativos no obedecen a temporalidad límite y las instituciones seguirán su camino siempre y cuando la dinámica y la convicción institucional así lo determinen.

## 5. Escuela Primaria Carmen Millán

Clave de Centro de Trabajo 21EPR0148A. Localidad Puebla. Municipio, Puebla. PEC II-III-IV-VI

1. Ésta es una escuela exitosa porque:
2. Los alumnos son los protagonistas de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.
3. Los padres de familia apoyan a sus hijos en la supervisión de tareas, en las visitas a la biblioteca y con su asistencia a eventos culturales y deportivos. Algunos padres ofrecen pláticas o conferencias a los alumnos y asisten a demostraciones de actividades escolares.
4. Los maestros fomentan el gusto por la lectura, realizan ferias del libro, viernes literarios, invitan a cuenta cuentos, desarrollan estrategias lectoras, proponen investigaciones, propician el aprender con otros y ayudan a otros a aprender; fomentan el aprendizaje colaborativo a través de nuevas ideas, empatía, razonamiento complejo, creatividad, transferencia del aprendizaje y autoestima. Ayudan a seleccionar información, utilizan enciclopedia, organizan sus clases en tres momentos: preguntan, exploran y construyen; dan libertad para expresar hipótesis y opiniones; consideran a la lectura y la escritura como la herramienta básica para aprender, como el medio efectivo para la comunicación y para obtener nueva información; vinculan al español con las demás materias, hacen uso sistemático del material bibliográfico del Programa Nacional de Lectura, presentan obras teatrales, exposiciones, debates, crean historietas, elaboran crónicas, realizan ensayos, usan material bibliográfico oficial y recursos diversos.
5. En matemáticas trabajan en equipo, descubren procedimientos, habilidades para resolver problemas, intercambian ideas y estrategias, confrontan resultados, permiten a los alumnos dar

opiniones, usar la lógica, anticipar resultados, buscar información, aplicar conocimientos en la vida diaria y usan las TIC's como Enciclomedia.

6. En evaluación, comprueban el propio aprendizaje, se evalúan las actitudes y habilidades de los compañeros, identificando las metas que se alcanzan como equipo y los logros obtenidos por todo el grupo por medio de la crítica y la autocrítica; observan el trabajo del alumno en forma individual y en equipo, cotidianamente evalúan los productos de cada sesión y elaboran una serie de instrumentos para registrar los aprendizajes de los alumnos.

## **6. Telesecundaria Teodoro Álvarez Bustamante**

Clave de Centro de Trabajo 21ETV0114J. Localidad, Zacatlán. Municipio, Zacatlán.

PEC II-III-IV-V-VI

Es una escuela exitosa porque:

1. La escuela conoce las expectativas de alumnos y padres, analiza los resultados de aprendizaje y da a conocer a padres de familia el plan anual de trabajo.
2. Para la mayoría de los padres de familia la educación de sus hijos es una preocupación fundamental, por lo que la escuela les demanda una mayor participación.
3. La escuela integra y opera adecuadamente el Consejo Escolar de Participación Social.
4. Los padres de familia y la comunidad escolar pueden observar los avances de la Planeación Estratégica de la escuela a través del Pizarrón de Evaluación.
5. La escuela proporciona a los padres de familia información específica de las actividades que realizan sus hijos.
6. La escuela da importancia al uso óptimo del tiempo.
7. En la escuela se realizan reuniones periódicas con el personal para informarle y hacerlo partícipe de lo que sucede en la escuela.
8. La escuela trabaja utilizando las TIC's.
9. El personal de la escuela realiza periódicamente reuniones de Consejo Técnico.
10. La escuela se destaca en evaluaciones nacionales.
11. La escuela ha logrado mayor nivel de cooperación de las madres de familia en el aprendizaje de sus hijos.
12. Mayor demanda de inscripción en la escuela.
13. La escuela da prioridad a las actividades académicas logrando mejor aprovechamiento escolar.
14. La escuela rinde cuentas a los padres de familia.

## **7. Escuela Primaria Indígena Felipe Carrillo Puerto**

C.C.T. 21DPB0198I. Municipio, Ahuacatlán. PEC II-III-IV-V-VI

Es una escuela exitosa porque:

1. Considera la educación como un factor importante que todos necesitamos para mejorar la vida diaria de todos los mexicanos y para la familia, sin importar la cultura étnica.
2. En la escuela se toma en cuenta la participación y acuerdos del personal docente en reuniones de Consejo Técnico.
3. El personal docente se encuentra abierto al diálogo y a nuevas formas de trabajo, a la actualización permanente, al trabajo colegiado, a un clima de confianza para una mejor educación, al cambio de actitud, a la participación constante en la elaboración de materiales didácticos utilizando

recursos a su alcance y materiales didácticos de la SEP que adecuan a las necesidades, características y contexto de los alumnos; a lograr mejores resultados de enlace, a desarrollar fluidamente la expresión oral en los alumnos para evitar la confusión de letras y grafías y así expresarse bien en español; a cambiar de actitud, hábitos y practicar valores como el respeto, el compromiso y la solidaridad; a planear estrategias que permitan una mayor comprensión de textos. También, a involucrar a todos los agentes en el proceso educativo en el diálogo y la toma de acuerdos para la investigación de contenidos étnicos y su aplicación; a proyectar nuestra cultura mediante acciones continuas: danza, oratoria, declamación, exposición, conferencia en radio y televisión y a crear un clima propicio para la enseñanza y el aprendizaje.

### 8. Escuela Secundaria Jorge L. Tamayo

C.C.T. 21DES0022O. Localidad, Tehuacán. Municipio, Tehuacán. PEC V-VI

Es una escuela exitosa porque:

1. Elabora en colegiado su Planeación Estratégica de Transformación Escolar.
2. Constituye el Consejo Escolar de Participación Social en la Educación en tiempo y forma.

#### 8.1 Logros y alcances de la Planeación Estratégica de Transformación Escolar

##### a) Dimensión pedagógica-curricular

La escuela tiene como propósito colocar en el centro de la actividad institucional el aprendizaje de los alumnos. De acuerdo al enfoque de cada una de las asignaturas, cada profesor realiza la evaluación en cuatro momentos: evaluación diagnóstica, formativa, sumativa y final. Es el profesor quien a través de la inducción-deducción determina el logro de sus propósitos; como recurso de apoyo utiliza diversos materiales didácticos, mismos que emplea de acuerdo a las necesidades y características de cada grupo: *El profesor: voz, movimiento, presencia, energía, dinamismo, creatividad.*; anexos y recursos didácticos: aulas de clase, laboratorios, talleres, sala audiovisual, red escolar, biblioteca, canchas, auditorio, libros de texto, libros del rincón, pizarrones interactivos, láminas, mapas, grabaciones, videos, DVD, mobiliario, etc.

El trabajo en colegiado hace patente la necesidad de intercambiar las experiencias de los docentes, tanto como apoyos referenciales para utilizarlos en situaciones didácticas, como por la necesidad de resolver situaciones problemáticas que se presentan en el aula y así buscar en conjunto las soluciones más adecuadas.

La evaluación permite a los directivos y docentes emitir juicios de valor acerca del aprovechamiento escolar y tomar decisiones que apoyen a los estudiantes en su desarrollo para lograr las competencias necesarias. Para ello recurren a la observación, la realización de trabajos en la escuela, tareas, participación individual, en equipo y grupal; a diversos tipos de examen y otros medios para obtener evidencias que lleven a emitir una valoración a través de un análisis que permita describir la información e interpretarla para determinar el valor y significado de los cambios en el aprendizaje. La tarea de la evaluación se simplifica con la elaboración de criterios que impidan ambigüedades tanto para el docente como para el alumno, lo que implica responsabilidades y compromisos para ambos.

##### b) Dimensión Organizativa

Para organizar el funcionamiento de la escuela se considera la participación de los diferentes actores con criterios bien definidos basados en la normatividad:

1. Asignación de responsabilidades individuales y colectivas (comisiones, asignación de grados y grupos). Se realiza atendiendo diferentes criterios como son: perfil académico para asignación de grados y grupos; disposición, responsabilidad e interés demostrado en el desempeño de responsabilidades anteriores. En la institución se promueve la elaboración de proyectos en cada Academia; con la participación de la mayoría de los actores educativos, guiados por el director y los subdirectores, se coordinan los equipos de trabajo, y se logra la motivación y el compromiso para lograr los objetivos planteados.
2. Organización y funcionamiento de los Consejos (Técnico y Escolar de Participación Social). Ambos Consejos están integrados con base en la normatividad vigente, su funcionamiento es de vital importancia, ya que en ellos se realizan los procesos de planeación, evaluación y seguimiento de las diferentes actividades que se llevan a cabo en la institución; cada Consejo desempeña las funciones propias que la normatividad les señala. En esta institución el Consejo Técnico Consultivo se conforma durante el primer mes de labores y trabaja en reuniones ordinarias cada bimestre, y en reuniones extraordinarias cuando los asuntos a tratar lo ameritan.
3. Organización de Comités Emergentes (Seguridad Social y Padres de Familia, otros). Estos comités también desempeñan una función de vital importancia en el desarrollo de las actividades cotidianas de la escuela, dado el número de miembros de la comunidad. El Comité Emergente de Seguridad brinda atención cada vez que se presenta algún incidente en la integridad física de los miembros que conforman la comunidad; el Comité de Padres de Familia desempeña también una función trascendental, de tal forma que representa una fortaleza muy importante para esta institución.
4. Organización para la interacción con padres de familia y la comunidad. Se desarrollan diferentes actividades con la finalidad de involucrar de manera objetiva, permanente y responsable a los padres de familia con la educación de sus hijos; se realizan actividades como asesorías bimestrales, talleres para padres, conferencias, escenificaciones, obras de teatro en las que se abordan las problemáticas que se presenta en la vida de los adolescentes. Asimismo se interacciona con diferentes instituciones como son: el albergue de Educación Indígena de la comunidad de San Juan Cautla, asilo de ancianos, Aldeas Infantiles, SOS, DIF Municipal y Estatal, etc., a las que se dan diversos apoyos, entre ellos, actividades culturales.
5. Formas de relacionarse e identificarse entre miembros de la comunidad escolar. Se realizan diferentes actividades deportivas, sociales y culturales en las que interactúan los miembros de la comunidad escolar y se fomentan las relaciones humanas, sobre todo, la de pertenencia a la institución.

### **c) Dimensión Administrativa**

En la dimensión administrativa la institución se enfoca hacia la organización de normas que auto-regulen la convivencia escolar entre directivos, maestros, alumnos y padres de familia, considerando en primera instancia el cumplimiento del calendario escolar que emite la Secretaría de Educación Pública.

Para la elaboración de documentos se siguen los estándares de gestión administrativa ante las instancias pertinentes, tomando en cuenta el proceso que se aplica de acuerdo a la normatividad operante.

La dimensión administrativa cumple con el calendario escolar y destina de manera gradual la jornada escolar al aprendizaje, disponiendo y aprovechando en forma adecuada los servicios y recursos necesarios para realizar sus actividades.

Las actividades a las que esta institución les dio prioridad fueron las de carácter académico, dedicándoles la mayor cantidad de tiempo, así que esa escuela está en primer lugar a nivel estatal y dentro de las primeras 100 a nivel nacional, según datos del CENEVAL en aprovechamiento escolar.

Las inasistencias de docentes son cubiertas por los prefectos y/o directivos, o con maestros que tienen horas comisionadas. Cuando se presentan ausencias injustificadas del personal se aplica la normatividad vigente, reportando para el descuento correspondiente el formato DG-22.

Los movimientos laborales del personal se deciden con base a sus derechos laborales, pero sobre todo a su desempeño profesional mostrado y avalado por los organismos de la escuela.

La escuela cuenta con un reglamento interno sustentado en el Acuerdo 98 y formulado por el Consejo Escolar de Participación Social en la Educación, en el que se privilegia el trato equitativo para toda la comunidad escolar.

Todos los bienes de la escuela están contemplados en un Inventario General en el cual anualmente se realizan altas y bajas de los materiales adquiridos. Los materiales son distribuidos por el contralor de la institución (con base a un control) y participan docentes y alumnos a fin de optimizar los recursos aportados por la Asociación de Padres de Familia, quienes representan una verdadera fortaleza en la institución.

### **d) Dimensión Comunitaria y de Participación Social**

En esta escuela secundaria la relación que los maestros establecen con padres de familia y miembros de la comunidad es trascendental para el éxito de las tareas escolares, de acuerdo a la misión de la escuela.

La relación con los padres de familia y la comunidad es aceptable, existe tolerancia y respeto con las otras instituciones educativas vecinas y con los órganos de gobierno de la propia escuela. Los padres de familia son incorporados en las actividades de apoyo a las tareas educativas, así como en el mantenimiento del edificio escolar. La escuela realiza actividades educativas para los padres.

El Consejo Escolar de Participación Social en la Educación funciona aunque está en el proceso de la operación de acuerdo a las especificaciones que marca el artículo 70 de la Ley General de Educación.

El apoyo de los padres de familia está en función del logro de los compromisos establecidos en el Proyecto Escolar. Asimismo los docentes establecen comunicación clara y precisa con los padres de familia para comunicar en las juntas bimestrales de asesoría el aprovechamiento de sus hijos y otros aspectos concernientes a la estancia de sus hijos en la escuela, como su comportamiento, cuidado del aula, mobiliario y anexos de la escuela, actividades en que se participa, etc. Cuando se hace necesaria la presencia de tutor se cita a éste mediante un comunicado que indica el día, hora, lugar y motivo de la cita.

Para el buen funcionamiento de la escuela se considera necesario contar con la presencia de los padres de familia; se han utilizado estrategias de sensibilización esperando mejorar la asistencia y buscando concientizar a los tutores de su responsabilidad en el proceso educativo de sus hijos.

La escuela ha logrado establecer una estrecha relación con la comunidad a través del trabajo con los padres de familia, así como también con las autoridades educativas y civiles. La autoridad civil ha brindado vigilancia durante los tiempos de entrada y salida de los alumnos.

Cada año, durante la ceremonia de fin de curso escolar, el director de la escuela rinde cuentas a la comunidad sobre los resultados educativos y la administración de los recursos financieros, de éstos últimos se hacen informes periódicos durante las reuniones de padres de familia.

### **Bibliografía**

Arroyo Herrera, Juan Francisco (2002). *Legislación Educativa Comentada*. México: Porrúa.

Freire, Paulo (1975). *Acción cultural para la libertad*. Buenos Aires: Tierra Nueva.

Gunder Frank, André y Fuentes, Marta (1988): *Diez Tesis sobre los movimientos sociales*. Madrid: "Alfoz" n. 54-55.

Maza, Enrique (2007). "Panorama desalentador", en *Proceso No 1605*. Mexico.

Núñez, Alberto (2002). *La Participación Social como medio para forjar un futuro mejor*. México: Entorno No. 162.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (18 de mayo de 1992).

Periódico Oficial del Estado de Puebla (17 de Mayo de 1994).

Periódico Oficial de la Federación (2003).

La participación social en la educación básica en México:  
**Reflexiones en el marco de la Evaluación  
Nacional de la Participación Social en la  
Educación Básica, 2000 – 2006**

Ursula Zurita Rivera<sup>5</sup>  
(FLACSO-México)

Este documento analiza la participación social en la educación básica en México, basándose en algunos de los principales resultados de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica 2000 – 2006. A partir de dicha Evaluación, se reflexiona sobre el funcionamiento y desarrollo de los Consejos de Participación Social, ya que éstos han sido el eje rector de la política de la participación social en educación básica de las últimas administraciones federales. A la luz de esto, se concluye con una breve reflexión sobre la noción de participación social en la educación y en la escuela, así como algunas implicaciones teóricas y metodológicas para su estudio.

## 1. Introducción

La región de América Latina y el Caribe emprendió en los años noventa reformas educativas para incrementar la calidad y la cobertura con equidad. Dichas reformas se enmarcaron en los desafíos que impuso la reforma del estado en contextos de reciente democratización, crisis fiscal y apertura de los mercados a la competencia internacional (Gajardo, 1999; López, 2007; Di Gropello, 1999).

Desde entonces, la participación social ha ocupado un lugar importante en las agendas de las políticas educativas de nuestra región. Con un discurso relativamente compacto, la participación social en la educación ha estado vinculada con otras líneas de política educativa orientadas a la descentralización, la autonomía escolar y la rendición de cuentas.

En el caso particular de nuestro país, la reforma educativa se remite al Acuerdo Nacional de la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, 1992) y a la Ley General de Educación (LGE, 1993). En ellos, la participación social fue concebida como un elemento decisivo en la construcción de un sistema educativo comprometido con la calidad y el federalismo educativo, que apostaba a la construcción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad mexicana.

En términos específicos, tanto en el ANMEB como en la LGE, la participación social es promovida fundamentalmente en dos grandes niveles del sistema educativo (Ver cuadro 1). En el primero se ubica a la participación en el marco de la formulación, diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas educativas, cuyos *protagonistas* son, entre otros, las autoridades educativas (nacionales y locales), los académicos, los empresarios, los padres de familia organizados en múltiples grupos y las

---

<sup>5</sup> Profesora e investigadora de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México. Correo electrónico: [uzurita@gmail.com](mailto:uzurita@gmail.com) y [uzurita@flacso.edu.mx](mailto:uzurita@flacso.edu.mx) El contenido de este trabajo es responsabilidad estrictamente personal.

asociaciones de la sociedad civil. Desde aquí, la participación está referida al proceso de elaboración de las políticas educativas y las acciones que de éstas se derivan.

En el segundo nivel, la participación social tiene lugar en la escuela. En ella, la participación social está a cargo de los propios actores de la comunidad escolar.<sup>6</sup> Se trata, por ende, de una participación situada en el funcionamiento cotidiano de las escuelas. Sin embargo, ambos tipos asumen que la participación social puede tener un papel fundamental en la democratización del sistema educativo y en la mejora de la calidad educativa.

**Cuadro 1**



Elaboración propia

Un elemento novedoso de la reforma educativa en México fue la creación de los Consejos de Participación Social (CPS), plasmada en la LGE.<sup>7</sup> A estos Consejos, en tanto figuras colegiadas (conformadas por miembros y representantes de los maestros, los padres de familia, la comunidad y las autoridades), les fueron asignadas funciones de gestión, colaboración y apoyo a la tarea educativa. Los Consejos parecían ser la principal apuesta para la articulación y organización de la participación social en la educación en el país; dado que en cada escuela, municipio y entidad federativa se constituiría un Consejo hasta llegar a formar uno nacional.<sup>8</sup> De esta manera, los Consejos por sus características

<sup>6</sup> En el ANMEB, son los padres de familia quienes tienen un reconocimiento destacado en la nueva concepción de la participación social en la educación, fundamentalmente en el espacio de la escuela.

<sup>7</sup> Néstor López señala que entre las diferentes leyes de educación creadas en el marco de las reformas educativas de América Latina y el Caribe de los noventa “en cuanto a las formas de participación, se destaca la promoción de instancias u órganos colegiados como espacios consultivos y de orientación” (2007, 40).

<sup>8</sup> En la Ley General de Educación (1993) el capítulo VII está dedicado al tema de la participación social, específicamente a los Consejos de Participación Social. Posteriormente fueron emitidos dos Acuerdos Secretariales relacionados con este tema; el 260 en el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, así como el 280 dirigido a los mismos propósitos pero para los Consejos Escolares de Participación Social. Respecto al Consejo Nacional, habrá que recordar que sólo una vez fue instalado y funcionó en el periodo de 1999 a 2002.



específicas, podrían comunicar y conectar vertical y horizontalmente, a diferentes actores e instancias de la estructura del sistema educativo.

Sin duda, las expectativas sobre los CPS fueron muchas en México en la medida en que significaban la principal vía para la promoción de la participación social en la educación. De algún modo, dichos Consejos expresaban la apertura de las escuelas y de los sistemas educativos a la sociedad (Santos, 2003). En otras palabras, estos Consejos parecían significar el reconocimiento por parte del Estado de la importancia y el derecho de la sociedad a intervenir en la educación. No obstante, no todas las lecturas compartieron este optimismo, pues para otros autores, este cambio podía amenazar el cumplimiento de la responsabilidad estatal en materia educativa.<sup>9</sup>

Con todo, lo que hoy resulta un hecho es que en México desde de los años noventa, los Consejos de Participación Social han tenido un papel primordial en las acciones de política educativa orientadas a la promoción de la participación social en la educación. Ahora bien, esta situación no pasó desapercibida en el ámbito académico, ya que a la luz de los años, los Consejos se han constituido en una referencia en los análisis sobre la participación social en la educación; ya sea en la formulación de políticas y rediseño del sistema educativo (Latapí, 2005); en el funcionamiento, innovación, evaluación de las escuelas (Zurita, 2007); en las relaciones establecidas entre diferentes actores, especialmente entre los CEPS y las Asociaciones de Padres de Familias (Gershberg, 1999); en el marco del diseño y funcionamiento de ciertos programas estratégicos, como el Programa Escuelas de Calidad (Bracho, 2005, 2006; Loera, 2003, 2005; Santizo y Cabrero, 2004); o, bien, en el análisis de determinados temas en la investigación educativa como la descentralización, la autonomía escolar, la calidad educativa y la rendición de cuentas, por ejemplo (Santizo, 2006; Veloz, 2003).

Este trabajo, tal como lo dice su título, expone algunos resultados de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica en México, realizada en 2006 por un equipo de investigación de FLACSO-México<sup>10</sup>, a petición de la SEP. Esta evaluación aborda la participación social en la escuela desde una perspectiva que va más allá de la existencia, el funcionamiento o el impacto de los CPS, y este documento se concentra específicamente en ellos. Las razones son varias, pero la más importante es que, tal como se dijo arriba, en la administración federal del sexenio 2000-2006 los Consejos fueron la estrategia primordial de la política de la participación social en la educación. No obstante, este documento reconoce que la participación social es un fenómeno complejo que rebasa ampliamente a los Consejos. En tanto la participación social es concebida como un proceso, la instalación de los CEPS se inscribe en la historia de la escuela, en las formas arraigadas de participación social, dando lugar a la coexistencia de varios esquemas de participación social con objetivos no necesariamente compartidos, con alcances temporales y temáticos diversos y, por ende, con resultados distintos.

---

<sup>9</sup> La desconfianza creada por la *retirada* del Estado se expresó no sólo en el ámbito educativo sino en todas las políticas sociales, donde el discurso estatal exaltaba la participación de la sociedad civil a la vez que desplegaba políticas de corte neoliberal (Dagnino, 2006). Esta desconfianza se retroalimenta con el temor que suscitan las propuestas de participación lanzadas por los Estados, donde la manipulación, la corrupción y el clientelismo parecen socavar el principio de autonomía, independencia que suponen las formas organizativas ciudadanas (Cunill, 2006: 177).

<sup>10</sup> La coordinación académica estuvo bajo la responsabilidad de Ursula Zurita. El equipo estuvo formado por Fernando Bazúa, Gabriela Becerril, Martín de los Heros, Fabiola Fernández, Efraín Pérez, Viviana Pinto, Juan Soca, Benjamín Temkin. Marcela Ramírez y Giovanna Valenti participaron como coordinadoras institucionales de la SEP y la FLACSO-México, respectivamente. Además se contó con el apoyo de los expertos Alberto Arnaut (COLMEX) y José Luis Velasco (IISUNAM). El documento completo de la evaluación está en Zurita, 2007.

Ahora bien, este documento examina algunos resultados en torno al funcionamiento de los Consejos documentados a través de la encuesta y los estudios de caso realizados como parte de la evaluación. Para eso, el texto se ha organizado de la siguiente manera. En la primera parte se describen las principales características de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica 2000-2006. Posteriormente, se exponen algunos resultados de los CEPS relacionados con la instalación, el funcionamiento y los logros más relevantes alcanzados por éstos. Por último, se concluye con algunas reflexiones derivadas de esta evaluación que pretenden contribuir al estudio de la participación social en las escuelas y en la educación.

## **2. La Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica en México, 2000 - 2006**

La Evaluación de la Participación Social en la Educación Básica en México analizó las estrategias, lineamientos y mecanismos de promoción de la participación social en la educación básica adoptados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el periodo 2000-2006, así como su impacto en las diferentes formas que tomó dicha participación social en este periodo. Esta investigación examina cómo los múltiples cambios introducidos en el sistema educativo (la descentralización, la reforma educativa y la reforma jurídico-administrativa del sistema educativo con anterioridad al año 2000), han promovido la participación social, fundamentalmente en el espacio escolar.

La evaluación tiene varias características que vale la pena destacar: a) el foco principal está puesto en la escuela; b) es la primera evaluación nacional donde se analiza la participación social en los tres niveles de la educación básica (preescolar, primaria, secundaria) al igual que en varias de sus modalidades (general, indígena y comunitaria); c) indaga tanto las formas novedosas de participación social (CEPS, PEC) como las tradicionales (por ejemplo, a través de las Asociaciones de Padres de Familia o las relaciones entre los maestros y los padres de familia, la escuela y la comunidad); d) comprende una ambiciosa estrategia metodológica que puso la atención, por un lado, en los sujetos de las escuelas públicas de educación básica y del sistema educativo y, por otro, en la implementación de la política de participación social en las escuelas.<sup>11</sup> En otras palabras, este estudio trató de ver la participación social desde los actores de las escuelas, saber cómo la viven y la valoran, y conocer cuáles son las expectativas y las recomendaciones que tienen al respecto.

Desde esta perspectiva, la recolección de datos se convirtió en un reto, dado que para dar respuesta a las preguntas planteadas en la evaluación se requería la utilización de diferentes técnicas de investigación. Entre las de tipo cualitativo sobresalen la revisión documental<sup>12</sup> y los estudios de caso, llevados a cabo en seis entidades federativas.<sup>13</sup> En las técnicas cuantitativas, los datos fueron recogidos

---

<sup>11</sup> En principio, podrían parecer aproximaciones diferentes y, en cierto sentido, contradictorias. Sin embargo no lo son dado que las escuelas representan el objetivo final de políticas que promueven la participación social justamente en los espacios escolares. En concreto, como lo han señalado múltiples especialistas tanto en educación como en políticas públicas, la recepción, las acciones y los cambios que éstas suponen no son inmediatos, mecánicos, homogéneos ni únicos. De hecho, algunos autores, han aseverado que la complejidad, el carácter procesual y contextual así como la indeterminación son inherentes a la implementación de las políticas educativas (Ezpeleta, 2004: 405).

<sup>12</sup> La revisión incluyó, además de la bibliografía nacional e internacional especializada en la participación social y las reformas educativas, documentos institucionales como programas nacionales y estatales de educación, el programa subsectorial en educación básica, programas educativos estratégicos, entre otros.

<sup>13</sup> Los estudios de casos se hicieron en Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas. La selección se basó en que ellos posibilitan una comparación en cuanto a: la diversidad de la oferta de servicios educativos; al desarrollo

a través de una encuesta nacional aplicada a directores de una muestra de 1200 escuelas públicas de nivel básico.<sup>14</sup>

Así, esta evaluación posibilitó la construcción de un panorama nacional de la participación social en las escuelas públicas de preescolar, primaria y secundaria. A partir de ella fue posible dilucidar el impacto de la política correspondiente a la anterior administración federal. Al hacerlo, se identificaron a los actores del sistema educativo y otros externos a éste, que participan en la educación básica mexicana. También se conocieron las modalidades en que participan dichos actores, los logros buscados y no buscados así como los problemas derivados. Por último, se recabaron sugerencias que diversos actores hicieron para mejorar la participación social.

### 3. Principales resultados

La Evaluación de la Participación Social de la Educación Básica encontró un mosaico de experiencias variadas de participación social que se despliegan en las escuelas públicas. En ellas, la intervención de los actores está dada desde la especificidad del lugar que cada uno ocupa en las escuelas. La Evaluación advirtió que la política de la participación social ha permeado a las escuelas, ya que se ha generado y extendido un discurso que valora positivamente la participación social.

Sin embargo, la participación social genera opiniones variadas y encontradas cuando se lleva al caso concreto de algunos actores, como los CEPS, o bien a ciertos programas educativos, como el PEC. Es ahí, donde las comunidades escolares juzgan la participación social en función de las experiencias alcanzadas, de los problemas solucionados pero también de las dificultades creadas o acentuadas. Entre algunos actores escolares se advirtió el temor, la desconfianza, el rechazo a la participación social; mientras que en otros, una minoría, se observó la confianza y la aceptación de la participación social. De hecho, en algunas escuelas, la participación social ha sido no sólo un motor de cambio educativo, sino también de construcción del sentido de comunidad y de pertenencia e, inclusive, de formación y práctica ciudadana.

No obstante, lo que resultó una evidencia generalizada es que las escuelas tienen múltiples necesidades de capacitación, información, apoyo, acompañamiento y asesoría para impulsar la participación social. Sobresale este hecho porque estas necesidades no son solucionadas a través de los Consejos o de los programas estratégicos federales y estatales aún cuando éstos poseen,

---

en la integración de sus CPS en los distintos niveles (escolar, municipal y estatal); la interacción entre programas estratégicos (federales y locales), participación social y rezago educativo (alto-bajo), entre otros criterios. La información del Distrito Federal fue proporcionada por el estudio colectivo *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*, apoyado por la convocatoria de Fondos Sectoriales 2003 SSED-F-SEB-CONACYT (Zurita, 2007). Los estudios de caso implicaron la realización de entrevistas a empresarios locales, representantes de las asociaciones estatales de participación social, representantes y líderes de las fracciones estatal y nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), especialistas en educación, ciudadanos distinguidos, miembros de los poderes ejecutivos y legislativos locales, entre otros. Los grupos de enfoque se hicieron con autoridades educativas (jefes de sector, supervisores, asesores técnico-pedagógicos), representantes sindicales, directores y maestros, padres y madres de familia, ex-alumnos de secundaria, miembros de instancias de participación social de los seis estados del país. En total, participaron alrededor de 500 personas tanto en las entrevistas como en los grupos de enfoque.

<sup>14</sup> La Encuesta Nacional sobre la Participación Social en Educación Básica (2006) indagó a través de una figura clave, el director, los procesos y resultados de la participación social en las escuelas del nivel básico. La información fue recabada en 30 entidades federativas, con la excepción de Oaxaca y Zacatecas, pero es representativa únicamente por nivel de educación básica.

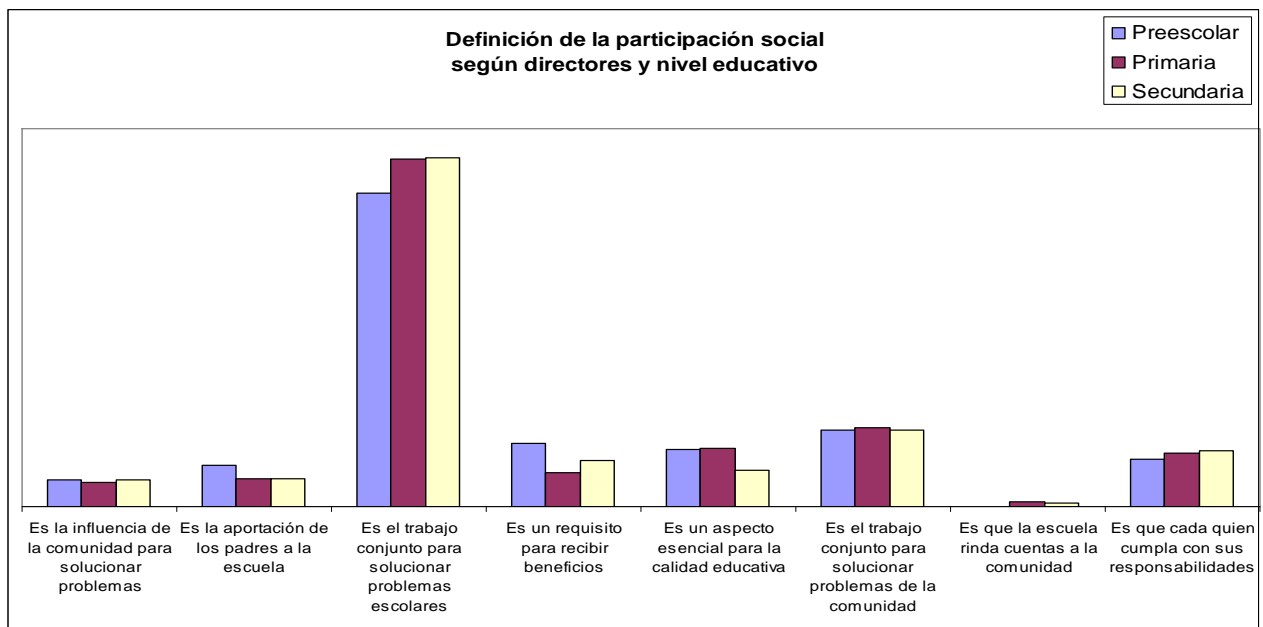
normativamente, funciones, ámbitos de competencia y objetivos que, en principio, estructuran y orientan el tipo de participación social deseado en las escuelas.

A continuación se exponen sólo algunos de los hallazgos más relevantes de esta investigación, organizados en tres grandes bloques que dan cuenta del impacto de los CPS en las escuelas. Estos bloques son: a) la definición de la participación social desde la perspectiva de los directores, b) el desarrollo de los CEPS, y c) su funcionamiento.

**a) La participación social desde la perspectiva de los directores**

Más de la mitad de los directores de los tres niveles de las escuelas de educación básica piensa que la participación social es un trabajo en equipo entre los diferentes miembros de la comunidad escolar, cuyas reuniones buscan resolver los problemas que aquejan a la escuela, pero también a la comunidad (véase gráfica 1). Para una parte pequeña de ellos, menos del 1 a 10 por ciento, la participación social es que cada quien cumpla con sus responsabilidades. En el nivel de preescolar se opina, con mayor frecuencia, que es un medio para obtener beneficios. Los directores de secundaria opinan, en menor proporción, que se trata de un mecanismo para elevar la calidad educativa.

**Gráfica 1**



Fuente: FLACSO, Encuesta Nacional de Participación Social en Educación Básica, 2006

Como se observa, predomina la visión de la participación como el trabajo conjunto para solucionar problemas escolares. No se encuentran diferencias significativas en las definiciones de participación social por edad del director (menor a 35 años, entre 35 y 55 y mayor a 55 años). Aunque por sexo sí existen posiciones distintas: las directoras opinan en mayor porcentaje que la participación social es un trabajo en equipo, y aumenta el porcentaje conforme mayor es el nivel educativo en el que laboran. De esta manera, en el nivel de secundaria, poco más del 60% de las directoras define así la participación social.

Se encontraron diferencias muy significativas en la definición de la participación social por nivel educativo que ostenta el director. Los directores con normal básica que trabajan en el nivel preescolar la asocian en mayor proporción con el trabajo en equipo para beneficiar a la escuela, pero los de normal superior la equiparan con un mecanismo para elevar la calidad educativa, y para resolver problemas externos a la escuela, es decir, de la comunidad. Los que estudiaron alguna licenciatura en educación o tienen grado de maestría opinan muy parecido a los de normal superior. Esta situación se repite en primaria y secundaria.

En resumen, se puede decir que los directores que tienen mayor nivel educativo son más propensos a definir la participación social como un medio para coadyuvar a solucionar problemas que van más allá de los límites escolares, y que es un instrumento invaluable para elevar la calidad educativa.

La idea de participación social en la comunidad escolar se asocia en gran medida a la idea de trabajo en equipo, y en menor grado a aspectos negativos de la participación social. Vale la pena decir que este hallazgo es consistente con lo arrojado por la consulta del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE).<sup>15</sup> Con esto parecería, entonces, que la participación rebasa una concepción tradicional donde ésta se encuentra referida fundamentalmente a los padres de familia y a su exclusivo interés por el desempeño de sus hijos (Corvalán y Fernández, 2000).

Asimismo, esta perspectiva de la participación social se encontró reiterativamente en los estudios de caso tanto en los grupos de enfoque como en las entrevistas individuales a múltiples actores. En palabras de un funcionario del sistema educativo de Querétaro:

“El tema de la participación social hoy en día no sólo es una necesidad sino es una responsabilidad... Cada día tenemos una sociedad más demandante, más exigente y qué bueno que así sea, porque quienes estamos pues pensando el servicio público de la educación, debemos responder en esas expectativas que hoy la gente tiene de nosotros... El México en el que vivimos es un México que demanda con mayor energía la calidad en los servicios que ofrece el Estado a sus ciudadanos y la educación pues lo que al ámbito nuestro corresponde, es preparar todos lo pequeñitos y jóvenes.”

No obstante, esta visión tampoco es complaciente, pues también se identificaron otros propósitos de la participación social que tienen una connotación negativa (gráfica 1). Por ejemplo, la participación social vista como un requisito condicionante para la recepción de beneficios para la escuela o limitada a la aportación de las cuotas por parte de los padres.

Estas apreciaciones sobre la participación social se repitieron en los estudios de caso.

Entre los directores se escucharon distintas opiniones que reflejan una actitud contraria a la participación social. Entre los argumentos más generalizados se encuentran los siguientes: la preferencia a mantener alejados a los padres de familia de la escuela para evitar conflictos, sobre todo entre éstos y los maestros; la participación social entendida como un medio no de apoyo, sino de control; o, en el mejor de los casos, como un requisito a cumplir. En cambio, para algunos maestros la participación social sólo significa que cada quien cumpla con lo que le corresponde.

Los padres de familia, por su parte, sienten deseos de intervenir pero no saben con precisión en qué ámbitos y bajo qué reglas. En general, para los padres de familia, el sistema educativo, sus actores, sus programas y estructura resultan ajenos y complejos. De igual modo, los padres de familia y los alumnos

---

<sup>15</sup> La Primera Consulta Nacional sobre Participación Social, organizada por la Secretaría Técnica del CONAPASE, se hizo entre los últimos meses de 2004 y los primeros del 2005. Esta consulta constituye un esfuerzo nacional por conocer la opinión sobre la participación social en la educación de los diferentes actores escolares: maestros, personal administrativo, exalumnos, vecinos y otros invitados. En ella colaboraron aproximadamente 74 mil escuelas públicas de educación básica de todas las entidades federativas, salvo Michoacán y el Estado de México.

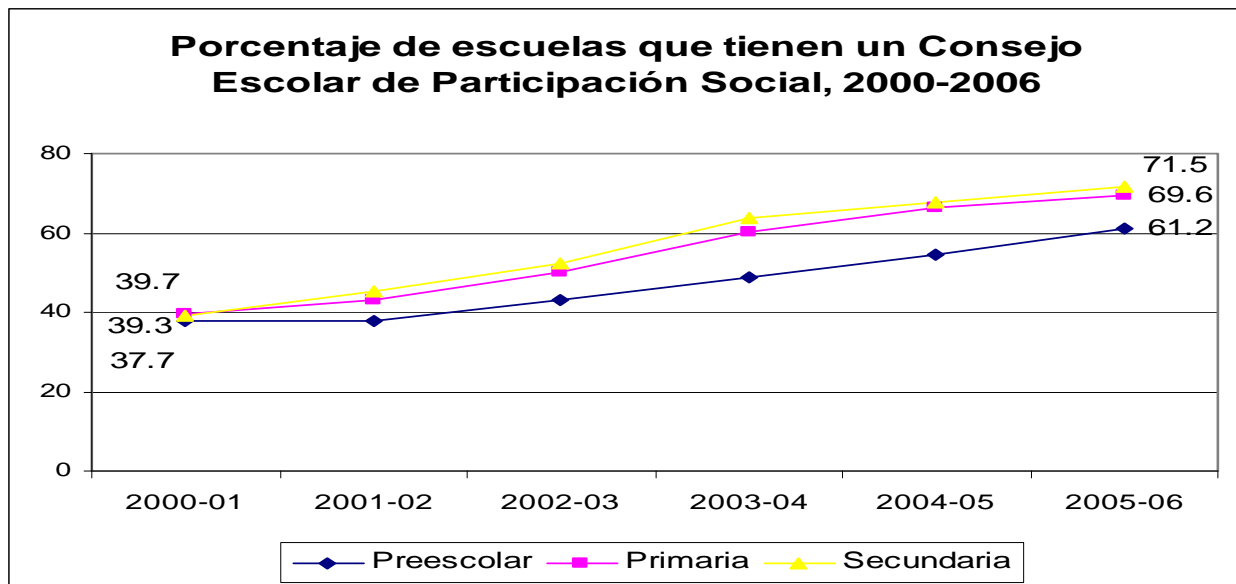
señalaron que es relativamente común recibir invitaciones a participar en diversos asuntos de la escuela; sin embargo, llegado el momento, su opinión no importa, sus preguntas no encuentran respuesta, porque las decisiones están tomadas con anticipación. En el caso de los padres, su participación está dirigida a la aportación de cuotas y al apoyo para la realización de actividades orientadas a la mejora de la infraestructura escolar, así como de las celebraciones cívicas y sociales.

### b) Instalación de los Consejos Escolares de Participación Social

Desde los años noventa, en nuestro país el principal instrumento de implementación de las políticas diseñadas para impulsar la participación en las escuelas lo constituyen los CEPS. En el sexenio 2000-2006, el número de CEPS, según datos proporcionados por la Secretaría Técnica del CONAPASE, aumentó en un 22% y mantuvo un crecimiento sostenido en los tres niveles educativos.<sup>16</sup> Así, siguiendo esa información, en el año 2000 había 111,732 Consejos Escolares, mientras que al final había 136,104, equivalente al 75% del total de 181,337 escuelas públicas de educación básica.

Estos datos son congruentes, en términos generales, con los que nosotros recabamos. Según la Encuesta de la Evaluación, para el ciclo escolar 2005-2006, alrededor del 70% de las escuelas de los niveles primaria y secundaria, tenían un CEPS instalado, y poco más de 60%, en escuelas del nivel preescolar (ver gráfica 2).

Gráfica 2

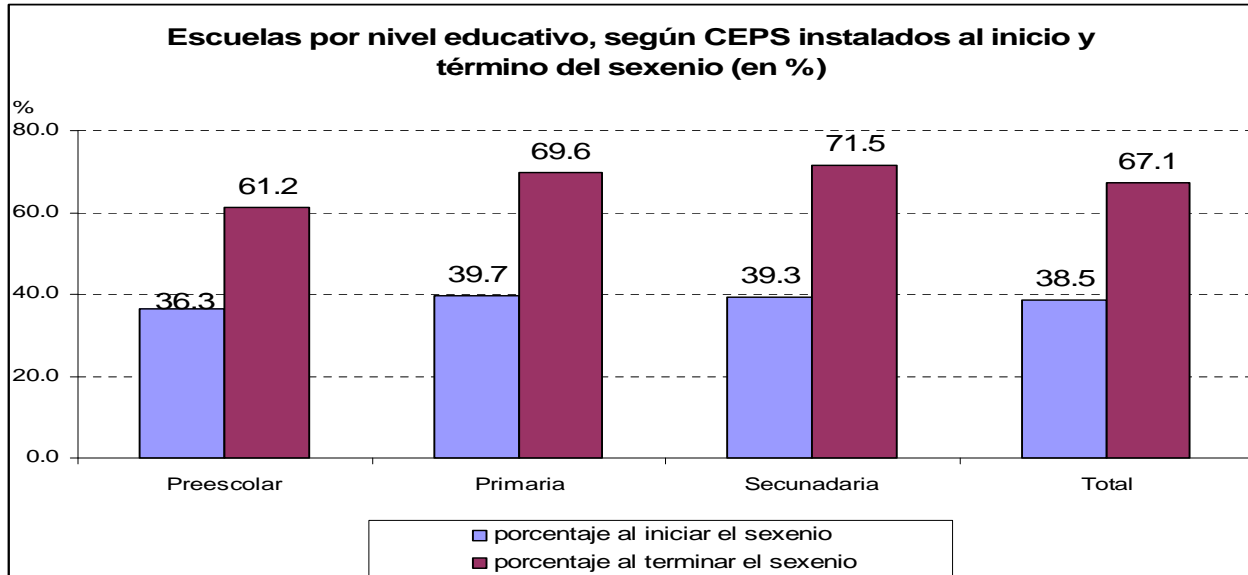


Fuente: FLACSO, Encuesta Nacional de Participación Social en Educación Básica, 2006

<sup>16</sup> Dicho crecimiento también fue experimentado por los Consejos Municipales y Estatales de Participación Social. En el caso de los municipales, al comienzo había 1,029 y al final 1,075 de un total de 2,445 municipios en el país. En cuanto a los estatales, el sexenio empezó con 15 y terminó con 22. La Evaluación encontró que hay factores externos a los educativos que tienen un peso decisivo en la instalación de los Consejos Municipales y Estatales. Entre estos se encuentran el número de municipios a nivel estatal, la presencia diversa de partidos políticos en las cabeceras municipales, las características geográficas de los municipios y estados, entre otros.

Este cambio es importante ya que al inicio de la anterior administración federal, sólo en el 38.5% de las escuelas públicas de educación básica tenían un CEPS; seis años después, más de dos terceras partes de las escuelas tenían instalado el CEPS (ver gráfica 3).

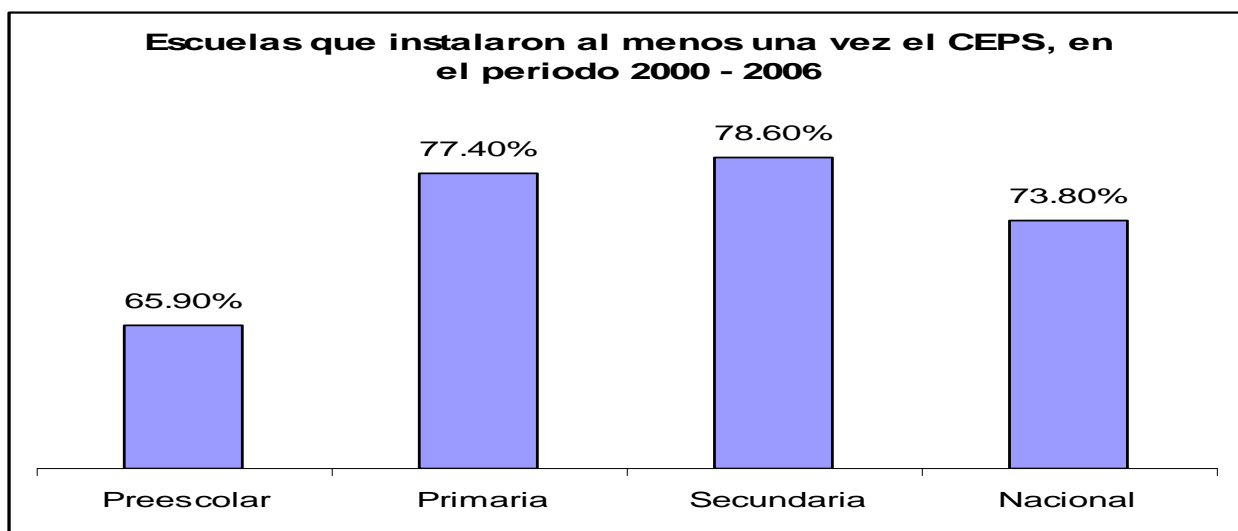
**Gráfica 3**



Fuente: FLACSO, Encuesta Nacional de Participación Social en Educación Básica, 2006

Sin embargo, hay diferencias importantes entre los niveles educativos. Como lo muestra la gráfica 4, mientras en el nivel de preescolar alrededor de dos tercios de las escuelas habían instalado su Consejo por lo menos una vez, en el nivel de secundaria la proporción era mayor (78.6%). Vale la pena agregar que se identificó como tendencia general, la instalación constante (todos los años) de los CEPS en un tercio de las escuelas de la muestra, aunque también con diferencias importantes por nivel educativo.

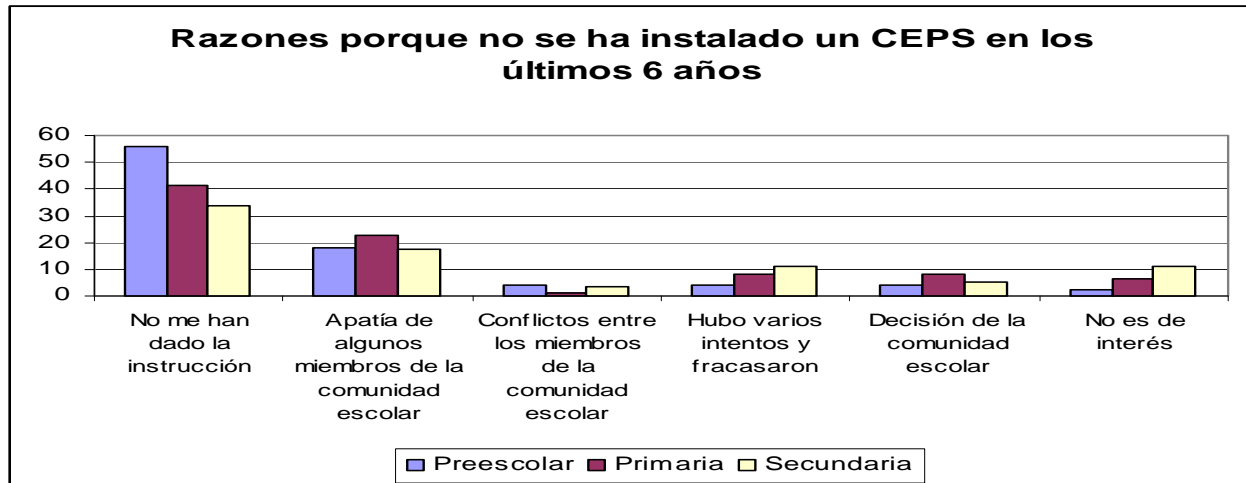
**Gráfica 4**



Fuente: FLACSO, Encuesta Nacional de Participación Social en Educación Básica, 2006

La encuesta indagó las razones por las cuales en algunas escuelas nunca se había instalado un Consejo (gráfica 5). La principal razón aducida fue que las autoridades educativas no les habían dado la instrucción a los directores para crearlos; la segunda fue la apatía entre los miembros de la comunidad por conformarlos. Sin embargo, en particular llaman la atención algunas razones que suponen cierto nivel de participación social, por ejemplo, cuando no se crean por decisión de la comunidad.

Gráfica 5



Fuente: FLACSO, Encuesta Nacional de Participación Social en Educación Básica, 2006

En las escuelas sin CEPS cobra más importancia, por obvias razones, la Asociación de Padres de Familia (APF)<sup>17</sup> y/o los padres de familia, quienes de modo individual sobre todo en el nivel preescolar, mantienen una estrecha relación con los docentes y las escuelas. En cambio, en los niveles de primaria y secundaria tienen mayor relevancia las acciones, generalmente circunscritas al trabajo de los Consejos Técnicos Escolares,<sup>18</sup> que llevan a cabo los maestros y los directivos en torno a la gestión escolar.

<sup>17</sup> La Encuesta encontró que el 98% de las escuelas públicas de nivel básico cuentan con una Asociación de Padres de Familia. Las APF se ocupan de recoger las cuotas de los padres de familia y de administrar los recursos de acuerdo con las necesidades y prioridades de la comunidad escolar. La manera en que difunden la información de sus actividades es a través de las reuniones que se realizan con periodicidad variada, pero es muy común que sean al principio y al final del ciclo escolar. Es frecuente que usen el periódico mural como un medio de comunicación. En aquellas escuelas con matrícula grande, la organización de las APF es compleja, pues en algunas los miembros y representantes son elegidos por votación, y se forman comisiones con designaciones específicas de trabajo. Las APF de las escuelas están insertas en una estructura mayor, puesto que tienen un representante a nivel estatal y uno a nivel nacional. Sin embargo, la Evaluación encontró que las Asociaciones Estatales de Padres de Familia no mantienen una relación estrecha entre sí.

<sup>18</sup> El 80% de las escuelas públicas de nivel básico, de acuerdo con los datos arrojados por la Encuesta, poseen un Consejo Técnico Escolar. El CTE es la agrupación de los maestros y directivos de la escuela. Se reúne con mayor periodicidad –en algunas, cada semana o quincena– para comentar asuntos pedagógicos y de organización del calendario escolar, así como la elaboración de eventos extraescolares. En estas juntas se comisionan a los maestros para ejecutar ciertas acciones que cumplen con objetivos del proyecto escolar o de los programas que provienen de la Secretaría de Educación Pública o de otras Secretarías.



### c) Funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social<sup>19</sup>

La opinión de los directores sobre el funcionamiento de los CEPS es un elemento significativo, pero no suficiente, para su evaluación. Por ello fueron considerados otros aspectos para conocer el desempeño real de los Consejos, tales como la rotación de los miembros, la periodicidad y los motivos de sus reuniones, su composición, así como los resultados de su funcionamiento.

La rotación de los miembros del CEPS ocurre en cada ciclo escolar en alrededor del 90% de las escuelas de educación básica que tienen o han instalado alguna vez el Consejo. En un alto porcentaje (67%) de escuelas del nivel de preescolar, a diferencia de la primaria y la secundaria, el Consejo se reúne más de tres veces al año. La planeación de actividades escolares representa el motivo de reunión que acumula el mayor porcentaje (38.2%) en la educación básica; el segundo es la obtención de fondos, tanto para infraestructura como de mobiliario escolar (25%).

Sólo en una de cada diez escuelas se mencionó la evaluación de avances y cumplimiento del proyecto escolar. Esta fracción crece a un poco más de una quinta parte de las escuelas, si además se incluye la elaboración del plan de trabajo y/o el monitoreo de los avances registrados.

En cuanto a las formas de trabajo, se halló que en cuatro de cada diez escuelas de educación básica la más difundida son las comisiones constituidas por los integrantes del Consejo. Sólo en un poco más de la quinta parte de las escuelas se trabaja en comisiones donde también participan invitados. Este hecho, en principio menor, lleva a pensar que el diseño institucional de los Consejos limita la posibilidad de recuperar la experiencia de otras instancias de participación social, por ejemplo las Asociaciones de Padres de Familia.

La información proporcionada indica que predominan los Consejos con pocos integrantes pues un poco más del 60% de escuelas, independientemente del nivel, tienen como máximo 10 integrantes. Al respecto se observó, tanto en la encuesta como en los estudios de caso que quienes más participan son las mujeres. Así, en tres de cada cuatro escuelas, es mayor el número de mujeres que de hombres entre los miembros del Consejo. Esto ocurre con mayor intensidad entre las escuelas de preescolar (88.2%).

Por otra parte, es importante señalar que mientras más constante sea la instalación del Consejo, mayor es la identificación de sus resultados por parte de los directores. Estos aluden predominantemente al mejoramiento de la infraestructura, la construcción, la reparación o el acondicionamiento de aulas, así como al mantenimiento de los espacios físicos comunes como patios, áreas deportivas, espacios para ceremonias, entre otros. Un aspecto valioso es que los encuestados reconocieron que los CEPS han propiciado que un mayor número de padres de familia se interese en colaborar con la escuela, fomentándose y fortaleciéndose la vinculación familia-escuela.

Sin embargo, un 25% de los directores no indicó ningún logro ni dijo explícitamente si se había obtenido alguno a partir del funcionamiento del CEPS. Esto conduce a pensar que en algunos casos se da simulación en el funcionamiento de los Consejos.

A través de la opinión de los directores, fue posible observar que no existen mecanismos que propicien la comunicación y la articulación de los Consejos de los niveles escolares, municipales y estatales, como tampoco los hay para que se conecten horizontalmente, sobre todo los escolares y los municipales. Este hecho genera que el desarrollo de los CEPS esté inexorablemente expuesto a la suerte de encontrarse en una entidad donde exista un Consejo estatal y/o autoridades educativas

<sup>19</sup> Este apartado sólo retoma aquellas escuelas cuyos directores declararon que al menos una vez en los últimos 6 años se habían instalado el CEPS.

estatales interesadas en la promoción de la participación social a través de los Consejos de Participación Social.

En cuanto a las relaciones de los CEPS con las Asociaciones de Padres de Familia se reconoció que éstas pueden ser difíciles, entre otras razones, por la (previa) existencia de liderazgos en conflicto; el desconocimiento de las funciones y atribuciones comunes y específicas; la recolección y el uso de los recursos económicos; el reconocimiento y apoyo alcanzado en las escuelas.

### 5. Conclusiones

La Evaluación de la Política de la Participación Social en la Educación Básica en México, 2000-2006 proporcionó información privilegiada para conocer la participación social en nuestro país. Si bien los Consejos de Participación Social han sido el eje rector de la participación social en los últimos años, ellos no son las únicas opciones que tienen los diferentes actores para participar en la escuela o en el sistema educativo. No obstante, lo que es innegable, es que el número de dichos Consejos aumentó notoriamente a partir de la creación del PEC. La razón principal de este vínculo es que las primeras reglas de operación de dicho programa establecían que las escuelas interesadas en participar debían tener un Consejo instalado. Con todo y que después dicha indicación reconocería la posibilidad de tener otra figura que cumpliera con el trabajo del Consejo, en gran medida el incremento de los Consejos instalados ocurrido en la administración anterior obedece a dicha cuestión.

No obstante, más allá de su instalación, en la encuesta y los estudios de caso se advirtió que los CEPS han tenido un desarrollo accidentado. La carencia de capacitación e información, el abigarrado diseño institucional de los Consejos, la falta de articulación de programas y acciones vinculadas a la participación social, la excesiva carga administrativa en las escuelas, la escasez de apoyo institucional para asegurar los procesos de participación social, entre otros, son factores que explican este desarrollo.

Por ahora, el estudio se centró en la participación social que sucede en las escuelas y, de algún modo, fue posible ver cómo, según la opinión de la mayoría de los entrevistados, las escuelas *abrieron sus puertas* a los padres de familia, la comunidad, los exalumnos, entre otros, a través de los CEPS. El estudio confirma que en México se han dado pasos importantes para promover la participación de los padres de familia y de otros actores (López, 2006:3), pero es importante hacer notar que esta iniciativa nació en el sistema educativo y desde ahí se ha extendido desigualmente hacia otros actores como las familias, las comunidades, la academia<sup>20</sup> y las autoridades educativas.<sup>21</sup> Las iniciativas originadas en la propia sociedad han tenido menos impacto. Esto no implica que no se cuenten con iniciativas previas y fuera del sistema educativo que hayan buscado justamente estrechar los lazos entre la sociedad y el Estado, pero, por otro lado, no fue sino hasta la firma del ANMEB que realmente se dio un paso fundamental para alcanzar esta meta.

Paradójicamente, a pesar de que existe un andamiaje institucional (el PEC, el ANMEB, la LGE y los Consejos Escolares y Estatales), en la práctica, las escuelas han promovido la participación basándose en el esfuerzo y la voluntad personal, sin encontrar mucho apoyo en dicho andamiaje. Aunado a ello, las escuelas han aprendido a participar, participando. Esto implica que las escuelas enfrentan

<sup>20</sup> Por ejemplo, el Consejo de Especialistas para la Educación (CODESE), fundado en 2005 e instalado formalmente a principios de 2006, como órgano consultivo tiene el objetivo de emitir opiniones a las autoridades para la toma de decisiones en la materia correspondiente.

<sup>21</sup> El Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) fue creado en 2001, pero su instalación formal fue en 2004. Está constituido por las máximas autoridades de los sistemas educativos de todas las entidades federativas y bajo la coordinación del titular de la Secretaría de Educación Pública.

permanentemente el riesgo de incrementar las dificultades, de acrecentar las necesidades e, incluso, de intensificar los problemas que originalmente se desean solucionar a través de la participación social.

Asimismo, la Evaluación confirmó la existencia de una multiplicidad de objetivos, no todos bajo el control de los sistemas educativos, que guían, estructuran y orientan la participación social en las escuelas de educación básica. Como ejemplo está el hecho de que se incremente el trabajo de las escuelas cuando varias dependencias gubernamentales (además de las educativas), así como algunas instituciones no gubernamentales, tienen programas dirigidos a la promoción de múltiples actividades orientadas a la democracia y la educación ciudadana, donde la participación social ocupa un lugar central.

La evaluación identificó que la participación social se da a través de distintos mecanismos, es protagonizada por varios actores (CEPS, APF, docentes, padres de familia, Asociación Promotora de Educación Comunitaria) y se relaciona con diversos programas educativos (PEC, Programa Nacional de Lectura, Programa de Apoyo a la Gestión Escolar). Los objetivos buscados son múltiples, no sólo en los temas o cuestiones en que éstos se inscriben, sino también en el alcance que los distingue ya que algunas acciones son efímeras, desarticuladas e inmediatas. Otras, por el contrario, están sujetas al calendario y ciclo escolar y la participación social no se ve sino en función de las actividades programadas anualmente. En cambio, algunas acciones parten de una visión de la escuela a largo plazo, donde el impacto deseado está dirigido a la calidad del servicio educativo o el desarrollo comunitario, por ejemplo. Así, en la escuela y en los sistemas educativos, el tema de la participación social es impreciso, pero no necesariamente por incapacidad o confusión de los actores involucrados, sino por la complejidad que caracteriza a las organizaciones escolares.

A la luz de los resultados de la Evaluación, es indiscutible la urgencia de replantear el tema de la participación social y, en particular, especificar varios asuntos como el tipo de participación social deseada y los mecanismos institucionales que la facilitan y la aseguran. En el fondo, se requiere reflexionar en la relación (o relaciones) que se busca entre las escuelas, las familias, las comunidades y otras esferas, como los medios de comunicación, los grupos de especialistas, los organismos de la sociedad civil (Bolívar, 2006). Vale la pena decir que ni en México ni en muchos otros países latinoamericanos se ha hecho esto. Si bien con las reformas de los noventa se dio un paso importante al incluir a la participación social dentro de las líneas de política educativa prioritarias, hoy es un hecho que la educación no puede estar exclusivamente en las manos de los Estados, pero tampoco éstos pueden permanecer ajenos a ella. Así como el Estado es imprescindible, la sociedad también lo es, ya que a ella no sólo le corresponde el derecho a participar en la educación, sino tiene la responsabilidad de hacerlo (López, 2007).

No obstante, más allá de cualquier iniciativa, resulta urgente que se atiendan varios aspectos en torno a los CEPS. Por ejemplo, retomando las recomendaciones de los actores entrevistados, así como las investigaciones sobre otras experiencias nacionales, el trabajo de los Consejos se facilita cuando se identifican objetivos comunes entre las escuelas y las familias, se asumen responsabilidades y se trabaja coordinadamente por ellos.

Además, es necesario a) capacitar, formar e informar sobre el papel que las familias y sus integrantes pueden desempeñar en la educación de sus niños y jóvenes; b) informar en las escuelas las diferentes opciones que tienen los diferentes actores para participar; c) modificar el diseño institucional de los Consejos de Participación Social, propiciando su integración, instalación y funcionamiento; d) asignar recursos especiales para el fomento de la participación social en las escuelas, así como agilizar los trámites para la recolección de fondos extra-escolares; e) diseñar una propuesta integral y articulada en torno a la participación social que atraviese los diferentes niveles (horizontal y verticalmente) de la

educación básica, pero también que lo haga entre y dentro de las escuelas; f) fortalecer los procesos de aprendizaje colectivo derivados de la participación social, g) intercambiar las experiencias alcanzadas, sin restringirse exclusivamente a las consideradas “exitosas”; h) reconocer institucionalmente los logros, innovaciones emprendidas en torno a la participación social por las escuelas, los municipios, las entidades federativas; i) apoyar la elaboración de estudios y evaluaciones sobre la participación social, entre otras acciones.

A partir de la Evaluación de la Participación Social en la Educación Básica y de otros estudios sobre el tema (Zurita, 2007), se desprenden varias consideraciones que merecen una mayor reflexión. En primer lugar, está la urgencia de una discusión teórica sobre la participación social, que recupere la especificidad de este fenómeno en el ámbito educativo. Sabemos que la participación social, en sí mismo, es un concepto polisémico, pero en la educación y, particularmente en la escuela, se convierte en un complejo fenómeno de estudio. Algunos especialistas ya han identificado los diferentes sentidos y significados que encierra esta noción (Corvalán y Fernández, 2000, por ejemplo), mientras que otros autores se han dedicado a analizar las implicaciones derivadas de la convergencia en los dos discursos antagónicos de la participación social (Dagnigno, 2006).

Con todo, en las escuelas coexisten múltiples formas de participación asociadas a diversos actores y programas, cuyos propósitos son varios y que emergen ante necesidades diferentes. Pero lo que es más, parten de una visión distinta de la escuela y la educación, en función del lugar que tienen los actores en la escuela. Aquí, la heterogeneidad de los actores (resultado de las diferencias en poder, conocimiento, reconocimiento, autoridad, etc.) nutre las experiencias y valoraciones de la participación social. Es claro que en la escuela, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito público con la participación política, la participación no se basa en un principio de igualdad entre los diferentes actores.

Considerando la singularidad del fenómeno de estudio en cuestión, en segundo lugar es necesario contar con nuevas y originales aproximaciones analíticas y metodológicas que permitan rescatar la peculiaridad de la participación social en la educación, proporcionando una mirada profunda y, a la vez, amplia que permitan conocer y explicar las experiencias. Dado que la participación social en las escuelas y, en general, en la educación, es un rasgo de las políticas educativas contemporáneas, independientemente del grado de desarrollo económico, político, social o cultural de los contextos nacionales, es imprescindible contar con un marco teórico que permita la realización de estudios comparados.

Por último, los resultados de la Evaluación ponen frente a nuestra mirada los avances de la participación social en la educación básica en México. Cabe decir que éstos no han sido mecánicos, inmediatos, directos ni, menos aún, homogéneos. Como bien saben los que analizan la implementación de las políticas, esto obedece a la naturaleza de esta fase, pues las acciones derivadas de las reformas educativas, inevitablemente son incorporadas en las historias concretas de las escuelas y los sistemas educativos, así como en las trayectorias individuales y colectivas (Aguilar, 1993).

La Evaluación confirmó que la participación social puede tener un papel central en la democratización del sistema educativo y la mejora de la calidad educativa, pero este hecho no está libre de tensiones. Para reducir esas tensiones es imprescindible el diseño de políticas y programas integrales que busquen sumar esfuerzos, articular acciones, consolidar procesos; proseguir con acciones aisladas y desordenadas puede generar o agudizar la desconfianza, el fracaso y el desaprovechamiento de los esfuerzos emprendidos cotidianamente por una diversidad de actores, tanto en las escuelas como en los sistemas educativos.

## 5. Referencias citadas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993) Estudio introductorio. En *La implementación de las políticas*, México: FCE, pp. 15 - 92.
- BOLÍVAR, Antonio (2006) “Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común” En *Revista de Educación*, 339, pp. 119 – 146.
- BRACHO, Teresa (coord.) (2004) *Cuarta Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC)*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D. F.
- BRACHO, Teresa (coord.) (2006) *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2005-2006*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D. F.
- CORVALÁN, Javier y Gabriela FERNÁNDEZ (2000) Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, vol. XXX, núm. 4, pp. 9 – 50.
- CUNILL GRAU, Nuria (2006) Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina. En ISUNZA VERA, E. y A. OLVERA (coords.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura / CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Angel Porrúa, pp. 167 – 191.
- DAGNINO, Evelina (2006) Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?. En ISUNZA VERA, E. y A. OLVERA (coords.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura / CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Angel Porrúa, pp. 223 - 242.
- DI GROPELLO, Emanuela (1999) Los modelos de descentralización educativa en América Latina. En *Revista de la CEPAL*, no. 68, agosto, pp. 153- 170.
- EZPELETA, Justa (2004) Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa. En Emilio Tenti Fanfani (org.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, IPE-UNESCO, pp. 163 – 177.
- GAJARDO, Marcela, (1999) *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, Chile: PREAL.
- GERSHBERG, Alan Ian (1999) Fostering effective parental participation in education: lessons from a comparison of reform process in Nicaragua and Mexico. En *World Development*, vol. 27, no. 4, pp. 753 – 771
- LATAPÍ SARRE, Pablo (2005) *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992 – 2004)*, México: FCE, 364 p.
- LOERA VARELA, Armando (2005) *Cambios en las escuelas que participan en el PEC 2001-2004*.
- LOERA VARELA, Armando; CÁZARES DELGADO, Oscar (2003). *Reporte descriptivo de la línea de la evaluación cualitativa del Programa Escuelas de Calidad*. México: Heurística Educativa.
- LOERA, Armando, et.al. (2005) *Evaluación Cualitativa del Programa Escuelas de Calidad. Cambios en las escuelas que participan en el PEC 2001 – 2004*. Heurística Educativa. Consultado en: [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) a la fecha 26/08/2005.
- LÓPEZ, María Margarita (2006) *Una revisión a la participación escolar en América Latina*. Chile: PREAL, 31 p.
- LÓPEZ, Néstor (2007) *Las nuevas leyes de educación América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.

SANTIZO RODALL, Claudia (2006). Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia a través de la participación social: el programa escuelas de calidad. En *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol 4, N° 1.

SANTIZO RODALL, Claudia y CABRERO MENDOZA, Enrique (2004) *Quality Schools Programm in Mexico*. International Institute for Education Planning, UNESCO.

SANTOS, Miguel Angel (2003) “La participación es un árbol” En *Escuelas y familias democráticas*, Madrid: Proyecto Atlántida, pp. 10 – 28.

TORRES, Rosa María, (2001) *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*, Quito: Instituto Fronesis.

VELOZ ÁVILA, Norma Ilse (2003) El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Número 18, vol. VIII, mayo – agosto, pp. 339 – 378.

ZURITA RIVERA, Ursula (coord.) (2006) *Evaluación de la Política de Participación Social en la Educación Básica, 2000 – 2006*, 129 p.

ZURITA RIVERA, Ursula (coord.) (2007) *La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal*, Informe Final, México: FLACSO, 383 p.

# Participación Social y Calidad de la Educación Básica<sup>22</sup>

Carlos Muñoz Izquierdo

(Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación,  
Universidad Iberoamericana Ciudad de México)

## I. Introducción

Esta ponencia se refiere a una de las estrategias que ha utilizado el Estado Mexicano, durante las últimas décadas, con la finalidad de mejorar la calidad de la educación básica que se imparte en escuelas ubicadas en las localidades en que se concentran los altos niveles de marginalidad. Concretamente, mi intervención alude a algunos programas que han sido diseñados con la finalidad de transferir a las comunidades educativas la facultad de administrar una porción de los recursos destinados a las escuelas, a cambio de exigirles que rindan cuentas por los resultados obtenidos. Como sabemos, esas comunidades están integradas principalmente por los docentes, los directivos y los padres de familia involucrados en las escuelas respectivas, por lo que tales programas están orientados a impulsar la participación social en los establecimientos educativos.

Es imposible negar, *a priori*, las ventajas que se podrían derivar de estos programas. Sin embargo, la factibilidad técnica de implementarlos exitosamente en México no es tan nítida. Por esta razón me referiré a algunos programas implementados en otros países que han producido algunos efectos positivos en la calidad de la educación, y contrastaré los resultados de los mismos con los de otros programas que han sido implementados en México con una finalidad semejante. Espero que este contraste nos permita vislumbrar algunas condiciones que son necesarias para que la participación social pueda contribuir a mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas que atienden a los sectores más pauperizados de nuestra sociedad.

## II. Experiencias obtenidas en otros países

Las experiencias que mencionaré en esta sección han sido registradas en Centroamérica. La primera se refiere al Programa EDUCO (Educación con participación de la comunidad), que fue implementado en El Salvador. En esencia, ese programa otorga facultades a las Asociaciones de Padres de Familia para contratar –y eventualmente despedir– a los maestros. También proporciona capacitación a los padres de familia para administrar la escuela y para apoyar los aprendizajes de los niños.

A pesar de la rápida expansión que han experimentado las escuelas integradas a ese programa, sus evaluadores demostraron que en ellas se imparte una educación de calidad comparable a la de las escuelas que atienden a otros sectores de la sociedad. También encontraron que las acciones

---

<sup>22</sup> Ponencia presentada en el Foro sobre Participación Social, organizado por Observatorio Ciudadano de la Educación y llevado a cabo en la Universidad Iberoamericana Puebla, el 25 de Enero de 2008.

impulsadas por el programa se relacionan con la permanencia de los alumnos en el sistema educacional. (Jiménez y Sawada, citados por Gertler et al, 2006: 4)

Por otra parte, el Programa de AUTONOMÍA ESCOLAR, implementado en Nicaragua, otorga a los consejos escolares (integrados por maestros, alumnos y el voto mayoritario de los padres de familia) la autoridad para determinar el destino del 100% de los recursos de las escuelas, y la facultad de contratar y despedir a los directores. Los evaluadores de ese programa encontraron que el número de decisiones tomadas por esos consejos se relaciona con el mejoramiento de los índices de aprobación, que dependen de las decisiones tomadas por los docentes adscritos a cada escuela. (King and Ozler 1998, Ozler 2001, citados por Gertler et al, 2006: 4)

Un análisis realizado con la finalidad de comparar el funcionamiento y resultados de varios programas implementados en el extranjero (incluyendo los que acabo de mencionar), llegó a conclusiones de naturaleza diversa: Por un lado, los autores de ese análisis detectaron que

“los modelos de gestión en la propia escuela proporcionan tres elementos que han sido identificados como necesarios para elevar la efectividad de esos establecimientos: a) una mayor participación de los padres en la gestión escolar; b) una clara función de liderazgo por parte de los directores, y c) un menor ausentismo estudiantil”. Más aún, ellos encontraron que “los padres muy pobres y relativamente incultos pueden dirigir escuelas si cuentan con la asistencia adecuada”. (Di Gropello, E: 2005)

Sin embargo, los evaluadores también descubrieron que, a pesar de que esas escuelas aprovechan mejor a sus maestros (los cuales tienen, en términos generales, menores calificaciones que los de las escuelas convencionales)

“esas escuelas van la zaga en lo que se refiere a la adopción de metodologías pedagógicas innovadoras. Además, ninguno de los programas evaluados proporciona información sobre el desempeño escolar y, si bien las escuelas producen cierta información sobre los flujos escolares, la envían a niveles burocráticos superiores, sin utilizarla o compartirla con la comunidad” (Ibid)

Por tanto, los programas mencionados sólo produjeron -en esos casos- algunos de los efectos positivos que de ellos se esperaban.

## II. Experiencias mexicanas

a) El programa conocido con el nombre de APOYOS A LA GESTIÓN ESCOLAR (o “AGES”), otorga subsidios en efectivo y proporciona capacitación a las Asociaciones de Padres de Familia para la gestión escolar, con el objeto de que sus integrantes puedan elegir el destino del subsidio que reciben; pero ellos tienen que asumir el compromiso de invertirlo en pequeñas mejoras en la infraestructura de las escuelas. En el año 2005 se observó que más del 45% de las escuelas primarias del país participaba en este programa, las cuales están ubicadas en localidades marginadas y obtienen resultados educativos inferiores al promedio nacional.

Al evaluar ese programa, Gertler et al (2006) encontraron que entre los ciclos escolares 1998-99 y 2001-02 hubo una reducción de casi medio punto porcentual (equivalente al 4.4%) en la proporción de estudiantes reprobados y repetidores que anteriormente había sido observada. Esos autores no analizaron objetivamente, sin embargo, el impacto que pudo haber tenido el programa en el aprovechamiento escolar.

b) Otro experimento realizado en México con el fin de transferir el poder de decisión a las escuelas, se llevó a cabo en el marco del Programa conocido con el nombre de “Proyecto Escolar”, el cual fue realizado por iniciativa de Sylvia Schmelkes. Concretamente, ese programa se propuso: “ensayar (o poner a prueba) una estrategia de entrenamiento orientada a promover el trabajo en equipo en las



escuelas. Para lograrlo, los equipos de maestros, bajo el liderazgo de su director, (fueron) capacitados para analizar la realidad educativa de la enseñanza primaria que se imparte en el país, identificar los problemas que específicamente impiden obtener rendimientos satisfactorios en sus escuelas, desarrollar un proyecto escolar encaminado a resolver tales problemas; y a evaluar los resultados obtenidos. Un equipo de técnicos (que funcionó a nivel estatal) fue entrenado específicamente para apoyar a las escuelas en la realización de estas actividades”. (Schmelkes, S. 2001: 577)

Cabe señalar que, independientemente de las virtudes de ese proyecto, su promotora encontró que únicamente una tercera parte de las escuelas involucradas en el mismo habían tomado algunas medidas encaminadas a mejorar el rendimiento académico, mediante la adopción de innovaciones; y los efectos de esas innovaciones no fueron sistemáticamente evaluados.

c) El Programa de Escuelas de Calidad (PEC), iniciado en el año 2001, se ha propuesto “instituir en las escuelas que participan en el mismo una gestión estratégica orientada a la mejora de los aprendizajes a través del perfeccionamiento de las prácticas docentes”; (SEP 2003) por lo que es muy evidente que su diseño se apoyó en el del Proyecto Escolar, que fue mencionado más arriba.

Durante los tres primeros años de operación del PEC, la Secretaría de Educación Pública (SEP) había fijado la meta de aumentar en cada escuela, a un ritmo de 10% anual, las habilidades de razonamiento lógico-matemático y las habilidades lingüísticas. Sin embargo, ante la evidencia de que esa meta era muy ambiciosa, ese propósito fue sustituido en las reglas de operación del ciclo 2005-06, por el de que “los alumnos demostraran, mediante la aplicación de pruebas estandarizadas, un incremento (de magnitud indefinida) en sus habilidades de razonamiento lógico-matemático y en las relacionadas con la comunicación”. (Loera. A y O. Cázares; 2005)

Hasta la fecha se han realizado tres evaluaciones referidas específicamente a medir los efectos académicos de este programa.<sup>23</sup> Una de ellas fue conducida por Skoufias, E. y J. Shapiro (2006); otra estuvo a cargo de Loera y Cázares (op cit); y la tercera fue realizada por un equipo de investigadores adscritos a Harvard University (Reimers, F: 2006).

Tanto Skoufias y Shapiro, como los investigadores de la universidad mencionada, observaron el impacto del programa citado en los índices de reprobación (los cuales, como es sabido, dependen del criterio de cada maestro); en la consecuente repetición de cursos, y en la deserción del sistema educacional.

Una de varias estimaciones realizadas por los autores citados en primer término obtuvo como resultado que, durante los primeros tres años del programa, la deserción disminuyó en 0.22 puntos porcentuales; lo que equivale a una quinta parte del parámetro inicial. Ese efecto puede ser atribuido (de acuerdo con nuestro criterio) a una reducción de 0.22 puntos porcentuales en la reprobación y de 0.28 puntos en el índice de repetición, que también detectaron los investigadores citados. Ciertamente, la magnitud de ese efecto no es muy importante, pero quienes lo observaron demostraron que es diferente de cero, aunque esos resultados variaron entre los diferentes tipos de escuelas que participaron en el programa. Los investigadores observaron, en efecto, que los resultados de mayor magnitud se registraron en escuelas no indígenas y (particularmente) en las localizadas en localidades urbanas. Correlativamente, el impacto no fue estadísticamente significativo en las escuelas indígenas.

Loera V. A. y Cázares O (op cit) sí examinaron longitudinalmente el impacto del PEC en el aprovechamiento escolar, con base en información generada por el Instituto para la Evaluación de la Educación (INEE). Sin embargo, sus hallazgos no estuvieron a la altura de las expectativas de quienes

<sup>23</sup> Existen otras evaluaciones, que se han referido al proceso de implementación del PEC. Entre ellas se encuentran las que han sido realizadas en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), bajo la dirección de la Dra. Teresa Bracho

diseñaron el programa. En efecto, ellos reportan que durante los primeros 4 años de ejecución del PEC, el aprovechamiento escolar no cambió significativamente en el 88% de las escuelas observadas. Más aún, en 24 escuelas (equivalentes al 6% de las observadas) se registró una disminución constante en el aprovechamiento; y sólo en una cantidad semejante de establecimientos (26 escuelas, también equivalentes al 6% del total) hubo una mejoría académica estadísticamente significativa.

Como estos hallazgos son complementarios de los obtenidos por Skoufias y Shapiro, quienes -como se señaló anteriormente- detectaron un leve descenso en el índice de reprobación, es pertinente mencionar que coinciden con los obtenidos por otros autores (Collins y Hanson, citados en Gertler, et al: 2006), los cuales han proporcionado evidencias en el sentido de que *la disminución en la deserción puede ocurrir sin que necesariamente se registren mejoramientos en los aprendizajes.* (cursivas nuestras). Así pues, ese hallazgo arroja dudas sobre la validez de las conclusiones de quienes han evaluado este tipo de programas sin analizar el impacto de los mismos en el rendimiento escolar, bajo el supuesto de que los índices de eficiencia –que no proceden de mediciones estandarizadas- son representativos de los resultados que se habrían obtenido si se hubieran medido objetivamente los resultados académicos de las escuelas.

#### **IV. Condiciones Necesarias para Asegurar la Efectividad de estas Experiencias**

Aunque no existe un solo modelo para transferir el poder de decisión a las escuelas, hay evidencias de que en la mayoría de los países que obtuvieron resultados satisfactorios en las pruebas del PISA, las autoridades locales y las escuelas gozan de una autonomía substancial para adaptar los contenidos educativos y/o para distribuir o administrar los recursos. En esta situación se encuentran Inglaterra, Corea, Finlandia, Japón, y Holanda. Sin embargo, ésta no es una regla general, porque Australia y otros países cuyos sistemas educativos son centralizados, también obtuvieron puntajes superiores al promedio del PISA. (Guichard, S. 2005). Ello significa que *existe una variable interviniente entre el modelo de gestión y los resultados académicos de las escuelas*; la cual se debe relacionar, entre otras cosas, con los niveles de competencia y el desempeño profesional de los maestros.

Conviene señalar que las escuelas de los países que obtuvieron los mejores resultados en las pruebas del PISA (en particular las de Finlandia, que alcanzó el primer lugar entre todos los que participaron en esas pruebas) han aprovechado su autonomía para impedir que ningún estudiante que esté obteniendo rendimientos inferiores se quede rezagado. (Guichard S. 2005:24)

En cambio, en los experimentos que se han realizado en México, sólo se ha otorgado a las escuelas una autonomía relativa -que les ha permitido administrar una proporción muy pequeña de sus recursos- pero no se les han cedido las facultades necesarias para seleccionar, evaluar -y eventualmente despedir- al personal que trabaja en ellas. En esas condiciones, no es justificable exigir a los directores y maestros que respondan por los resultados académicos de sus respectivas escuelas.

Es muy probable que entre las causas de esta situación se encuentren las disposiciones del Artículo 12 de la Ley General de Educación, el cual reserva al gobierno federal las facultades de:

“determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación básica...; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República... y elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos...”

Como consecuencia de esa legislación, la enseñanza está dirigida en nuestro país al “estudiante promedio”, por lo que los profesores no toman en cuenta las múltiples diferencias que existen entre nuestros estudiantes. No sería nada difícil, por tanto, que esas disposiciones se encuentren entre los

principales factores que explican los bajos niveles de éxito que han obtenido los experimentos que hasta ahora se han realizado en el país para transferir cierto poder de decisión a las escuelas.

### V. Conclusión

La conclusión que se desprende de lo anterior está dirigida a los legisladores y a quienes tienen la facultad de someter iniciativas de ley a la consideración del Congreso de la Unión. Ella se refiere a la necesidad de revisar la Ley General de Educación, con la finalidad de que la calidad de la educación impartida en la totalidad del sistema escolar quede asegurada *solamente* mediante el establecimiento de estándares nacionales de rendimiento académico -es decir, mediante la fijación de objetivos que deban ser alcanzados por todas las escuelas en las que se imparte la educación básica-. El adverbio “solamente” es utilizado aquí porque se considera necesario que la ley ceda a cada escuela la facultad de elegir los contenidos pedagógicos, los materiales didácticos y, sobre todo, los métodos que considere más adecuados para alcanzar los estándares mencionados.

Si se hiciera lo anterior, es plausible suponer que la educación impartida sería socialmente relevante -por cuanto estaría dirigida a lograr los estándares señalados. Al mismo tiempo, esa educación sería culturalmente pertinente, ya que los procesos pedagógicos y administrativos de cada escuela estarían adaptados a las posibilidades de sus educandos y partirían de las experiencias y situaciones de los mismos (como lo aconseja la pedagogía constructivista). Por supuesto, las escuelas deberían contar con la asistencia técnica y la capacitación necesaria para realizar estas funciones.

### Referencias

- Di Gropello, E. (2005) Análisis Comparativo de la Gestión Centrada en la Escuela en América Central. Banco Mundial: *En breve*, Junio. N° 72
- Gertler, P., H. Patrinos, M. Rubio-Codina (2006) *Empowering parents to improve education: evidence from rural Mexico*. World Bank Policy Research Working Paper 3935, June.
- Guichard, S. (2005) *The Education Challenge in Mexico: Delivering Good Quality Education to All*; OECD Economics Department Working Papers, N° 447, OECD Publishing
- Loera, A. y O. Cázares (2005) *Análisis de Cambios de Logros Académicos y Eficacia Social de las Escuelas de l Muestra Cualitativa 2001-2005. Contraste con grupos control*. Chihuahua: Heurística Educativa.
- Reimers, F. (editor) (2006) *Aprender más y mejor: Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica- México*: Fondo de Cultura Económica
- SEP (2003) *Qué es el PEC*. <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/pub/quees/index.html>
- Skoufias E. y J. Shapiro (2006) *Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Nonexperimental Data*-World Bank Policy Research Working Paper 4036, October
- Schmelkes, S. (2001) School Autonomy and Assessment in Mexico. UNESCO: *Prospects*, vol. XXXI, N° 4, December.
- World Bank (2005) *Mexico: Determinants of Learning Policy Note*. Report N° 31842-MX

Formación de ciudadanía y dialéctica de la comunidad:  
**Los retos de la participación  
social en la educación**

Martín López Calva<sup>24</sup>

**1. La dinámica compleja del desarrollo social**

*“KING: Do you believe in life in other places, other planets?”*

*HAWKING: Life appeared on earth fairly soon after the earth was formed, 4.5 billion years ago. That suggests that primitive life will appear spontaneously on any suitable planet. On the other hand, intelligent life seems very rare. It has yet to be detected on earth”<sup>25</sup>.*

*Stephen Hawking*

*“La espontaneidad intersubjetiva y el orden social concebido de manera inteligente tienen su fundamento en una dualidad inmanente en el propio ser humano. En cuanto inteligente, el ser humano es el origen y el responsable de los sistemas sociales dentro de los cuales, en cuanto individuo, desea y trabaja, goza y sufre. En cuanto inteligente, el ser humano es un legislador; pero, en cuanto individuo, está sujeto a sus propias leyes.”*

*(Lonergan: 1999: p. 271)*

Si analizamos los signos sociológicos de la crisis global que vive la humanidad en estos tiempos, tendríamos que asumir como verdadera la idea de Hawking respecto a que la vida inteligente es algo que todavía tenemos que detectar o descubrir en la tierra. La situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la humanidad actualmente a partir de la crisis económica, política, social, ecológica, cultural, ética que imperan en el mundo nos lleva muchas veces a preguntarnos en dónde se encuentra la inteligencia en el mundo o por qué si la especie humana se autodenomina inteligente y racional, ha sido capaz en su devenir histórico de construir tantos elementos irracionales y tanta probabilidad de autodestrucción.

En efecto, la promesa central de la modernidad respecto al progreso lineal inevitable a partir del fundamento de la razón humana expresada en la ciencia y la tecnología, ha sido puesta en entredicho por innumerables hechos de guerra, horror, genocidio, deshumanización y destrucción que fueron dando origen a la desilusión que sustenta al mundo posmoderno (Mardones, 1988; Rojas, 2000); un

<sup>24</sup> Doctor en Educación. Coordinador del doctorado interinstitucional en educación en la UIA Puebla.

<sup>25</sup> Tomado de una entrevista televisiva de “Larry King Live” con el físico Stephen Hawking. Traducción libre: “King:

¿Cree usted en la vida en otras partes, en otros planetas?”

Hawking: La vida apareció en la tierra bastante pronto después de la formación del planeta, hace 4,500 millones de años. Eso sugiere que la vida primitiva aparecerá espontáneamente en cualquier planeta habitable. Por otra parte, la vida inteligente parece ser muy rara. Este tipo de vida tiene todavía que ser detectada en la tierra”.

En: *CNN Interview Transcript. Larry King Live Weekend. Stephen Hawking Discusses Quantum Physics and ALS.* Aired December 25, 1999 - 9:00 p.m. ET. (<http://www.psyclops.com/hawking/resources/cnn.html>)

mundo marcado más bien por el vacío (Lipovetsky, 2007), “el imperio de lo efímero” (Lipovetsky, 2007) y el “miedo líquido” ante la muerte invencible, frente a lo inmanejable de la realidad y la amenaza de lo global (Bauman, 2007) en oposición al optimismo del progreso que estaría regido por el orden, la estabilidad y la permanencia. La explicación clásica del mundo que fue “caos” (desorden, decadencia) y que mediante el “logos” (la razón, la inteligencia humana) se convirtió en “cosmos” (orden, progreso, estabilidad) fue prácticamente desechada por la constatación colectiva de los desequilibrios, desórdenes y procesos decadentes que produjo la razón en el siglo XX y lo que va del siglo XXI.

Sin embargo, si analizamos la dinámica de las sociedades humanas desde una perspectiva de más largo aliento, tomando en cuenta el análisis sociológico pero asumiendo una visión filosófica que intente explicar los procesos históricos buscando criterios o categorías fundantes de lo humano, es posible ver que la realidad de los procesos sociales es una realidad compleja que no está exclusivamente marcada por el desorden, el miedo, la inestabilidad o la violencia como lo podríamos ver desde la actualidad “hipermoderna” (Lipovetsky, 2007a) o de la “modernidad líquida” (Bauman, 2007), ni tampoco está orientada de manera “inevitable” o “determinista” hacia el orden, el progreso o la permanencia. Porque el devenir humano individual y colectivamente considerado es complejo y ambiguo, está marcado por esta “dualidad inmanente” que señala Lonergan, por este carácter de la especie, simultáneamente “homo sapiens” y “homo demens”, como lo señala atinadamente Morin (2003).

El desarrollo de toda sociedad humana en el espacio de la historia responde a una dinámica compleja que es siempre una mezcla de progreso y decadencia, afirma contundentemente Lonergan (1999) contradiciendo a la promesa racionalista moderna. Por otra parte, para Morin (1981), la categoría fundamental para explicar la vida en el universo, y por tanto también la vida humana y social, no puede ser la del “cosmos” nacido del orden que excluye el desorden, sino la del “Caosmos” que se sustenta en la dinámica sistémica, dialógica, retroactiva y recursiva que se deriva de la interacción entre: orden-desorden-interacciones-organización

Porque todo orden social construido de manera más o menos inteligente coexiste siempre con la espontaneidad intersubjetiva y detrás de toda construcción de un sistema social de la que los seres humanos en interacción son responsables, existe el sufrimiento y el gozo, el deseo y el trabajo de personas y grupos concretos que tienen y manifiestan en su actuación social, intereses y aspiraciones particulares que no necesariamente coinciden con lo que es más inteligente, razonable y valioso para todos. El bienestar colectivo que debe ser la finalidad de todo sistema social está siempre coexistiendo y muchas veces chocando con las búsquedas individuales y grupales de bienestar particular. Afirma Lonergan en *Insight* (1999: p. 273) que “...La espontaneidad intersubjetiva y el orden social concebido de manera inteligente poseen propiedades diferentes y tendencias diferentes. Sin embargo, el ser humano, por su propia naturaleza, está comprometido con ambos...” Existen en los individuos y los grupos, como en todo sujeto, un “principio egocéntrico” y un “principio altruista” que son ambos, aunque contrarios en su tendencia, indispensables en interacción para producir y conservar la vida, dice Morin en “El método II: La vida de la vida” (1997).

La coexistencia de estos dos principios vitales –egocéntrico y altruista-, el compromiso simultáneo con la intersubjetividad espontánea y con el orden social inteligentemente establecido, da origen a lo que Lonergan llama: “la dialéctica de la comunidad”. Comprender esta dialéctica es fundamental para poder construir políticas y emprender acciones de participación social en la educación y para lograr una verdadera “formación de ciudadanía crítica y responsable”, que es el sustento necesario para poder

apuntar hacia una participación social auténtica en nuestro sistema educativo. ¿Qué es la dialéctica de la comunidad?

*“...la dialéctica denota una combinación de lo concreto, lo dinámico y lo contradictorio; pero esta combinación puede hallarse en un diálogo, en la historia de las opiniones filosóficas o, de manera general, en el proceso histórico.*

*En orden a una mayor precisión, digamos que una dialéctica es un despliegue concreto de ciertos principios o cambios vinculados pero opuestos...”*

*(Lonergan, 1999; p. 274)*

Toda dialéctica presenta una combinación de fuerzas que son concretas, dinámicas y contradictorias. Está presente en el diálogo y en las distintas teorías y corrientes de pensamiento, pero está también presente en el proceso histórico, en el desenvolvimiento de todas las sociedades humanas.

La dialéctica de la comunidad es una combinación de fuerzas, ideas, acciones y reacciones concretas, dinámicas y opuestas que está presente en la dinámica de las relaciones humanas en la sociedad y en las formas estructurales y normativas que van adquiriendo estas relaciones sociales.

Desde el ángulo del progreso y la humanización progresiva, esta dialéctica de la comunidad se manifiesta en el diálogo y el debate entre distintos individuos y grupos que comprenden de manera distinta el proceso social en el que viven y que generan ideas inteligentes y responsables para proponer decisiones comprometidas hacia el bienestar colectivo. Desde esta óptica, la dialéctica de la comunidad genera un verdadero desarrollo puesto que, a partir de una situación concreta actual, individuos y grupos se esfuerzan por comprender las situaciones problemáticas, generan ideas que buscan el bienestar común y las ponen en diálogo con otras ideas igualmente inteligentes y responsables para llegar a la toma de decisiones comprometidas que al llevarse a la acción van generando una nueva situación mejor que la anterior, más propicia para la humanización de cada individuo y de la sociedad como colectivo.

Por el contrario, desde la perspectiva de la decadencia y la deshumanización, esta dialéctica se manifiesta en el conflicto y el choque entre individuos y grupos que están preocupados por preservar sus propios intereses y aumentar sus propios beneficios dentro de la sociedad en la que viven. No hay en estos individuos y grupos un genuino interés por comprender y mejorar la dinámica social, sino una permanente preocupación y acción dirigida hacia la instrumentación de decisiones que los privilegien sobre los demás. De esta manera, la situación actual es vista siempre con una óptica egoísta y a partir de esta óptica que hace a los grupos cerrarse a la búsqueda de inteligencia, se toman decisiones interesadas y se genera una situación cada vez peor en términos humanos, con cada vez menos probabilidades de bienestar colectivo y humanización individual.

En congruencia con la visión de complejidad planteada, podemos decir que la dialéctica de la comunidad se presenta como una combinación de las dos perspectivas descritas; es decir, como una mezcla de fuerzas, ideas, acciones y reacciones concretas, dinámicas y opuestas que están presentes en la sociedad y que se expresan tanto en decisiones y propuestas de acción inteligentes y responsables de carácter distinto u opuesto, pero que buscan el bienestar colectivo y decisiones y propuestas de acción interesadas e irresponsables que buscan mantener y aumentar los privilegios de un grupo por encima del bienestar social.

Cuatro son las principales causas de “obnubilación de la inteligencia” (Lonergan, 1999; p. 276) que se presentan en esta dinámica compleja entre inteligencia y cerrazón a la inteligencia que explican la dinámica social. A estas cuatro causas de cerrazón a lo que es más inteligente, razonable y responsable, les podemos llamar “sesgos” o “aberraciones” de la consciencia humana. Estos cuatro sesgos

principales son: el sesgo dramático, el sesgo individual, el sesgo de grupo o clase y el sesgo generalizado.

El sesgo dramático es de carácter psicológico y lleva al individuo a excluir de manera inconsciente, posibilidades inteligentes para su propio desarrollo personal. El sesgo individual es el egoísmo personal que lleva a un individuo a cerrarse a una comprensión más completa de la realidad en la que vive por implicarle renunciar a sus propios intereses. Estos dos sesgos influyen en la dialéctica de la comunidad por ser determinantes en la manera de comportarse de los individuos que componen una sociedad.

El sesgo o aberración general del sentido común consiste en la ceguera colectiva de toda una sociedad completa o de la humanidad en un período histórico determinado, en el que se pone el sentido común –el criterio e interés por lo práctico, lo útil, lo inmediato- como único modo de conocer y construir desarrollo en un grupo humano. Este sesgo también interviene fuertemente en la dialéctica de la comunidad, pues hace que toda una sociedad se cierre a la búsqueda inteligente de bienestar colectivo ante el imperio de lo práctico e inmediato.

Sin embargo el sesgo que tomaremos como eje de nuestra reflexión y que puede aportar más luz para buscar la construcción de una auténtica participación social en nuestra educación, es el sesgo de grupo o de clase. Veamos en qué consiste.

El sesgo grupal o de clase consiste en la cerrazón de ciertos conglomerados de individuos en una sociedad que lleva a excluir de manera consciente la búsqueda inteligente del bienestar colectivo por privilegiar los intereses y deseos del propio grupo o de la propia clase social a la que se pertenece. “...Así, la aberración de grupo conduce a una aberración en el principio generador de un orden social en desarrollo...” (Loneragan, 1999; p. 281). Es por ello que este sesgo produce “los ciclos breves de decadencia” en los procesos sociales, que generalmente se solucionan mediante el reclamo, pacífico o violento, de los grupos excluidos, que llevan a reformas estructurales profundas o a revoluciones sociales que buscan transformar el estado de las cosas.

En la dialéctica de la comunidad nos encontramos entonces con la coexistencia concreta y dinámica de dos fuerzas opuestas: la de los grupos que buscan comprender de manera inteligente, crítica y responsable la realidad social en la que viven para transformarla orientándola hacia el bienestar colectivo y la de los grupos que se cierran a esta comprensión y actúan siempre en función de sus propios intereses y beneficios particulares, todo ello entendido como énfasis dado que, como habíamos ya planteado, no hay ningún grupo que se oriente al cien por ciento hacia la búsqueda inteligente de bienestar común sin tener intereses espontáneos particulares, ni existe un grupo que se centre de manera absoluta en sus intereses, sin tener ningún destello de decisión inteligente y responsable.

## 2. La Dialéctica de la Comunidad y la Participación Social en Nuestra Educación

*“Espacio social donde chocan múltiples intereses, y encrucijada de propósitos políticos y reivindicaciones sociales, la educación nacional es escenario de todos los actores. La única ausente es quizá, la educación misma.”*

*(Latapí, 2003; p. 31)*

Como subsistema del amplio sistema social, el sistema educativo mexicano es un orden de relaciones sociales donde interactúan individuos –profesores, alumnos, padres de familia, directivos, funcionarios- y grupos organizados -Secretaría de Educación, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, asociaciones estudiantiles, asociaciones de padres de familia, etc.- y por ello está plenamente inmerso en esta “dialéctica de la comunidad”.

“Zona de conflicto” le llama Latapí en el artículo del que tomamos el epígrafe de este apartado, porque en la escuela y la universidad chocan –literalmente, al menos por lo que predomina hasta hoy– intereses de todos los individuos y grupos que participan como actores del proceso educativo. “Espacio” donde confluyen intereses y “encrucijada” de “propósitos políticos”, dice este artículo de la educación y termina de manera muy contundente afirmando que quizá la única ausente en este choque y en esta encrucijada sea la educación misma.

No es necesario abundar en la razón que da origen a este párrafo crítico del sistema educativo nacional. Bastará con volver a describir lo que todos los que tenemos cierta relación con la educación y la mayoría de los ciudadanos que han pasado por una escuela o universidad con cierta conciencia conoce y lo que vemos muy frecuentemente en los medios de información.

En el nivel particular, un buen porcentaje de docentes, directores escolares, supervisores o funcionarios preocupados por, y dedicados casi exclusivamente a, cuidar su trabajo y sus propios intereses o sus escasos privilegios y prestaciones sin poner demasiada atención y energía intelectual a mejorar la formación de sus estudiantes. Los resultados del rendimiento de los alumnos encomendados a estos maestros y directivos, la falta de motivación y significación que tiene para muchos estudiantes la escuela son prueba contundente de este sesgo individual de muchos educadores.

En el nivel estructural, una organización piramidal, todavía muy orientada desde el viejo estilo corporativista que no hemos terminado de superar, con una Secretaría de Educación fuertemente centralizada a pesar del proceso –aún más formal que real– de descentralización, un sindicato de maestros con una estructura vertical y fuertes mecanismos de control y asociaciones de padres de familia o incluso de estudiantes que todavía no tienen una participación real en las decisiones educativas y que también responden a un orden social anterior, no compatible aún con la sociedad democrática que estamos incipientemente queriendo construir. Estructuras demasiado pesadas, piramidales, centradas en el control, con pocos mecanismos de diálogo y libertad creativa, con casi nulos instrumentos de decisión realmente democrática; estructuras de “baja complejidad” organizacional (Morin, 2003); estructuras que chocan porque también se centran en los intereses y espacios de poder, a conservar más, que en la formación de los educandos. Los resultados de las pruebas nacionales (ENLACE; INEE) e internacionales (PISA) muestran los tristes resultados de estos sesgos grupales.

En el nivel cultural, una participación social en la educación que se vive en rituales y símbolos cada vez más obsoletos y poco adecuados para el tipo de sociedad equitativa, dialógica y democrática que deberíamos estar colaborando a construir. Una participación sustentada en valores y significados propios de una sociedad autoritaria, excluyente, fuertemente penetrada por la corrupción, impregnada de culto a la personalidad y de colaboración entendida como obediencia pasiva o negociación ventajosa, más que como búsqueda común de mejoramiento educativo.

De este modo tenemos que el sistema educativo, al estar viviendo en esta dinámica de declinación debida a los sesgos grupales, es un producto y al mismo tiempo es productor de fragmentación social y no de participación social. La participación sesgada de los distintos actores individuales y grupales en el sistema educativo está reproduciendo y contribuyendo a formar nuevas condiciones de reproducción de esos “many Méxicos” de los que habla Zermeño (1996) en “La sociedad derrotada”.

Ahora bien, desde lo que hemos planteado sobre la dialéctica de la comunidad, no es nada extraño y mucho menos indeseable, que la educación sea un espacio de confluencia de intereses múltiples o una encrucijada de propósitos políticos o reivindicaciones sociales. Lo más natural es que en la educación confluyan diversos grupos y sectores y que cada uno tenga intereses y visiones distintas. El problema surge cuando preguntamos: ¿Qué tan legítimos son estos intereses de los distintos grupos que están



interviniendo en la educación? ¿Qué tan inteligentes o sesgadas por el egoísmo grupal son las ideas y decisiones que están surgiendo de estos grupos? ¿Qué tanto está presente una genuina preocupación por el mejoramiento educativo en la organización y actuación de todos estos grupos y en el planteamiento de sus propósitos políticos?

De manera que lo que está en el fondo de la crítica, es el hecho de que parece ser que hasta ahora, la confluencia de estos intereses diversos está mediada por lo que hemos llamado aquí “sesgo o aberración de grupo” y no por el genuino interés de buscar lo que es realmente más conveniente para mejorar la formación de los futuros ciudadanos. “Ministerio del futuro” le ha llamado Latapí (op. cit.) a lo que debiera ser la Secretaría de Educación Pública, puesto que a partir de ella debería construirse una visión del país que queremos y desde sus políticas públicas debieran formarse los ciudadanos que hicieran operativa esta visión. Sin embargo, la realidad nos dice que la visión dominante tanto en la secretaría como en el sindicato de maestros y en muchas otras agrupaciones relacionadas con la educación es una visión de corto plazo (sexenal por tradición), centrada en el poder y no en la construcción de un mejor futuro para México.

Pero hay otro ángulo desde el que podemos leer actualmente este choque de intereses y éste es el de la enorme polarización social que se ha generado en los últimos tiempos y que está haciendo que esta dialéctica se agudice en su dimensión negativa productora de decadencia, aún entre las personas – maestros, directivos, funcionarios, padres de familia, estudiantes- y entre los grupos –sectores del sindicato y de la secretaría, algunas asociaciones de padres de familia y organizaciones de la sociedad civil- interesadas genuinamente en el avance educativo.<sup>26</sup>

Decíamos ya que la dialéctica de la comunidad incluye el diálogo y el debate entre ideas, decisiones, propuestas y acciones distintas y aún opuestas que están simultáneamente concurrendo en el sistema social. Es indudable que además de las situaciones aberrantes que señalamos en el párrafo anterior, existen también en nuestro sistema educativo muchas personas y grupos que están buscando honestamente lo que es más inteligente, razonable y responsable para mejorar la formación de los educandos y construir desde las aulas un mejor futuro para el país. Es natural también que estas personas y grupos comprendan la situación educativa de manera distinta y generen ideas y propuestas de acción diferentes y aún opuestas.

Del debate respetuoso y democrático entre estas ideas opuestas, podrían surgir muchos elementos de progreso real para la educación. Sin embargo, la polarización de nuestra sociedad parece estar generando la visión de que el compromiso con la educación del país es el compromiso con determinada ideología, líder o partido político al que se tiene que seguir acríticamente y que todo aquello que se genere desde una ideología, líder o partido político distinto o contrario al propio, es negativo y aún perversamente planeado para destruir al país. De esta manera, la polarización social genera una visión de compromiso grupal excluyente –con la consecuente aceptación ciega de las aberraciones de cada grupo- y cierra la posibilidad de un compromiso real con la inteligencia “desasida y desinteresada” (Lonergan, 1999) que es la que genera auténtico progreso.

---

<sup>26</sup> Para tener evidencias de esta polarización no es necesario recurrir a investigación académica, basta con ver cotidianamente los periódicos o estar al pendiente de los noticieros de radio y TV, del 2006 hasta hoy.

### 3. Hacia una Auténtica Participación Social en el Sistema Educativo

*“...hay una primera tolerancia, la que expresó Voltaire y que nos obliga a respetar el derecho a proferir una frase que nos parece innoble...la segunda tolerancia es inseparable de la opción democrática: lo propio de la democracia es nutrirse de opiniones diversas y antagónicas. El principio democrático prescribe a cada uno que respete la expresión de ideas contrarias a las suyas. La tercera tolerancia obedece a la concepción de Niels Böhr para quien lo contrario de una idea profunda es otra idea profunda; dicho de otro modo, hay una verdad en la idea antagónica a la nuestra, y esta verdad debe respetarse. La tolerancia se opone a la purificación ética.”*

(Morin, 1995; p. 91)

La única manera de lograr superar esta situación generada por la polarización social crónica que padecemos a partir de la disputa de los grupos de poder en el país, en esta etapa de descomposición-recomposición del sistema, es el paso progresivo de una visión simplificadora a una visión de complejidad en la que se construya la tolerancia en el sentido amplio y más profundo del término; es decir, “la tercera tolerancia” de la que habla Morin citando a Böhr: la tolerancia que nace de la convicción de que “lo contrario de una idea profunda es otra idea profunda” y que implica entonces la actitud permanente de búsqueda de la verdad que existe en la idea antagónica a la del propio grupo. Esto elimina definitivamente la “purificación ética” que conlleva el sesgo grupal y que conduce a pensar y actuar siempre con la seguridad ciega de que “nuestro grupo es el que posee la verdad y el valor auténtico” y los demás grupos viven en el error y en la desviación moral.

Construir verdadera tolerancia es un primer reto imprescindible que implica, sin duda, la superación de la visión ingenua o simplificadora de la dinámica de participación social que no reconoce la coexistencia simultánea de la búsqueda de un orden social inteligente y de los deseos egocéntricos individuales y grupales que surgen de la intersubjetividad espontánea. Esta visión ingenua analiza siempre los conflictos y desacuerdos que se suceden de manera inevitable en todo proceso de participación social en términos de “buenos o malos”, de “totalmente verdadero y completamente falso”, de “pureza de intenciones” contra “corrupción y descrédito moral a priori”.

El sustento de la tolerancia implica la visión compleja que nos lleva claramente a aceptar la imperfección de las personas y los grupos humanos (Peter, 2000), la coexistencia de egoísmo y altruismo (Morin, 1997) como parte del dinamismo vital que estructura a todo sujeto viviente, pero que se manifiesta con una mayor complejidad, claridad e impredecibilidad, en el caso de la inteligencia y la libertad humanas (Lonergan, 1999).

Asumir de manera realista la existencia permanente de la “dialéctica de la comunidad” y construir una ciudadanía capaz de aceptar el diálogo y el debate de las posiciones que buscan aportar inteligencia y decisión responsable para el mejoramiento de los procesos educativos con la conciencia clara de que en todo diálogo, debate y negociación inteligente y responsable, existen también intereses particulares y elementos de seguridad y poder que se quieren -consciente o inconscientemente, legítima o ilegítimamente- preservar por parte de todos los actores, es la base de una participación social sustentada en la tolerancia auténtica.

La superación de este “ciclo breve de declinación o decadencia” que está produciendo este choque de intereses y propuestas políticas sesgadas por las aberraciones grupales, la vuelta de la educación a este escenario en el que está ausente, solamente será posible a partir del compromiso con la inteligencia crítica y responsable, que trascienda los compromisos de grupo, sindicato, gobierno o partido. Pero este compromiso con la inteligencia tiene que asumir crítica y autocríticamente la existencia de “zonas de oscuridad” y de “sesgos individuales y grupales” con los que habrá que ir también dialogando y trabajando –en uno mismo y en los demás, en nuestros iguales y en los diferentes, en nuestro propio

grupo y en los grupos ajenos o adversarios-. El tránsito de una “ética de la rectitud” (Peter, 2000), de una “ética de la ley” (Lonergan, 1999) a una ética de la comprensión (Morin, 2006), a una ética de la realización (Lonergan, 1999) y del género humano (Morin, 2006), es imprescindible para poder dejar atrás la descalificación y la cerrazón en los propios sesgos grupales y generar una auténtica apertura al diálogo para construir sinergia en la educación.

*“Querer comprender al otro supone sólo la mitad de la plataforma para un diálogo auténtico. Yo mismo debo estar dispuesto a ser comprendido por el otro, y también preparado para posibles incomprensiones. Y lo mismo vale para la otra parte. La otra “parte” no es un muro ni la proyección de mí mismo”.*

*(Panikkar, 1993; p. 51)*

La construcción de auténtica tolerancia basada en el reconocimiento de la complejidad del proceso social y la existencia inevitable de la dialéctica de la comunidad nos lleva al encuentro con la propia imperfección de lo humano y nos conduce a una ética de la comprensión y la realización, a una ética del género humano. Este proceso de transformación intelectual y ética personal y grupal tiene como medio fundamental el diálogo. Porque no hay posibilidad de construcción de tolerancia y de comprensión sin un ejercicio permanente, consistente y profundo de comunicación mediante el diálogo; la participación social que apunte hacia el mejoramiento de la educación por la vía de la tolerancia tiene que ser una participación centrada en el diálogo.

Pero el diálogo supone, como dice Panikkar, una actitud de querer comprender al otro y querer que el otro nos comprenda, pero implica también una aceptación de la posibilidad de no comprender las propuestas del otro o de ser incomprendido por el otro. Ambas actitudes requieren de una adecuada preparación. Prepararnos para buscar la comprensión del otro requiere de capacidad de escucha, de síntesis, de planteamiento de preguntas inteligentes, de imágenes adecuadas, de apertura a la inteligencia de lo que el otro plantea y a la conceptualización de sus propuestas. Prepararnos para la incomprensión implica una formación que nos capacite para tolerar la frustración, para ser tenaces y creativos en el replanteamiento de argumentos e ideas, para aceptar en última instancia que si no hay comprensión en una cuestión, será posible tal vez construir comprensión en otros aspectos. En última instancia, prepararnos para la incomprensión incluye la capacidad para tratar de intuir el valor o la verdad que puede tener una propuesta ajena que nosotros no alcanzamos a comprender y la capacidad de convencer al otro de haga lo mismo y sea capaz de otorgar el beneficio de la duda a alguna propuesta propia que no alcanza a comprender del todo.

Porque el otro, la otra “parte”, no es –o no debía ser en una participación social auténtica- un muro cerrado donde rebotan nuestros intentos de comunicación pero tampoco es –no debería ser- una proyección de nosotros mismos que tiene que comprender y aceptar todas las propuestas que vayamos planteando.

*“Pero, ¿Qué ocurriría si la vocación de un hombre exige que no conozca más lazo que su causa particular, que no tenga más relación verdadera con Tú alguno, que no reconozca más la presencia de ningún Tú, que todo lo que le rodea se torne en Ello, el Ello útil a su causa?...”*

*(Buber, 2002; p. 54).*

El diálogo auténtico exige el reconocimiento del otro como un interlocutor válido y con los mismos derechos y posibilidades de acierto y error que yo mismo. No hay diálogo auténtico, no habrá diálogo verdadero entre los distintos grupos que interactúan en el sistema educativo si partimos del supuesto, muy extendido en el ámbito político tradicional, de que la vocación exige no tener más lazo que la propia causa y no tener ninguna relación verdadera con ningún Tú, porque todo lo que nos rodea –los otros grupos incluidos- tiene que tornarse en Ello, es decir, en un instrumento útil para la causa.

La construcción de una auténtica participación social en nuestro sistema educativo tiene que sustentarse en el diálogo y este diálogo tiene que estar fundamentado en el reconocimiento del otro (de los demás individuos, de los grupos distintos al propio), como un Tú, como una persona o grupo de personas que son un fin en sí mismas y no un medio o un instrumento útil a la causa que nuestra persona o nuestro grupo persiguen.

En el nivel particular, este reconocimiento del otro como un Tú, requiere de un esfuerzo de transformación personal de docentes, estudiantes, directivos, funcionarios, líderes, etc. que modifique sus esquemas tradicionales de ejercicio de la participación social y política. Esta transformación puede y debería ser estimulada con políticas públicas de formación de profesores que trasciendan la mera capacitación en métodos y técnicas didácticas o en teorías pedagógicas y sustente y diseñe los programas y la normatividad para esta formación docente desde el reconocimiento del profesor como un Tú, como un sujeto humano que necesita seguirse formando en elementos básicos de desarrollo personal como la comunicación, el diálogo, la reflexión, la tolerancia.

En el nivel estructural las cuestiones son más complicadas, porque no es posible construir una verdadera tolerancia –la “tercera tolerancia” de Morin– con organizaciones estatales, privadas, sindicales o ciudadanas que se estructuran desde una visión de “baja complejidad”. Organizaciones altamente centralizadas y jerárquicas, enfocadas hacia el control, operadas por el *programa* –lo preestablecido y normado hasta el mínimo detalle– y no por la *estrategia* –lo que tiene un alto grado de flexibilidad y da margen al aporte creativo– y con muy pocos espacios de diálogo y de estímulo a la iniciativa de individuos o subgrupos.

Es imprescindible en el nivel de participación social que tiene relación con esta dimensión estructural –y que es quizá la parte más pesada, influyente en los resultados y difícil de transformar– reinventar las organizaciones y grupos, re-conceptualizar las instituciones educativas y los gremios de manera que se vayan construyendo organizacionalmente desde la visión de una “alta complejidad”; es decir, con una mayor horizontalidad, con una combinación de jerarquía sólida pero tenue, con procesos policéntricos y acéntricos, fundadas en la búsqueda, la motivación y la transformación más que en el control, operadas por la *estrategia* más que por el *programa* y con múltiples espacios de interacción, comunicación y estímulo a la iniciativa individual y de los subgrupos que conforman el sistema. (Cfr. Esquema 1/ Basado en Morin, 1997).

<b>Modelo de baja complejidad</b>	<b>Modelo de alta complejidad</b>
Megamáquina esclavista totalitaria	Megamáquina pluralista
Fuerte centralización	Importancia del policentrismo y del Acentrismo
Fuerte jerarquía de dominación y Control	Individuos a la vez autónomos y no autosuficientes
Hiperespecialización	Integración que comporta comunicaciones múltiples, especializaciones y policompetencias
Integración rígida y represiva, libertades reducidas, controles múltiples, etiqueta, rito.	Jerarquía de niveles de organización que comporta débil jerarquía de control, fuerte componente poliárquica y anárquica
Fuertes constreñimientos	Débiles constreñimientos
Débiles comunicaciones entre grupos y entre individuos	Múltiples comunicaciones entre grupos e individuos

Predominancia del programa sobre la estrategia	Predominancia de la estrategia sobre el programa, espontaneidad, creatividad, alea, riesgos, libertades
Débil autonomía de los individuos	Gran autonomía de los individuos
Optimización simplificadora (funcionalidad, racionalización)	Optimización compleja (con incertidumbres, libertades, desórdenes, antagonismos, concurrencias)

### Esquema 1

En el nivel de nuestra cultura sobre lo educativo, es necesario seguir trabajando para que cambien los significados y valoraciones que sostienen lo que hoy es socialmente aceptado como una “buena educación”, una “buena participación social” o una “buena organización educativa”. En este nivel tienen una gran responsabilidad los medios de comunicación y también es necesario pensar el tipo y nivel de presencia que tienen los diversos organismos o grupos relacionados con la educación en ellos.

Desafortunadamente –y lógicamente por lo expuesto antes- sigue prevaleciendo una cultura de lo educativo que se refuerza en los medios de comunicación, en la que los significados y valores corresponden a la visión simplificadora centrada en el orden, la disciplina y la imposible pero exigida unanimidad de ideas, decisiones y acciones sobre lo educativo. Seguimos viviendo en una cultura en la que el disenso o la diferencia de opiniones se presenta como indeseable -desorden o conflicto-, en la que la evaluación educativa se mira como ocasión para generar polémica superficial, generar mayores choques entre los diversos actores educativos y buscar culpables, en lugar de verse como una oportunidad de mejoramiento a partir del análisis serio y la construcción de proyectos plurales y creativos que atiendan las debilidades detectadas y consoliden las fortalezas existentes.

Seguimos inmersos en una cultura educativa que rinde “culto a la personalidad”, que refuerza la verticalidad de las estructuras y las decisiones, que se resiste al cambio y que sigue avivando continuamente los supuestos conflictos entre lo público y lo privado, lo laico y lo religioso, lo tradicional y lo nuevo, en vez de abonar a la reflexión que resignifique estos términos, que nos lleve a comprensiones nuevas –propias del siglo XXI- de los fenómenos y de los términos y que nos haga generar nuevas relaciones y articulaciones para apuntar desde todos los ángulos y tipos de instituciones hacia la construcción de un país más democrático, más plural y respetuoso, más justo, más propicio para el desarrollo pleno de todos sus futuros habitantes que tienen hoy que formarse en una visión que los lleve a entender y vivir lo que significa ser mexicano, buen mexicano, en un mundo globalizado.

#### 4. La Formación de Ciudadanía como Base Necesaria para la Construcción de Participación Social Auténtica en Nuestra Educación

*“Se dice y repite que la escuela debe vincularse con la vida y se debate sobre lo que esto significa en el México de hoy: Cabe preguntarnos si, en vez de que el maestro se esfuerce por cubrir todo el programa, no sería mejor que alimentara su enseñanza con los sucesos importantes...que...vive el país; que reflexionara con sus alumnos sobre la manera como esta sociedad está cambiando o es ya distinta porque en ella empiezan a estar presentes y a actuar ciudadanos cabales...”*

*(Latapí, 2003; p. 339-340)*

Una auténtica participación en la educación tiene que ser el fruto del reconocimiento de la existencia inevitable de la dialéctica de la comunidad y dentro de ella, de los sesgos de diverso tipo –sobre todo grupales- entre los actores que intervienen normativamente en la definición del rumbo de la educación nacional. Esta participación tiene que fundarse en el reconocimiento del otro como un sujeto semejante

a uno mismo y orientarse hacia la construcción de tolerancia auténtica y de una ética de la realización y la comprensión, a través del diálogo y la comunicación.

Estos son elementos que tienen que buscarse en la revisión y redefinición de las normas y políticas de participación social en el sistema educativo. Es ineludible la urgente responsabilidad de transformación de las estructuras burocráticas, gremiales y organizacionales hacia una alta complejidad que son condición necesaria para lograr avanzar en este rumbo.

Sin embargo el cambio, sobre todo en los niveles estructural y cultural, es algo que se tiene que iniciar hoy, pero que fructificará a mediano y largo plazo. No se puede lograr este cambio sistémico hacia una verdadera reforma de lo educativo si no se inicia hoy con el esfuerzo cotidiano y concertado de todos, sobre todo el que venga desde la reflexión y la propuesta de las bases de la sociedad hacia las estructuras institucionales. Pero es ingenuo e imposible esperar que este cambio pueda producirse de manera inmediata o en el corto plazo. Las estructuras y las culturas requieren de tiempo amplio para irse transformando.

La dialéctica de la comunidad nos ilumina también respecto a la necesidad de formar ciudadanía para poder generar las condiciones de posibilidad reales para esta participación social constructiva de una nueva educación. La visión de complejidad entra de nuevo aquí para hacernos caer en la cuenta de que en el caso que nos ocupa, partiendo de que la “educación produce la sociedad que la produce” (López-Calva, 2007; p.712), la educación es producto de la participación social y es simultáneamente productora de participación social. El reto es reflexionar dentro del sistema educativo sobre la forma en que se manifiesta la “dialéctica de la comunidad” en la participación social actual y qué tanto está mediada por los sesgos grupales que hacen que choquen múltiples intereses particulares por encima de la búsqueda educativa, para ser capaces de producir una nueva forma de participación social menos sesgada o aberrante y más dirigida hacia el mejoramiento del país por medio de la educación.

La estrategia para lograr esta regeneración a mediano plazo de la participación social está en la formación de ciudadanía para el México del futuro, para el país que queremos construir entre todos para el tercer milenio.

Varios son los elementos que ya se han formulado que tendrían que tomarse en cuenta para generar políticas educativas de formación de ciudadanía. Haremos un listado de estos elementos y trataremos después de aportar una reflexión final que los integre. La formación de ciudadanía para una nueva participación social más auténtica, tendría que tener las siguientes características:

1.- Realismo crítico social: Partir de la formación de los educandos en la conciencia plena de la existencia de la “dialéctica de la comunidad”, de la coexistencia de genuina preocupación por la construcción de un país más justo con genuina búsqueda de satisfacción de intereses individuales o grupales y de la coexistencia de ambas cosas con la ausencia de preocupación por el bienestar colectivo y la exclusiva preeminencia de deseos particulares egoístas en los distintos grupos de toda sociedad.

2.- Tolerancia: Sustentados en la conciencia crítica de las distintas fuerzas contradictorias que se mueven en los individuos y grupos humanos, buscar la formación de una comprensión y vivencia de la tolerancia auténtica; es decir, la que no solamente “permite” que existan ideas diversas como una concesión al otro, ni se queda en el reconocimiento de que en una sociedad democrática tienen que existir muchas ideas distintas, sino la que llega al reconocimiento convencido de que “lo opuesto a una verdad profunda es otra verdad profunda” y trata de buscar lo que tiene de verdadero y valioso la propuesta que hacen los que piensan de manera opuesta.

3.- Diálogo: Formar en la convicción de que el diálogo es la herramienta fundamental para la construcción de comprensión y acción inteligente y responsable en una sociedad democrática y plural

como la actual. Formar en el deseo de comprender y ser comprendido, pero también en la posibilidad de ser incomprendido y no comprender al otro.

4.- Reconocimiento del otro como un Tú: Aceptar a cada persona o grupo distinto como un auténtico Tú; es decir, como un sujeto individual o colectivo que tiene la misma dignidad y la misma posibilidad de aportar elementos inteligentes y pertinentes para el mejoramiento de la sociedad a través de la educación.

5.- Ética de la realización, de la comprensión, del género humano: Trascender la perspectiva tradicional de la “ética de la ley” –conjunto de “debes hacer esto, no debes hacer aquello”- o de la rectitud –ética rígida construida desde el perfeccionismo deshumanizante- para llegar mediante el diálogo a una verdadera ética de la comprensión que lleve a la búsqueda de entendimiento de todo el género humano constituyéndose en una ética planetaria (Morin, 2005). El camino hacia esta nueva ética tiene que construirse a partir del paso educativo desde los enfoques dominantes de “enseñanza o inculcación de valores” o “formación del carácter” hacia una verdadera “educación de la libertad” (López-Calva, 2001).

6.- Identidad nacional y solidaridad global: Desde la perspectiva de la ética planetaria será necesario también que la formación de ciudadanía se haga desde una perspectiva de lo que significa ser mexicano en el siglo XXI; es decir, desde la superación del falso e históricamente dañino dilema entre lo nacional y lo extranjero que nos ha llevado a posiciones simplistas de chauvinismo o malinchismo exacerbados. La formación de ciudadanía en esta época tiene que incluir la articulación simultánea de una identidad nacional dinámica y abierta y de una solidaridad global cada vez más urgente. Lo anterior implica una resignificación de términos hasta ahora intocables y enseñados como dogma en las escuelas, tales como: identidad nacional, soberanía nacional, independencia, autonomía, valores nacionales, etc.

Estos seis rasgos de la formación de ciudadanía que se propone, tienen que articularse de manera que incidan tanto en las prácticas educativas concretas (curriculares o extracurriculares), como en el nivel de la organización escolar y de las culturas escolares específicas.

En el ámbito de las prácticas educativas, la reinserción del Civismo o la inclusión de asignaturas de formación ética y cívica o de orientación, pueden ser espacios relevantes para este trabajo de formación de ciudadanía, siempre y cuando no caigan en la dinámica de cumplimiento estricto de programas, énfasis en contenidos o enseñanza o inculcación de valores (Escámez, s/f), sino que se manejen como espacios flexibles, significativos para el estudiante y enfocados a la “educación de la libertad”. Sin embargo, la formación de estos seis rasgos para la nueva ciudadanía debe ser una tarea de todos los docentes en todas las asignaturas de los planes de estudio y su inclusión tiene más que ver con el modo en que los profesores planteen la relación con los educandos y la interacción cotidiana con sus grupos, que con la enseñanza de temas o contenidos específicos.

En la organización escolar, será necesario que todas las escuelas y la misma estructura de la secretaría y del sindicato, así como de todas las organizaciones relacionadas con esta tarea, vayan trabajando en la reorganización de sus estructuras hacia un modelo de alta complejidad, asumiendo los riesgos de posibles crisis, conflictos o manifestaciones de la diversidad como naturales y propios de esta evolución, más que como amenazas. Los seis criterios señalados pueden ser incorporados en la organización escolar, no como contenidos o expresiones discursivas, sino como líneas de formación de todo su personal y de sus directivos y como ejes que orienten la toma de decisiones y la reglamentación interna.

En cuanto a las culturas escolares, se requiere ir trabajando juntos: organización escolar, profesores, padres de familia, estudiantes, organizaciones sociales y medios de comunicación, para aportar elementos que apunten hacia la adopción y asimilación de estos nuevos modos de mirar la realidad

educativa y de concebir la participación para lograrla. Esta tarea es seguramente la de más largo plazo, pero es el paso definitivo para lograr que esta participación surja de la iniciativa de los grupos y no se realice como respuesta a una norma o a ciertos intereses políticos particulares. Tal vez entonces podamos reencauzar el proceso social y en términos de Hawking, “detectar que hay vida inteligente en este planeta” o mejor dicho, asumir el reto cotidiano de vivir inteligentemente la vida humana en sociedad, en medio de las tensiones y contradicciones que implica la “dialéctica de la comunidad”, y capacitar a las nuevas generaciones para este reto cotidiano.

### Referencias

- Ascencio, J.M. (2004). *Una educación para el diálogo*. Barcelona. Paidós.
- Bauman, Z. (2007). *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. México. Paidós.
- Buber, M. (2002). *Yo y Tú*. México. Nueva visión.
- Latapí, P. (2003). *Horizontes de la educación. Lecturas para maestros. Vol. II*. México. Ed. Santillana.
- Lipovetsky, G. (2007). *El imperio de lo efímero. La moda y su destino en las sociedades modernas*. México. Anagrama. 2ª edición.
- Lipovetsky, G. (2007a). *La era del vacío*. México. Anagrama. 5ª. edición.
- Lonergan, B. (1999). *Insight. Estudio sobre la comprensión humana*. Ed. Sígueme-Universidad Iberoamericana. Salamanca.
- López-Calva, M. (2007). *Complejidad y humanización para la transformación educativa. Una nueva visión humanista de la educación desde el pensamiento de Edgar Morin y Bernard Lonergan*. Inédito.
- Mardones, J. M. *Postmodernidad y cristianismo. El desafío del fragmento*. Santander, Ed. Sal Térrea, 1988.
- Morin, E. (1981). *El Método I. La naturaleza de la Naturaleza*. Madrid. Ediciones Cátedra.
- Morin, E. (1995). *Mis demonios*. Barcelona. Ed. Kairós.
- Morin, E. (1997). *El Método II. La vida de la Vida*. Madrid. Ediciones Cátedra.
- Morin, E. (2003). *El Método V. La humanidad de la humanidad. La identidad humana*. Madrid. Ediciones Cátedra.
- Morin, E. (2005). *O Método VI. Ética*. Brazil. Editora Sulina.
- Panikkar, R. (2003) *El diálogo indispensable*. Barcelona. Península.
- Peter, Ricardo. (2000). *Ética para errantes. La parábola del hijo pródigo*. BUAP. Puebla.
- Rojas, E. (2001). *El hombre Light*. Ed. Planeta. México.
- Zermeño, S. (1996). *La sociedad derrotada*. México. Siglo XXI-UNAM.

### REFERENCIA ELECTRÓNICA DE LA CITA DE HAWKING:

<http://www.psyclops.com/hawking/resources/cnn.html>



# Los Desafíos de la Participación Social en la Educación

Jorge Corro Labra

## Presentación

La determinación tomada a partir de 1993 por el Gobierno de la República conducente a la legislación y adopción de una política institucional para dar un impulso definitivo a la participación social en la educación, ha significado para las autoridades educativas el diseño y ajuste de estrategias para brindar atención y dar respuesta a un conjunto de desafíos de diversa naturaleza y nivel de complejidad, y cuya superación es fundamental para la evolución efectiva del Sistema Nacional de Participación Social en la Educación (SNPSE), el cual está conformado con la suma de acciones y la interrelación de los Consejos Escolares, Municipales, Estatales y Nacional de Participación Social en la Educación.

Estos desafíos no se derivan exclusivamente de las previsiones legislativas o de las actuaciones administrativas, aunque ambos factores requieren de su revisión y reconfiguración en diferentes planos y niveles. Los desafíos que en el camino se han ido enfrentando son consecuencia del hecho mismo que implica el que la participación social sea más que una estrategia o un instrumento de trabajo que se puede calibrar o controlar.

La esencia de ésta es la de un proceso socio-político y organizativo multidimensional, característico y acorde con nuestro sistema de gobierno democrático, abierto, incluyente y plural que se encuentra en curso hacia su consolidación, para lo cual requiere que se reconozcan y respeten sus espacios y sus medios; que cuente con interlocutores eficaces y con canales de comunicación efectivos, así como con instrumentos que coadyuven a orientar eficazmente sus esfuerzos.

Por otra parte, la estructuración del SNPSE no parte de cero, ni está exenta de una diversidad de factores que influyen sobre su desarrollo de manera negativa o positiva, y que cubren una gama tan amplia, variada y diferente como pueden llegar a ser las opiniones de los miembros de una sociedad.

La tarea más seria que estamos enfrentando y el reto a superar es la inserción de la participación social en el contexto educativo para que ésta se desarrolle a plenitud y con efectividad y desempeñe el trascendente papel que de manera natural le corresponde como factor de consideración en la toma de decisiones relacionadas con este sector.

Con base en ello y con fundamento en la visión y la experiencia de casi dos lustros de labores de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), los desafíos que se visualizan para la consolidación de la participación social en la educación pueden englobarse en los siguientes seis ejes temáticos:

1. Político.
2. Cultura de la participación.
3. Normatividad.
4. Crecimiento del SNPSE.

5. Impacto de la participación sobre la calidad con equidad en la educación.
6. Evaluación y rendición de cuentas.

El propósito de esta disertación es el de presentar un brevísimo recuento de los antecedentes del SNPSE, para luego exponer, de manera general, la naturaleza y alcances de estos seis desafíos y concluir con una serie de propuestas previstas en el mediano plazo para generar las condiciones y aportar los elementos necesarios para la efectiva gestión de la participación social en la educación de México.

## I. Antecedentes del SNPSE

### a) La participación social en la Educación Rural y Colectivista

En el periodo posrevolucionario de fortalecimiento institucional comprendido de 1921 a 1940, la educación pública básica en México, orientada primordialmente al nivel primario, se caracterizó por el impulso a la educación rural, desarrollándose instancias específicas (i.e. escuela rural, misiones culturales; centros culturales; casas del pueblo) que facilitaron y canalizaron la participación corresponsable de la sociedad en favor de una mayor cobertura y pertinencia de la educación.

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928) los objetivos de la educación rural se enfocaron a elevar las condiciones de vida y la dignificación de la familia y la comunidad rural, a promover la adopción de técnicas científicas conducentes a elevar la capacidad productiva del campesinado y a impulsar las manifestaciones de la vida artística del pueblo, estableciendo con ello las bases de un vínculo muy estrecho entre la educación y la comunidad.

En el sexenio cardenista, la función de la educación colectivista cobró un nuevo aliento. Bajo este esquema, la educación colectivista se propuso fomentar en las zonas rurales la unidad familiar y escolar, mediante la realización de actividades de convivencia entre alumnos, maestros y padres de familia, quienes eran invitados a practicar la coeducación, con el fin de fomentar que tanto en el hogar, como en la escuela, se observaran los mismos principios educativos.

En este período empezó a cobrar importancia, por su crecimiento, la educación en las ciudades. Por ende, tanto en las urbes como en el campo, la escuela colectivista se organizaba democráticamente como una comunidad de trabajo, con consejos y comités en los que participaban alumnos, personal docente, directores y padres de familia.

Sin embargo, los cambios en la política nacional y el desarrollo de nuevas corrientes y movimientos ideológicos a nivel internacional, así como la contraposición metodológica de algunos de los principios de la educación colectivista, con los incipientes programas sociales gubernamentales, hicieron que esta estrategia participativa se frenara, modificándose gradualmente el rumbo de la política educativa.

### b) Las Asociaciones de Padres de Familia

El origen de las actuales Asociaciones de Padres de Familia se ubica históricamente el 16 de mayo de 1933, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de las *Agrupaciones de Padres de Familia del Distrito Federal*. El reglamento se instauró de hecho en toda la República y no sólo en el Distrito Federal, ya que en el primero de sus artículos señalaba que "*La federación, las Uniones de Zona y las Agrupaciones de Padres de Familia organizadas en las escuelas primarias o jardines de niños dependientes de la Secretaría de Educación Pública, se sujetarán en cuanto a su organización, funcionamiento y objeto a las disposiciones del presente reglamento*".

Dentro de los propósitos de estas Agrupaciones se encontraba el de "...coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública en el mejoramiento de la enseñanza (...) así como procurar el mejoramiento social de los padres de familia".

En 1949 se publicó el *Reglamento para la constitución y funcionamiento de las Asociaciones de Padres de Familia en las escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública*. Los cambios introducidos en este instrumento, radicaban en que la estructura de la asociación incluiría cinco niveles de participación, a saber: la escuela, la zona, el municipio, el estado y la nación. Las mesas directivas ampliarían su número de miembros, incluyendo la figura del vocal: uno por cada grado con que contara la escuela. También se señalaba que los padres o tutores deberían hacer propuestas y trabajar, bajo la dirección de las autoridades, para el mejoramiento cultural, moral y material de los planteles.

Al igual que en el Reglamento de 1933, en el de 1949 quedaba prohibida toda injerencia en la organización y administración escolar; en cambio, se disponía que a los padres se les prescribía la obligación de colaborar o hacer las veces de Comités Pro-Construcción de Escuelas.

El reglamento emitido durante la gestión del presidente José López Portillo (1976-1982), suscrito el 31 de marzo de 1980, recupera en términos generales las disposiciones previas, aunque introduce algunas reformas, simplificando su estructuración en tres niveles: asociaciones de escuelas, estatales o del Distrito Federal y la nacional.

Las novedades de este reglamento están referidas a las obligaciones de las Asociaciones, las cuales se adecuan a las prioridades y líneas que establece la política educativa. Así, los padres debían "*representar ante las autoridades educativas, los intereses educativos de los asociados*", "*colaborar en el mejoramiento de la comunidad escolar*", "*participar en la aplicación de las cooperaciones que las asociaciones hagan al establecimiento escolar*" y "*contribuir a la educación para adultos...*".

En general, los hechos muestran que las Asociaciones de Padres de Familia se constituyeron, a lo largo del siglo pasado, como órganos de participación al interior de las escuelas y si bien quedaron supeditadas en sus orientaciones, estilos de gestión y prioridades por los directivos escolares, se constituyeron en un espacio real de articulación y comunicación entre la escuela y los padres.

### **c) La participación social en el ámbito del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)**

En 1971 fue creado el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), cuyo objetivo principal es llevar la educación a las localidades con mayor pobreza y marginación, fomentando la colaboración de la comunidad, bajo la premisa de que son sus miembros quienes deben determinar las prioridades para inducir la estructuración de un plan de trabajo educativo eficaz.

Los distintos programas educativos del CONAFE se han fundamentado en la participación y corresponsabilidad de los habitantes de las comunidades (las madres y padres de familia), a través de la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC) que junto con el apoyo de instructores comunitarios, asistentes educativos y personal técnico de las delegaciones y las oficinas centrales del Consejo, se involucran en el quehacer educativo de su entorno.

La Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC), como organismo representativo de la comunidad, participa en los siguientes aspectos fundamentales de las labores educativas de la localidad:

1. *Definición del programa de estudios.*
2. *Organización e instalación del aula escolar.*

3. *Hospedaje y alimentación de la instructora o instructor.*
4. *Organización y apoyo de las actividades educativas de niñas y niños, valorando sus progresos y dificultades.*
5. *Establecimiento de una permanente comunicación con el personal del CONAFE, lo que permite organizar la formación de los docentes y la disponibilidad de mobiliario, materiales y recursos didácticos.*

## **d) La participación social en la Educación desde la Reforma Educativa de 1992**

Desde la década de los setenta del siglo anterior, a partir de un análisis integral en relación con la problemática referente a la alta concentración de atribuciones y responsabilidades de la Secretaría de Educación Pública, se determinó la necesidad de llevar a cabo la descentralización del sistema educativo nacional atendiendo a su dimensión, las particularidades regionales imperantes y los largos tramos de control para su administración y operación.

En este sentido, en mayo de 1992 se dio un paso relevante con la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB), suscrito entre el gobierno federal, los gobernadores de 31 entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a través del cual se acordó que el gobierno federal transferiría el servicio educativo a las entidades federativas.

Componente fundamental del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, junto con la reformulación de los contenidos y materiales de la educación básica y la revaloración de la función magisterial, fue el reconocimiento de la participación social como impulsora del mejoramiento de la calidad con equidad en la educación básica.

En línea con la lógica de la reforma en cuestión, a la firma del *Acuerdo Nacional* siguió la promulgación de la *Ley General de Educación* (LGE), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio del 1993, donde se plasmaron aspectos tales como los ámbitos de competencia y responsabilidad de la federación y los estados en la función educativa, lo mismo que las atribuciones en la prestación del servicio, el financiamiento, la evaluación, así como la creación de los consejos escolares, municipales, estatales y el nacional.

La promulgación de este importante instrumento jurídico y la instalación del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) en septiembre de 1999, aunados a la puesta en marcha de programas de un claro componente de corresponsabilidad, como el Programa Escuelas de Calidad (PEC), coadyuvaron a estimular de manera importante la creación de nuevos consejos de participación social en los niveles escolar, municipal y estatal, los cuales han venido incrementando su número de manera ininterrumpida y consistente, a lo largo de la presente década.

## **II. Los Desafíos**

### **1. Desafío Político**

Ante esta nueva perspectiva, cuyos antecedentes han implicado la ejecución de diversos ejercicios, algunos conceptuales y otros pragmáticos respecto al papel de la familia y de la comunidad en relación con la escuela, el desarrollo actual de la participación social en la educación en nuestro país se encuentra determinado por un intrincado entramado de actores, sectores y grupos de influencia regional

y nacional que representan distintas posturas políticas, económicas e ideológicas, pero que comparten el interés legítimo de influir en el contenido, conducción y gestión del quehacer educativo en la nación.

Es por ello que el SNPSE semeja un variado mosaico de situaciones y circunstancias, ya que en su imagen regional, estatal y local refleja las particularidades de cada región y zona geográfica, existiendo algunas en las que la participación social, ciudadana y, aún la particular en temas educativos, se asume con mayor naturalidad siguiendo cánones y reglamentos que la canalizan de manera efectiva y con diversos grados de impacto, mientras que en otras, bien localizadas, estos asuntos reflejan otro tipo de problemática política o social o experimentan una grave resistencia derivada de inercias, reacciones o simple desinterés, lo que inevitablemente le resta eficacia, limita sus alcances de aprovechamiento, y en algunos casos extremos, llega a desviarla de los objetivos acordes con su naturaleza como promotora de mejores niveles educativos.

Es por ello que hay plena convicción de que los acuerdos que se generen entre los actores políticos y sociales de la educación deben coadyuvar en la construcción de estrategias y líneas de acción en las que el compromiso, la corresponsabilidad y el beneficio social, sean los ejes rectores para dar viabilidad a la política de participación social a favor de la educación, sin dejar de lado que los contrastes de situaciones vigentes en el escenario nacional requieren de tratamientos específicos, ya que existen diversos ritmos, tiempos, estilos y formas de expresión en la aportación que realiza la sociedad en el ámbito educativo.

## 2. Desafío de la Cultura de la Participación

Si bien los antecedentes relativos a la evolución de la participación social a lo largo del siglo pasado nos permiten concluir que los resultados logrados fueron limitados en cuanto a su alcance y pertinencia, el valor que representan para avanzar en la consolidación de este proceso es invaluable, ya que constituyen los primeros acercamientos de una sociedad ávida de intervenir en cuestiones de la trascendencia que conlleva la educación en nuestro país y, por otra parte, constituyen el principio sobre el cual, influenciada y detonada por los acontecimientos políticos y sociales de las cinco últimas décadas, la cultura de la participación social se ha desarrollado lenta pero constantemente.

Según un estudio realizado por la SEP y el CONAPASE en el año 2000<sup>27</sup>, en el que se aplicaron encuestas a padres de familia, maestros y empleadores de dos entidades federativas, se detectó la carencia de una concepción clara de la participación social en la educación, encontrándose una percepción limitada de las actividades en las escuelas de los padres de familia, las cuales se centran “...en labores de faenas, limpieza y mantenimiento, así como de asistencia a eventos escolares.”

Por otra parte, se concluyó también que los padres de familia no percibían como “...un deber participar en las actividades escolares... [ya que se consideraba a]...la participación como un paliativo a un problema de presupuesto y financiamiento de la educación pública”.

En este tenor, el estudio señaló que la “...pobreza, la marginación, la falta de tiempo por la necesidad de trabajar y la baja escolaridad de los padres o tutores, fueron las razones que con mayor peso se percibieron como obstáculos para la participación social en la educación”.

De igual manera, se determinó que entre los padres de familia existía “...una opinión generalizada sobre que los profesores son quienes tienen derecho a participar al interior de las escuelas, porque están capacitados”.

<sup>27</sup> Encuesta Nacional sobre Educación Básica SEP / CONAPASE / GAUSSC; Año 2000.

A su vez, la Encuesta permitió conocer que “...para los profesores, el papel de los padres de familia no puede influir en el ámbito académico o en la forma de aplicar los programas de estudio, sólo en el funcionamiento de la escuela”.

El estudio en mención permitió ubicar “...problemas de comunicación al interior de la comunidad escolar (entre directivos, maestros y padres de familia), mostrando una actitud de enfrentamiento y atribución de responsabilidades al ‘otro’. Los padres de familia identificaron la participación con los verbos: ‘exigir’, ‘protestar’, ‘quejarse’, ‘denunciar’. Además le confirieron al gobierno la responsabilidad de la escuela cuando ésta es pública y gratuita”.

La encuesta citada permitió detectar que en las zonas rurales “...la participación se ve mediatizada por prácticas clientelares y paternalistas; así, la asistencia a reuniones escolares sin beneficio inmediato alguno, podrían no ser atractivas para los padres de familia.”

Este desalentador escenario derivado de la encuesta de referencia, en relación a la percepción social y magisterial sobre este tema, el cual era reflejo del nivel que alcanzaba la cultura de la corresponsabilidad de la sociedad para el avance educativo, se ha venido modificando a lo largo de la presente década y muestra avances significativos, como se podrá constatar.

A ello han contribuido diversos factores culturales y sociales, entre los que se pueden señalar, la apertura política y la voluntad gubernamental de dar cabida a diversas corrientes de opinión y a contribuciones de estudiosos, académicos y especialistas interesados en el tema.

Un factor esencial de este progreso ha sido generado por las propias Organizaciones de la Sociedad Civil, que con su trabajo, sus experiencias y sus casos de éxito han contribuido, en un plazo excepcionalmente corto, a cimentar y a contagiar a grandes sectores sociales de una cultura de participación y colaboración social, infundiendo en la ciudadanía la certeza de que es posible provocar cambios hacia rumbos más adecuados y más viables.

Por otra parte, a partir del ciclo escolar 2001-2002, la autoridad educativa federal puso en marcha diversas acciones encaminadas a fortalecer la participación organizada de la comunidad en las escuelas del país, destacando en este esfuerzo el Programa Escuelas de Calidad, así como los Encuentros Nacionales de Participación Social, convocados por la Secretaría Técnica del CONAPASE.

Como evidencia de los avances registrados es posible señalar que la *Consulta Nacional de Participación Social en la Educación*<sup>28</sup>, realizada por la SEP con el apoyo de la Secretaría Técnica del CONAPASE, en la cual participaron más de tres millones de personas distribuidas en grupos de padres de familia, maestros, directivos, personal administrativo, ex alumnos y vecinos, organizados en Consejos de Participación Social de más de 80 mil escuelas del nivel básico, pertenecientes a 30 entidades federativas, arrojó que en términos de cultura de la participación, los consultados expresaron una mayor conciencia sobre la corresponsabilidad social, destacando “...los valores de respeto, honestidad y solidaridad, como los más importantes para los integrantes de las comunidades escolares...”.

De la misma forma, los consultados expresaron una clara disposición a “...participar a favor de su escuela, señalando su interés en colaborar en actividades como:

1. Talleres del tipo *Escuela para Padres* y en asesorías de apoyo psicológico familiar.
2. Promoción de la participación social en la educación en el ámbito extraescolar, convocando a actores sociales cercanos tales como ex alumnos y vecinos, entre otros.

<sup>28</sup> Consulta Nacional de Participación Social en la Educación SEP/Secretaría Técnica del CONAPASE; Año 2005.

3. Apoyo al desarrollo de programas gubernamentales estatales y nacionales orientados al mejoramiento de la educación, salud y bienestar social...”
4. Esta disposición de los consultados por participar en pro de la mejora en el funcionamiento de los centros educativos puede resaltarse también a través de la enunciación de algunas de las propuestas presentadas, relativas a las condiciones materiales de las escuelas, tales como:
  5. Renovación o construcción de aulas, mobiliario y bienes inmuebles.
  6. Renovación, construcción o adquisición de espacios deportivos, canchas, equipo y material deportivo.
  7. Renovación, construcción o adquisición de foros, salas de usos múltiples, talleres, jardines, etc.
  8. Renovación o adquisición de equipo multimedia, computadoras, Internet y recursos audiovisuales.
  9. Aunado a ello y respecto a la calidad educativa y los procesos de enseñanza y de aprendizaje, los consultados señalaron los siguientes elementos como básicos para su mejoramiento:
    10. Revisión y mejora de los planes y programas educativos, así como capacitación al profesorado.
    11. Renovación o adquisición de material de apoyo educativo y bibliográfico.
    12. Estímulos a los profesores destacados, incluyendo mejoras salariales y promociones, entre otras opciones.
    13. Estímulos para alumnos destacados incluyendo reconocimientos y becas.
    14. Impartición o mejora de los cursos, clases y talleres de español, inglés u otras lenguas.
    15. Impartición o mejora de los cursos, clases y talleres de informática.
    16. Otros aspectos señalados por los consultados, y que se relacionan con el mejoramiento del funcionamiento de la escuela son los siguientes:
      17. Mayor efectividad en la gestión de trámites administrativos escolares.
      18. Mayor seguridad y vigilancia dentro y fuera del perímetro de la escuela.
      19. Incrementar actividades extra-escolares de carácter artístico y deportivo, así como de promoción de las tradiciones locales.
      20. Brindar cursos o talleres sobre derechos y obligaciones cívicas y sobre problemática ambiental y acciones de desarrollo sustentable.
      21. Brindar cursos y pláticas por especialistas sobre problemáticas relacionadas con alcoholismo, drogadicción y salud sexual.
      22. Generación de programas de extensión educativa a la familia.

La extensión y riqueza del conjunto de opiniones, demandas, aspiraciones, compromisos e iniciativas referido, constituye muestra fehaciente del cambio y evolución en la cultura de la participación de las comunidades educativas.

Si bien existe un claro avance, debemos reconocer que se mantiene una serie de inercias que no favorecen el crecimiento de la cultura de la participación, las cuales requieren de atención y resolución en los centros escolares.

Debemos superar dos situaciones que resultan particularmente limitativas y condicionantes. En primer término, la visión utilitarista y sesgada de las labores de participación que las enfocan exclusivamente hacia el mejoramiento de condiciones materiales y de infraestructura escolar, dejando un espacio limitado a las acciones directamente relacionadas con la calidad de la educación.

Y en segundo, dar atención a la tendencia social que implica delegar en autoridades, maestros y directivos escolares, la responsabilidad exclusiva de convocar la participación dentro de la escuela.

Hay avance en la adopción generalizada de una cultura de participación social en la educación, si bien éste aún está lejos de ser el deseable, el hecho mismo de la rapidez y energía con las que la

sociedad civil se incorpora a las tareas que hoy estamos analizando, primordialmente a través del SNPSE, es sumamente alentadora.

### 3. Desafío de lo Jurídico–Normativo

Uno de los temas que más ha preocupado e insistentemente ha sido planteado en este contexto, es el relativo a la pertinencia del marco jurídico como factor fundamental para el desarrollo de la participación social ante el esquema referencial que presenta el Sistema Educativo Nacional.

El marco jurídico al que se hace referencia y que se fundamenta en el artículo 3ro constitucional está integrado por:

1. La Sección 2, “De los Consejos de Participación Social”, dispuesta en el Capítulo VII de la Ley General de Educación, en la cual se da sustento jurídico a la figura de los Consejos de Participación en sus diversas modalidades, escolar, municipal, estatal y nacional.
2. El Acuerdo Secretarial Número 260, mediante el que se establecen los Lineamientos Generales para la Constitución y el Funcionamiento del Consejo, emitido el 13 de agosto de 1999, y que constituye el fundamento normativo directo del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE).
3. El Estatuto Interno del CONAPASE, aprobado el 2 de diciembre de 1999 por el Pleno de esta instancia, con lo cual se establecen dos elementos fundamentales para la existencia del Consejo Nacional, a saber: 1) La clara fijación de sus derechos y deberes ante la ciudadanía y 2) La consolidación de una vida institucional orgánica y permanente.
4. Por último, el Acuerdo Secretarial Número 280, por el que se establecen los Lineamientos Generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social en la educación, publicado el 21 de julio de 2000 y que representa la base normativa de los consejos de participación escolares, municipales y estatales.

A pesar de que la normatividad reglamentaria señalada es relativamente reciente, debemos reiterar, como lo hicimos en la presentación del presente documento, que la evolución de este proceso social va de la mano con los aspectos de los avances registrados en el amplio contexto socio-político del país, entre los que podemos destacar, la progresión en la determinación y ejecución de políticas gubernamentales; la toma de acuerdos entre los diversos sectores de la sociedad; las experiencias organizativas y funcionales de la sociedad ante la autoridad; y la percepción social respecto a la importancia de un tema específico.

Es decir, las condiciones son susceptibles a experimentar modificaciones como consecuencia del ejercicio pleno y sano de la democracia y por lo tanto, sus variaciones en los últimos años han sido extraordinarias.

Adicionalmente, debe considerarse que el crecimiento exponencial de los miembros de la sociedad que participan en las tareas educativas del país -como se refleja en el crecimiento del número de consejos en el país-, que ejercitan su derecho de incidir de manera directa y eficaz en las decisiones del orden público y requieren que se dé cauce a sus demandas y se atiendan sus iniciativas y propuestas para el mejoramiento educativo, hace necesaria la adopción de estrategias que doten a esta energía social con un marco normativo suficiente, ordenado y eficiente.



En este tenor, es importante destacar que en el trabajo sobre *Participación Social y Ciudadanía*<sup>29</sup> de Pedro Flores Crespo, se enuncian una serie de elementos substanciales que inciden en el marco legal de la participación social en la educación del país, del cual, me permito recuperar tres planteamientos que se consideran de la mayor relevancia para encauzar el análisis jurídico-normativo del SNPSE:

- a) Primero, "...flexibilizar, como ha venido repitiendo Observatorio constantemente, el encuadre que da sustento legal a la política de la participación social. Esto es necesario por la diversidad de situaciones escolares que es tan amplia y la cual no puede simplificarse tratando de darle cauce a través de un solo modelo de consejo escolar, municipal, o estatal (...) Imaginemos, por ejemplo, una escuela o un municipio en donde no llega la información necesaria o en donde la fuerza política de las autoridades locales y estatales amenaza la posibilidad de organizarse de manera libre y autónomamente. ¿Qué cultura de participación ciudadana puede haber en estos ambientes? 'Insistir sólo en las formas concretas de la participación, ignorando la complejidad histórica y cultural que la condiciona, sería querer empezar por el final.'"
- b) En segundo lugar, la persistencia de "...graves omisiones como la falta de 'prescripciones específicas' que promuevan, por parte de la escuela, la participación de los jefes de familia. Una de estas prescripciones sería por ejemplo, a nivel escolar, la obligación de la escuela de informar a los padres sobre los programas de estudio..."; en este sentido, el estudio que citamos señala que se necesita clarificar la forma cómo los padres o tutores pudieran apoyar realmente el aprendizaje de los alumnos.
- c) El tercero hace referencia al tema de "...la transparencia en el manejo de recursos monetarios puede ser otra 'prescripción específica' a incluir en la Ley. Es bien sabido que los jefes de familia realizan aportaciones voluntarias a la escuela al inicio del ciclo escolar, las cuales se utilizan para diferentes fines, particularmente para mejoras de infraestructura. Si la escuela hace público un informe de cuánto recolectó, qué compró, mediante qué mecanismos hizo las adquisiciones y cuáles serán los resultados de contar con ese dinero, la relación de confianza con los jefes de familia podría fortalecerse."

Los tres planteamientos involucran aspectos fundamentales para la realización de un ejercicio de readecuación del marco jurídico-normativo que incide en la participación social en la educación, y señalan claramente la necesidad de flexibilizar y hacer lo más incluyente posible, el modelo que da estructura y cauce a las tareas a cargo de las instancias de participación social (consejos estatales, municipales, estatales y nacional, además de otros cuerpos que se ubiquen entre los ya existentes en la normatividad), a la vez que sugiere la ampliación de canales para incidir de manera más efectiva en el aprendizaje de los educandos y en el manejo transparente de recursos.

---

<sup>29</sup> *Cuaderno de trabajo; IV. Participación Social y Ciudadano*; elaborado por Pedro Flores Crespo para Plataforma Educativa 2006; OCE, México, 2006.

#### 4. El Desafío del Crecimiento del SNPSE

El proceso de crecimiento del SNPSE enfrenta tres retos principales: el de la complementariedad, el de su magnitud y el referente a la vinculación.

El primer aspecto, relativo a la complementariedad, se refiere a la necesidad de fomentar la instalación del nivel municipal y estatal, pues éstos han mantenido a lo largo del presente decenio un ritmo de instalación menor al registrado por los consejos escolares, que crecieron en un 34% entre el 2000 y el 2007, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

##### Consejos de Participación Social en la Educación Periodo 2000-2007

Periodo*	Consejos Estatales	Consejos Municipales	Consejos Escolares	Total Anual
2000	15	1,029	111,732	112,776
2002	25	1,313	127,559	128,897
2004	23	1,066	131,211	132,300
2006	22	1,145	147,714	148,881
2007	22	1,176	149,610	150,788

Fuente: Sistema de Información de la Secretaría Técnica del CONAPASE

\* Censo realizado durante diciembre de cada año

La experiencia ha mostrado que el principal obstáculo para la instalación de los consejos municipales y estatales es el de la sujeción indebida de la integración y funcionamiento de los consejos a los cambios de gobierno y con otras circunstancias político-sociales que afectan su permanencia. Este es un aspecto que tendría que ser erradicado en una futura readecuación del marco normativo de la participación social en la educación.

El segundo punto, el concerniente a la magnitud del SNPSE, es evidente, ya que un conglomerado tan grande de instancias de participación y comunidades educativas distribuidas en toda la República, representa un reto para cualquier dispositivo de planeación, seguimiento y evaluación de desempeño.

De manera natural, la autoridad educativa ha hecho hincapié en indicadores cuantitativos para “medir” a lo largo de los años el desarrollo del SNPSE, pero es indispensable reorientar y ampliar estas evaluaciones a la dimensión cualitativa, mediante estudios de impacto de la participación social en el logro educativo, así como en el combate a la reprobación, abandono y falta de equidad al interior del Sistema Educativo Nacional.

La tercera consideración está relacionada con el diseño de medidas para la realización de acciones dirigidas al fortalecimiento y encauzamiento de la vinculación entre los consejos; es decir, de la interrelación que se genera entre los consejos de participación social, ya sea en el plano interno de las entidades federativas, como entre éstas.

Dada la magnitud del SNPSE, este reto ha podido ser abordado, en primera instancia, a través del establecimiento de una Red Nacional de Participación Social en la Educación, concepto que podrá ser formalizado en un nuevo marco jurídico-normativo.

De igual importancia es reforzar el vínculo del SNPSE con los programas educativos federal, estatales y locales, ya sea previendo que en las reglas de operación respectivas se exprese de manera

explícita e indubitable, la intervención de los consejos de participación social, o mediante la incorporación al marco jurídico-normativo de una presencia obligatoria de estas instancias en todas las actividades y gestiones que se desarrollen en las escuelas, cuidando siempre de no interferir en el proceso específico de la enseñanza-aprendizaje, aunque sí coadyuvando a mejorarlo, en paralelo.

## 5. Desafío del Impacto sobre la Calidad con Equidad en la Educación

Sin lugar a dudas, a lo largo de esta década, los consejos de participación social en la educación se han constituido en actores fundamentales para el desarrollo y permanencia de programas educativos tan importantes como Escuelas de Calidad (PEC) y más recientemente Escuela Segura (PES) e Infraestructura Educativa.

En el caso del PEC, los consejos escolares de participación social en la educación se han concebido como ejes articuladores para la consolidación de la evolución en las formas de gestión escolar, dotándolas de un instrumento democrático, participativo y de autogestión, a partir de la elaboración conjunta de un Plan Estratégico de Transformación Educativa (PETE), fundamentado en un Programa Anual de Trabajo (PAT).

En la evaluación externa del PEC, realizada por el Centro de de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), durante el periodo 2005-2006<sup>30</sup>, en el rubro referente a la participación de los padres/tutores en el proceso de enseñanza del alumno, se señala que en relación con "...la participación de los padres a nivel escuela, uno de los elementos importantes del programa, se registran efectos positivos, aunque no en todos los indicadores considerados..."

"Ello podría explicarse en al menos dos sentidos: el primero es que en efecto, los padres han logrado involucrarse más con la misión de la escuela a partir de su participación en el Programa.

"En segundo lugar, que hay algunos componentes 'deseables' relacionados con la participación de los padres con las actividades y tareas escolares en los que difícilmente puede lograrse un cambio inmediato a partir de un programa orientado a la gestión. "(...) Algunas variables que presentan un incremento positivo de 2002 a 2004 y para los dos grados considerados (3° y 5°), son las que refieren a que los padres (o tutores) explican la importancia de que realizar las tareas y trabajos escolares, lo ponen a repasar lo que se vio en la clase, los apoyan en sus ejercicios de matemáticas, explican aquello que no se comprendió en clase y apoyan con los materiales que los maestros solicitan.

"...En suma podría proponerse para una prueba a futuro la hipótesis según la cual el Programa está incrementando de manera paulatina la comprensión de los padres en relación con la misión educativa y su papel en el logro de mejores resultados. Sin embargo, es imposible que ningún programa por sí mismo modifique condiciones estructurales que refieren a factores socioeconómicos y tradiciones culturales".<sup>31</sup>

Estas reflexiones, aunadas a lo que se ha señalado, hacen posible concluir que aún existe un amplio campo de acción para este proceso y que aún hay mucho que puede ofrecerle al Sistema Educativo Nacional para potenciar los logros educativos y la equidad.

<sup>30</sup> Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2005-2006; Coord. Dra. Teresa Bracho; CIDE, México. 2006

<sup>31</sup> Ibid. p. 108

## 6. Desafío de la Evaluación y Rendición de Cuentas

Desde finales de la década pasada, el Sistema Educativo Nacional, fundamentalmente en su nivel básico, ha estado sometido a la aplicación de exámenes de escala nacional, con la finalidad de obtener una imagen general, amplia y profunda de la situación académica de alumnos de primaria y secundaria, en materias como español, matemáticas y ciencias.

Es por ello que en los últimos años, y de manera más evidente, desde la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) en agosto de 2002, los maestros, alumnos, padres de familia y autoridades educativas en sus distintos niveles de influencia, se han venido familiarizando con los conceptos del PISA (Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; EXCALE (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos) y ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares).

En términos generales, en el proceso de aplicación, validación y utilización de los resultados de los exámenes nacionales, las instancias de participación social en la educación han tenido una presencia orgánica y sistemática escasa, la cual requiere ser revalorada.

Por otra parte, la participación social requiere que se le encauce hacia el fortalecimiento de las tareas de transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo a dar a la información que se genera, mayor objetividad, claridad y sobre todo, publicidad, en beneficio de la confianza y credibilidad que el trabajo gubernamental requiere.

Resulta clara la necesidad de que el marco jurídico-normativo de la participación social en la educación, aborde e incluya de manera categórica estos aspectos en su eventual recomposición.

## III. Propuestas

En primera instancia, se considera de la mayor trascendencia resaltar que el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, en su Objetivo 6<sup>32</sup>, relativo a *“Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas”*, establece consideraciones fundamentales para la promoción de readecuaciones estructurales del marco jurídico-normativo de la participación social en la educación, como son:

“6.1 Reactivar la participación social en el ámbito de la educación básica.

- Establecer las bases para reestructurar y reactivar las instancias formales de participación social como el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), los consejos estatales y escolares, en el contexto de la reforma integral de la educación básica y con especial énfasis en el fortalecimiento de la participación social.
- Revisar el marco normativo de los consejos de participación social.
- Instituir la participación de los padres de familia en el seguimiento del Plan Estratégico de Transformación Escolar.
- Crear un espacio virtual para compartir información, experiencias y materiales didácticos, propiciando la formación permanente en participación social.

<sup>32</sup> Programa Sectorial de Educación 2007-2012; México. 2007.

- Estimular los procesos y canales de información y difusión permanente de todos los aspectos que sean del interés de los actores y sectores de la sociedad civil involucrados en los procesos educativos.
- Desplegar esquemas de participación social de cofinanciamiento de transparencia y rendición de cuentas en las escuelas beneficiadas por el Programa Escuelas de Calidad.
- Promover la participación activa de los medios de comunicación en el fortalecimiento de una cultura cívica.

6.2 Promover la participación de la comunidad educativa y autoridades competentes para garantizar la seguridad de estudiantes y profesores.

- Fomentar el establecimiento y desarrollo de instancias ciudadanas de carácter independiente que contribuyan a velar por el respeto de la integridad de los educandos y la seguridad en las escuelas.
- Fomentar la transparencia en todos los ámbitos del Sistema Educativo Nacional.
- Contar con un modelo para conformar comunidades escolares seguras, dentro del Programa Escuela Segura.

6.3 Verificar que el aula, la escuela y el maestro cuenten con las condiciones para la operación adecuada de los servicios y establecer estándares de normalidad mínima.

- Establecer mecanismos de contraloría social y de comunicación directa entre las escuelas y las autoridades educativas responsables, para reportar anomalías y deficiencias.

6.4 Lograr una mejor articulación entre los programas desarrollados por la Subsecretaría de Educación Básica, organismos sectorizados, áreas responsables en las entidades federativas y otras instituciones y organismos vinculados con la prestación de los servicios, de manera que se evite la duplicación y la existencia de estructuras paralelas y se refuerce la gestión de las autoridades educativas de las entidades federativas.

- Identificar las necesidades más urgentes de las 32 entidades federativas, en términos de gestión, innovación y financiamiento.
- Consolidar, en el marco del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), un espacio institucional para el desarrollo del diálogo sistemático y la concertación de acciones entre las autoridades educativas federales y las de las entidades federativas, relacionadas con la educación básica.
- Revisar el marco jurídico y normativo de la educación básica en función del fortalecimiento del federalismo educativo.
- Establecer claramente las funciones, atribuciones y responsabilidades del personal que se relaciona con el funcionamiento de las escuelas, para que se corresponsabilicen del logro educativo y sea posible pedir cuentas y reconocer los resultados del esfuerzo de cada uno.
- Apoyar a los supervisores de los diferentes niveles y modalidades de educación básica, para que cuenten con las herramientas conceptuales, metodológicas, de equipamiento y mantenimiento, que les permitan contribuir con las escuelas públicas que desarrollan procesos de transformación a partir de un nuevo modelo de gestión escolar, orientado a la mejora continua de la calidad educativa y al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

6.5 Impulsar la investigación y el desarrollo de innovaciones educativas y el intercambio permanente entre los distintos actores del sistema.

- Impulsar procesos de investigación e innovación para la mejora continua de los servicios educativos.

- Transformar la práctica educativa con base en evidencias derivadas de la investigación y del intercambio de información sobre buenas prácticas educativas.
- Utilizar el espacio virtual para compartir experiencias exitosas en la instrumentación de innovaciones educativas.
- Generar nuevos mecanismos de coordinación para las políticas de educación básica entre la Federación y las entidades federativas.
- Fortalecer y diversificar la oferta de programas de formación para funcionarios educativos estatales, así como dar continuidad al Programa de Formación de Funcionarios Educativos de los Estados.
- Consolidar grupos técnico-pedagógicos en las entidades federativas con capacidades para el desarrollo de la gestión democrática.
- Promover la capacidad de gestión institucional para refinanciar, articular, gestionar y distribuir con eficiencia recursos para la educación básica en las entidades federativas.

### 6.7 Definir puntualmente criterios para mejorar las formas de contratación de los docentes.

- Definir un perfil de competencias para el desempeño profesional de los docentes e implantar concursos de oposición para el ingreso a todas las posiciones docentes.”

Cabría sumar a los planteamientos anteriores las siguientes consideraciones derivadas de los Foros Regionales de Participación Social en la Educación, organizados por la Secretaría Técnica del CONAPASE en las cuatro Zonas Geográficas que conforman el SNPSE:

- a) Para cubrir las demandas de actualización normativa en cuestión, se considera pertinente llevar a cabo las modificaciones únicamente al cuerpo de los *Acuerdos 260 y 280*, sin que sea requerido tomar el camino más largo y complejo que representaría cambiar o añadir elementos a la *Ley General de Educación*.
- b) Se sugiere que debe explicitarse en el marco jurídico que los consejos escolares de participación social en la educación deben instalarse en todos los servicios educativos ofrecidos en el nivel básico, como son: Educación Indígena; Educación Comunitaria (CONAFE); Educación a Niños de Jornaleros Migrantes; así como los Modelos de Escuelas Multigrado (Unitarias; Bidocentes); Atención a Niños con Necesidades Especiales; Atención a Niños en Situación de Calle, así como Atención a Niños con Aptitudes Sobresalientes.
- c) Se considera viable sumar a la *Ley General* y al *Acuerdo 280*, un Reglamento, así como un Manual de Operación para la participación social en la educación, cuya redacción sea de carácter general e indicativo, para que funcione como un marco de referencia o esquema tipo, que permita aplicar la normatividad en situaciones concretas y específicas.
- d) Se propone establecer explícitamente en el *Acuerdo 280*, que las Reglas de Operación de todos los programas estratégicos de educación básica, expongan con nitidez los procedimientos específicos que permitan el desenvolvimiento de las instancias de participación social en la educación, en la planeación, aplicación, evaluación, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas de los mismos.

## IV. Conclusiones

La participación social en la educación es un proceso complejo y multifacético que integra y combina en su devenir, aspectos políticos, socioculturales, económicos, institucionales, jurídicos, normativos y organizativos, entre otros.

Impulsar y desarrollar la corresponsabilidad social en la educación es un desafío permanente. Cualquier esfuerzo, iniciativa o propuesta tanto individual como colectiva para mejorar su crecimiento, así como su desempeño e impacto en la calidad de la educación, no sólo son bienvenidos para la autoridad educativa, sino de urgente necesidad para coadyuvar en la substanciación y estructuración de las estrategias y líneas de acción que habrán de darle cauce en el porvenir.

La sociedad civil, académicos, estudiosos y autoridades de todos los niveles, estamos caminando en este proceso hacía una meta compartida y es evidente que existen coincidencias conceptuales y metodológicas que hacen muy productivo el trabajo conjunto y sumamente atractivo el intercambio de la información generada. Nuestra opinión puede estar condicionada por diferentes experiencias y ámbitos de enfoque, pero nuestra visión es la misma e implica la suma de voluntades a favor de una educación digna y útil para la sociedad mexicana.

## Bibliografía

1. Programa Sectorial de Educación 2007-2012; México. 2007.
2. Consulta Nacional de Participación Social en la Educación; SEP / Secretaría Técnica del CONAPASE; Año 2005.
3. Cuaderno de Trabajo; IV. *Participación Social y Ciudadana*; Elaborado por Pedro Flores Crespo para *Plataforma Educativa 2006*; OCE, México, 2006.
4. Encuesta Nacional sobre Educación Básica SEP/CONAPASE/GAUSSC; Año 2000.

# La Participación Social en Educación: La Política Necesaria<sup>33</sup>

Sylvia Schmelkes<sup>34</sup>

## Introducción

La participación social en la vida pública es condición para la democracia. La educación no escapa a esta premisa. Si bien en México el planteamiento de la necesidad de participación social en educación más allá del ámbito escolar es relativamente reciente, ya que los esfuerzos por institucionalizarla datan de 1992 –año que coincide con el inicio de la democratización de la vida nacional-, no se partió de cero.

Como se sabe, en la Ley General de Educación de 1993 se estipula la existencia de los Consejos Escolares, Municipales, Estatales y Nacional de Participación Social. Éstos, sin embargo, no comienzan a concretarse sino hasta 1999. A ocho años de distancia, la insatisfacción con los logros de dichas instancias es generalizada entre los estudiosos del tema.

En efecto, muchos hemos criticado la composición poco representativa de los Consejos Escolares. Los integrantes de los consejos actuales, en su mayoría, se designan, no se eligen, y la representación oficial es, para muchos de nosotros, excesiva. Esta composición contrasta en comunidades rurales, con la experiencia relativamente democrática, de las Asociaciones de Padres de Familia.

Por otra parte, hay una enorme vaguedad legal respecto de los contenidos a tratar por estos consejos y sobre sus espacios de acción; vacío que no ha sido cubierto por documentos complementarios. No quedan claros los límites entre lo que puede tratar y hacer un Consejo Escolar de Participación Social y lo que es del ámbito exclusivo del director de escuela o incluso de cada docente. Entre el personal docente, y en general entre los funcionarios de educación en los diversos niveles, existe un cierto temor a abrir demasiado la participación a la sociedad.

La profundización de la vida democrática exige nuevos planteamientos de participación social. Es necesario que se reconozca sin temores el valor de la participación social en “la cosa pública”, que se abran canales de inconformidades y quejas y de propuestas de solución de problemas y de innovación de soluciones. Todo esto debe ocurrir en el contexto del reconocimiento de la complejidad y diversidad del país, de tal manera que la normatividad se flexibilice y se acepten variantes de modos y estilos de participación en contextos y culturas diferentes.

Asimismo, el sistema educativo, junto con la sociedad, tienen que reconocer la necesidad de formar a la demanda –que son los que van a participar-; es decir, de educar en la capacidad de exigir el

<sup>33</sup> Ponencia presentada en el Foro Ciudadano sobre Participación Social: Del Análisis a las Propuestas, organizado por Observatorio Ciudadano de Educación y realizado en Puebla, Pue., el 25 de enero de 2008.

<sup>34</sup> Directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, Universidad Iberoamericana Ciudad de México.



cumplimiento de la normatividad educativa y de buscar una mayor calidad en la educación. Ello requerirá dotar de contenido los espacios de participación social, definir los límites marcados sobre todo por el conocimiento profesional y experto de docentes y directivos, y establecer claridad en las dimensiones y repercusiones esperadas de las consultas.

## **I. Lo que sabemos**

Si bien es cierto que la preocupación por institucionalizar la participación social, sobre todo a niveles superiores a los de la escuela, es relativamente reciente en México, también es un hecho que no partimos de cero en materia de participación social en educación; de hecho, siempre ha habido participación social en las escuelas. En niveles diferentes al ámbito escolar, esta participación sólo se manifiesta cuando hay problemas muy serios; en muchos lugares, la escuela es el resultado de la lucha de las comunidades por obtener el servicio educativo.

La participación comunitaria en la escuela ha tendido a concentrarse en torno al apoyo económico para su funcionamiento. Se ha demostrado cómo dicho apoyo es mayor entre más pobre es la comunidad, y no únicamente en términos relativos al ingreso promedio de los habitantes de la misma, sino en términos absolutos (Schmelkes et al., 1983). Ello en parte es así porque la cultura magisterial teme a la excesiva intromisión de la comunidad y de los padres de familia en asuntos escolares y pedagógicos. Sin embargo, hemos podido constatar también que cuando los maestros descubren que los padres de familia son indiscutibles aliados del aprendizaje de los niños, se dan rupturas profundas en estas preconcepciones acerca del peligro que supuestamente representa la intromisión de los padres en asuntos escolares (Schmelkes, 1998).

Para el caso mexicano hay estudios que demuestran que la participación social a nivel de escuela incide favorablemente en el rendimiento escolar de los alumnos y en la eficiencia de la escuela como tal (Schmelkes et al., 1980; Miranda et al., 2007). Esto mismo se ha constatado a nivel internacional (Sammons et al., 1995).

Por otra parte, se sabe que la relación entre la escuela y la comunidad puede ser, y muchas veces es, conflictiva. El conflicto, sin embargo, no siempre es negativo y las más de las veces es necesario. El conflicto avisa de la incompatibilidad de aspiraciones y de la insatisfacción con el cumplimiento de expectativas. El conflicto es, de hecho, un llamado al diálogo. Lo que importa no es, entonces, que no haya conflicto, sino que exista, así como una permanente búsqueda de ambas partes para que la relación recupere su equilibrio.

En años recientes avanzamos con mucho retraso respecto de otros países (OECD, 1995) hacia una creciente autonomía escolar. Esta autonomía exige un ascendente profesionalismo del docente y del directivo, junto con una respuesta a una mayor exigencia de rendimiento de cuentas, principalmente a la comunidad que colabora con los procesos de mejora. Ante la creciente autonomía, el papel de la comunidad cobra relevancia, y no sólo respecto de cada plantel, sino respecto incluso de la articulación entre niveles.

## **II. La participación social a nivel micro: en la escuela**

Una de las cosas que hemos aprendido en estos últimos años al querer normar la participación social en la escuela, es que resulta indispensable complejizar nuestra realidad, reconocer nuestra diversidad, y darnos cuenta de que no puede haber una sola manera de participar. No es lo mismo una zona indígena, una rural, una urbana. Tampoco es lo mismo un preescolar que un bachillerato.

Por otra parte, se discute la necesidad de volver a recuperar las formas más democráticas de participación social, formas más libres de manipulación, más abiertas y permeables a la diversidad cultural.

Ahora bien, es evidente que son necesarios esfuerzos para formar a la demanda, pues la gran mayoría de los padres de familia desconocen sus derechos y obligaciones respecto de la escuela. Estos esfuerzos han de ser asumidos por el propio sistema educativo, porque se trata de una acción de naturaleza educativa para mejorar la educación, en la que el papel de la sociedad civil y de sus organizaciones resulta esencial. En este sentido es necesario reconocer que en nuestro país se ha hecho muy poco, prácticamente nada.

Ya hemos señalado la necesidad de definir con claridad los contenidos y los espacios posibles de acción, pues de lo que se trata es de dotar de contenidos significativos a la participación social. Entre estos contenidos, uno fundamental que deberá prevalecer durante un tiempo largo, es el establecimiento de mecanismos de control comunitario sobre el cumplimiento de la normalidad mínima y, claro está, de canales efectivos para las quejas y las propuestas. Estos canales deben incluir canales de segunda instancia y mecanismos de arbitraje<sup>35</sup>; establecer los límites de lo que se le puede pedir a la escuela, de lo que ésta o las autoridades educativas pueden exigir a la comunidad, así como definir los mecanismos que aseguren la transparencia de ambos lados.

A nivel de prioridades, el nivel escolar, es el que se debe fortalecer porque el potencial de la participación social para mejorar la calidad de los resultados educativos de la escuela es un hecho constatado. La participación social a nivel comunitario, cuando opera dentro de estructuras democráticas, es también un hecho educativo en sí mismo sumamente potente.

La participación social más rica, por ser la más directamente vinculada al sitio donde se da la enseñanza, que es la que permite el aprendizaje, es la que se da a nivel micro.

Sin embargo, el reto de la participación social en educación, no termina ahí.

### **III. La participación social a nivel meso: municipio y supervisión escolar**

El municipio crece en importancia en materia educativa. Recibe cada vez montos mayores de recursos para invertir en educación por el ramo 33. Si no se le forma para la participación social en materia educativa, este recurso se invierte en su totalidad en obras de infraestructura, y tiende a concentrarse en la cabecera municipal, donde el ayuntamiento deriva mayores apoyos económicos y políticos.

Existen interesantes experiencias exitosas de participación social a nivel municipal que parecen caminar en el sentido de buscar el desarrollo regional del sistema educativo<sup>36</sup>. Hay que apostarle a que

<sup>35</sup> Preocupa el abierto rechazo de los maestros del Distrito Federal y de otros estados de la República donde las Comisiones de Derechos Humanos actúan en asuntos de participación social en las escuelas. Sostienen los docentes que basta con que un padre de familia se queje ante la Comisión para que comience un fuerte hostigamiento contra todo el personal de la escuela. Las Comisiones de Derechos Humanos han tenido que intervenir en este tipo de conflictos por la ausencia de otros canales más propicios al interior del propio sistema educativo y por la vigencia del Art. 75 de la Ley General de Educación que impide juzgar al personal educativo por instancias ajenas a su sindicato. Su presencia ha sido necesaria, pero es importante evitar los excesos que desvirtúan y desprestigian la defensa de los derechos humanos entre el personal educativo.

<sup>36</sup> Hago referencia concretamente al caso del Municipio de Las Margaritas, en Chiapas. Ellos comenzaron pidiéndole al Consejo Municipal de Participación Social en Educación que visitara los sitios de donde procedían las solicitudes de inversión, y que decidieran después de priorizar las necesidades. Eso evitó que toda la inversión se quedara en la Cabecera Municipal. Después se dieron cuenta que tenían serios problemas educativos, notablemente analfabetismo de la población adulta y deserción de la población infantil. Solicitaron un estudio sobre la problemática educativa del municipio, y destinaron después recursos a combatir algunas de las causas de esta problemática.

puede y debe haber más de éstas. Seguramente será necesario revisar la composición de estos consejos, asegurar la participación de diversos sectores sociales, proponerse como contenido formar a la demanda, definir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, abrir expresamente los espacios para quejas e inconformidades, así como canales de segunda instancia y mecanismos de arbitraje; propiciar la presentación de propuestas y favorecer y monitorear las innovaciones; llevar a cabo articulaciones con otros sectores y regular la relación con el magisterio, de manera que ésta transite hacia una de valoración y reconocimiento.

A nivel meso también hay que abrir espacios de participación social en educación en las supervisiones escolares, que no siempre coinciden con los municipios. Debería de haber Consejos Zonales de Participación Social, vinculados con los Consejos municipales, que permitan un tratamiento sistemático de la problemática educativa de la zona y de las desigualdades a su interior.

#### **IV. La participación social a nivel macro: políticas estatales y municipales**

Entendemos por nivel macro aquél en el que se participa en las decisiones de política educativa. Puede ser estatal o nacional.

Los avances más antiguos en este sentido se centran en la constitución de los Consejos Estatales de Participación Social y al Consejo Nacional de Participación Social en Educación, experiencias ambas, que han dejado mucho que desear. Más recientemente conviene también señalar la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), que permite que las decisiones nacionales en materia educativa no se centren en una sola persona, sino sean en efecto federales -algo que todavía no alcanza a ocurrir del todo-. También es necesario mencionar la creación del Consejo de Especialistas en Educación, lo que abre el espacio a la consulta experta.

Los Consejos Estatales de Participación Social y el Consejo Nacional de Participación Social en Educación se crearon en el sexenio 2001-2006. En este periodo también se propuso la creación del Foro Permanente de Investigación Educativa, como consecuencia de la evaluación que realizó la OCDE de la relación entre investigación y toma de decisiones en materia educativa (OCDE, 2004). El Foro Permanente debía reunir a autoridades educativas, a investigadores de la educación y sus organizaciones, y al CONACYT, a fin de armar juntos una agenda de investigación indicativa y prioritaria y de asegurar los recursos para fortalecer la investigación educativa, que la OCDE encontró demasiado débil para las dimensiones del sistema educativo nacional. Desgraciadamente, esta propuesta no llegó a concretarse.

Recientemente también han surgido organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia educativa, y algunas de ellas especializadas en la búsqueda de la incidencia en las políticas públicas. Quizás la primera de éstas fue el IFIE, creado en 1993 con el fin de fomentar la investigación educativa para contar con voces críticas y propositivas para mejorar la educación. En ese mismo año se creó el COMIE, agrupación de investigadores de la educación que desde un principio definió su compromiso con el mejoramiento de la calidad y de la equidad en el sistema educativo nacional. En 1999 se creó la institución que hoy nos convoca, el Observatorio Ciudadano de la Educación, cuyo propósito desde un principio fue incidir en dichas políticas a través de la formación de opinión pública y de la exigencia de respuestas a interrogantes que la sociedad se formula sobre la marcha de la educación.

Si no mal recuerdo, después surgió ICE, instancia de segundo piso que agrupa organizaciones de la sociedad civil que trabajan en forma directa en educación y que se agrupan justamente para discutir sus problemas comunes y plantear propuestas de solución, así como para dar a conocer las innovaciones educativas en las que están involucrados y sus resultados.

En 2002 surgió el INEE, que no es una instancia de la sociedad civil, sino un órgano desconcentrado del gobierno federal, que desde sus inicios se propuso evaluar para mejorar DANDO A CONocer A LA SOCIEDAD los resultados de sus evaluaciones. Su impacto en ese sentido, a escasos 4 años de existencia, ha sido notable, pues nos ha proporcionado datos duros a partir de los cuales fundamentar nuestras críticas y formular nuestras propuestas.

Más recientemente han surgido Mexicanos Primero, IDEAS y Suma por la Educación, organizaciones especializadas en incidir en políticas públicas a través de diversas vías.

Todos éstos son avances innegables; sin embargo hace falta algo más. Se requiere una instancia capaz de recoger de la sociedad sus opiniones e inquietudes, y de devolver a la sociedad estudios y avances. En una sociedad por definición plural, la composición de la instancia que se requiere, exige que ésta también sea plural. Debe ser una instancia constituida por personas que representen los intereses educativos de los diversos sectores de la sociedad y las diferentes tendencias en la misma. Además, los diversos sectores deben sentirse representados por las personas que constituyen la instancia.

Debe tratarse de una instancia de la sociedad, no del gobierno; comprometida con rendir cuentas a la sociedad a la que representa. El gobierno debe estar presente sólo como facilitador e interlocutor. Una de sus funciones debe ser la de vigilar la marcha de los demás Consejos de Participación Social en Educación, asunto que debe convertirse en tema de agenda de todas sus sesiones ordinarias. Para poderlo hacer, deberá contar con la información necesaria que tendrá que proporcionarle la instancia gubernamental.

Ahora bien, dado el dinamismo de la sociedad, dicha instancia debe ser flexible y abrirse a la participación de nuevas voces que surjan en la sociedad, cuando éstas tengan una propuesta. Debe constituirse en un órgano consultivo del Secretario de Educación y los acuerdos tomados en cada sesión deben ser públicos.

### **V. Reflexión final**

Desde la sociedad nos ha costado mucho trabajo constituir núcleos fuertes de crítica y propuesta para quienes toman las grandes decisiones en materia educativa. Los comunicados de OCE no se responden. Los estados del conocimiento del COMIE son una muy útil herramienta para investigadores y estudiantes, pero los funcionarios no los leen. Las propuestas que desde la sociedad civil se hicieron a las autoridades educativas actuales -algunas de ellas realizadas de manera conjunta por varias instancias- no fueron tomadas en cuenta en el Programa Sectorial de Educación. La sociedad civil no parece tener espacio de participación estable en la Secretaría de Educación Pública.

Los esfuerzos de participación social en educación se encuentran excesivamente centralizados en el Distrito Federal. La relación con los medios de comunicación no ha sido la esperada, pues no se ha encontrado en ellos la caja de resonancia indispensable para esfuerzos de grupos que como sea son aún muy pequeños. Ha habido dificultades claras para llegar de manera directa a la opinión pública no organizada. Los esfuerzos de interlocución se han centrado mucho en el poder ejecutivo nacional, aunque ya comienzan a extenderse a los poderes estatales y legislativo.

Aunque todavía los esfuerzos de participación de los sectores están todavía muy centralizados, hay sin duda una creciente conciencia de la necesidad de participar desde sectores cada vez más diversificados de la sociedad, y una clara necesidad de generar estos espacios y abrir los intersticios de escucha e influencia, de propuesta e innovación, de crítica y exigencia de rectificación.

Ante el actual programa sectorial de educación, esto se vuelve imprescindible, a riesgo de que tengamos que soportar como sociedad los efectos de la falta de rumbo claro, de un sexenio perdido en materia de avance educativo. Más que nunca es evidente que el gobierno y México necesitan a la sociedad civil organizada en torno a lo educativo para comenzar a avanzar en la solución de nuestros principales problemas que nos atan a la desigualdad y a la deficiente calidad en educación.

### Referencias

- Miranda, F., A. López, H.A. Patrinos y A. López y Mota. *Mejora de la Calidad Educativa en México: Posiciones y Propuestas*. México: COMIE, SEP, Banco Mundial, FLACSO. 2007. pp. 95-118.
- OECD. 1995. *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- OCDE, 2004. *Revisión Nacional de Investigación y Desarrollo Educativo: Reporte de los Examinadores sobre México*. México: OCDE.
- Sammons, Pam, Josh Hillman y Peter Mortimore. 1998. *Características clave de las escuelas efectivas*, México, SEP (Biblioteca para la actualización del maestro. Serie: Cuadernos).
- Schmelkes, S. et al. 1980. “Estudio Exploratorio de la Participación Comunitaria en la Escuela Rural Básica Formal”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. IX, No. 4 (cuarto trimestre), pp. 31-70.
- Schmelkes, S., R. González, F. Rojo. 1983. “La Participación de la Comunidad en el Gasto Educativo”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (13, 1), pp. 9-47.
- Schmelkes, S. 2002. “Planeación Escolar: Un Estudio de Intervención”, en Remedi, E. (Coord.). *Encuentros de Investigación Educativa 95-98*. Vol. II. México: Departamento de Investigaciones Educativas, Plaza y Valdez. 2002, pp. 29-58.

# Diagnóstico sobre la Participación Ciudadana en la Educación en México

Alberto Athié<sup>37</sup>

## I. Antecedentes

Cuando queremos hablar de participación ciudadana en la educación en México tenemos que explicar qué es lo que estamos entendiendo por ello en, al menos, cuatro etapas fundamentales de la historia de la educación en nuestro país.

### 1.1 De la Colonia hasta el periodo de la Reforma

En el modelo de la alianza entre la corona española y la jerarquía católica para expandir el Reino de España y la religión católica en los nuevos territorios conquistados, la educación le es encomendada totalmente a la jerarquía y órdenes religiosas de la Iglesia católica, institución que se encarga tanto de formar en esa fe religiosa (catequizar), como de llevar a cabo los procesos de alfabetización, enseñanza de la lectura y escritura y de todos los contenidos que se consideraban importantes para eliminar las diferentes visiones y formas de vida indígenas de los territorios conquistados e inculturar a los habitantes de la nueva España en el dominio del imperio católico español.

Por supuesto que dicha educación era piramidal, privilegiando a los grupos más poderosos, pues estaba orientada en primer lugar a los hijos de los españoles que radicaban en estas tierras; en segundo lugar a los criollos (hijos de españoles que habían nacido aquí); en tercer lugar a los mestizos reconocidos que iban naciendo (hijos de españoles con mujeres indígenas); en cuarto lugar a los mestizos no reconocidos y, finalmente, a la gran mayoría de los indígenas, comenzando por los hijos de los principales de los mexicas y, en la medida en que iban sometiendo a otros pueblos, a los hijos de los principales de esos pueblos, todo con la finalidad de ir expandiendo el reinado de España y controlando las poblaciones colonizadas. En este contexto se fundaron muchos espacios educativos importantes en todo el territorio, incluyendo la primera universidad de América.

En esta estrategia de colonización, la gran mayoría de los indígenas que no tenían relevancia para ese proceso, porque podían ser sometidos indirectamente, aunque fueron catequizados, no aprendieron a leer ni a escribir y se les puede considerar, desde el parámetro de la Colonia, los primeros “analfabetas” de la Nueva España.

Es importante señalar que, gracias a la llamada “controversia de las Indias”, en la que se debatió fuertemente en torno al reconocimiento o no del estatuto filosófico, jurídico y religioso de los indígenas como personas, surgieron diferentes modelos, como el de Fray Bartolomé de las Casas en Chiapas, Tata Vasco en Michoacán, Fray Junípero Serra desde Querétaro hasta Baja California y otros

<sup>37</sup> Presidente de Iniciativa Ciudadana por el Diálogo Democrático

misioneros, que buscaron no sólo reivindicar la dignidad y los derechos de los naturales ante los colonizadores, sino que intentaron crear ámbitos de diálogo intercultural en los que las riquezas de ambos mundos dieran origen a espacios socio-culturales en los que se pudiera realizar la concreción de la utopía de Tomás Moro.

Cabe destacar que poco a poco y gracias a la presencia de las órdenes religiosas –en particular los jesuitas- y de pocos sacerdotes concededores de los movimientos de independencia y revolución de otros países (Hidalgo, Morelos), se fueron formando, en diferentes partes de la Nueva España, centros de pensamiento y núcleos de población que empezaron a pugnar por la independencia del territorio y la conformación de un Estado independiente de España, pero confesional. Estos nuevos espacios de pensamiento en busca de la libertad política y cultural, culminaron en la expulsión de los jesuitas en 1776, por parte de la Corona española, y en los movimientos de independencia en el siglo XIX, con la excomunión de los sacerdotes implicados en dicho movimiento.

Será hasta el movimiento de la Reforma que se empezará a explicitar el papel del Estado como tal en la educación y, como consecuencia de la oposición que jugó la alta jerarquía eclesiástica en los procesos de independencia, que se fue definiendo el concepto de educación laica, entendida como no confesional, y destinada también a alfabetizar e inculturar para conformar el nuevo modelo político, incluyendo a la población más pobre y alejada del centro del poder (educación accesible para todos).

Es precisamente en esta época que se empieza a delinear el paralelismo entre la educación católica - que pasará a ser la educación no-oficial preponderante en ese tiempo y controlada por la jerarquía católica y algunas órdenes religiosas-, y la expansión del modelo de educación laica del Estado a través de la escuela pública como una estructura fundamental del Estado moderno.

De ese paralelismo educativo entre educación católica y educación laica y liberal del Estado, que llega a competir incluso violentamente con la guerra entre liberales y conservadores (ambos grupos con católicos en su mayoría), nace una de las características más específicas de la realidad de nuestra educación en México, en cuanto que ambas son modelos que pretenden educar a la población con objetivos institucionales concurrentes entre sí, haciendo cada uno, una lectura propia de la historia y de la realidad que se vive en el país y delineando, a su modo, un perfil de “ciudadano” con identidades y referentes distintos dentro del mismo espacio socio-político: el católico-liberal (y poco a poco más protestantes), que da prioridad al Estado sobre la religión; y el católico-conservador que da prioridad a la religión sobre el Estado.

## **1.2 De la Reforma a la Revolución**

Durante el periodo de la dictadura de Porfirio Díaz, al mismo tiempo que se va fortaleciendo y expandiendo el modelo de escuela pública del Estado en todo el país, se establece, gracias a la “tolerancia” y a las relaciones de Don Porfirio con la jerarquía católica, una especie de convivencia entre ambos modelos que conocemos como la “paz porfiriana”. Después de los graves conflictos que se tuvieron entre ambos modelos, la convivencia “pacífica” alcanzada en la larga dictadura de Porfirio Díaz, llegó a ser considerada por ambas autoridades como el ideal de civilidad en una sociedad madura, aunque, en realidad, continuaba con baja intensidad la pugna por la hegemonía de un modelo sobre el otro, sobre todo por el modelo educativo positivista de Justo Sierra cuando era ministro de Instrucción Pública.

Con la crisis de la dictadura de Porfirio Díaz surgen los primeros intentos de democratización del poder político, desde dos grandes movimientos que podríamos considerar propiamente ciudadanos y

que, nuevamente, terminarán excluyéndose el uno al otro dentro del conflicto armado más violento del siglo XX en el país: la Revolución Mexicana.

En primer lugar, se fortalece el proceso democratizador encabezado por Madero, al que se le une el movimiento de tinte conservador pero con conciencia social y con intención de reformar al Estado liberal que había privilegiado a los grandes terratenientes y generado condiciones de explotación y empobrecimiento de grandes grupos de indígenas y campesinos. Nos referimos al movimiento social-católico fortalecido por la Encíclica *Rerum Novarum* del papa León XIII que llega incluso a organizarse en el Partido Católico Nacional que apoyará en sus inicios a Madero en su lucha por la no reelección, incluyendo los derechos de los trabajadores y campesinos y el derecho de los católicos a participar en la vida pública.

Por otro lado, ante el fraude de 1910 y la invitación de Madero a levantarse en armas con el Plan de San Luis, con el Partido Católico Nacional –que terminó apoyando a Huerta- desplazado, se fortalecerán los diferentes movimientos revolucionarios armados que también reivindican el cambio –violento- del poder político y las causas sociales, inspirados tanto en causas religiosas y sociales (Zapata y Villa), como en la revolución socialista europea, que en su versión más radical intenta imponer un modelo de Estado hegemónico en todos los campos de la sociedad, incluyendo la educación (los hermanos Flores Magón y otros intelectuales).

Serán los vencedores de la revolución los que terminarán imponiendo en la Constitución de 1917 el modelo de Estado híbrido que todavía prevalece. Por un lado, el Estado es la fuente del derecho que “otorga garantías individuales a los ciudadanos” (art. 1º); por otro lado, reconoce derechos individuales y sociales definiendo incluso sus contenidos, lo que constituye una novedad histórica respecto de otras constituciones. En lo que se refiere a la educación pública, el artículo 3º la define como:

- **Laica**, ajena a cualquier doctrina religiosa y, basada en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.
- **Obligatoria** la educación básica
- **Gratuita** toda la educación que imparta el Estado.

Y, por otro lado, desconocerá jurídicamente a la Iglesia católica como institución con derechos propios (Art. 24); la reducirá al ámbito de la creencia y del culto como actos privados y la buscará controlar con medidas represivas a través de la definición de las tareas que deben realizar los ministros de culto dentro de los templos (Art. 130).

### 1.3 De la Revolución a la nueva paz cardenista

Con la instauración de ambos postulados a nivel constitucional (primacía del Estado- fuente y promotor de los derechos sociales, y reducción de la Iglesia a institución sin derechos propios y a ejercer su función como creencia individual y culto privado) comienza una nueva etapa en la que se va a diseñar dos modelos educativos que continuarán en pugna incluso atravesadas con etapas muy violentas por el conflicto religioso entre el Estado mexicano y la Iglesia católica.

Por una parte y con dificultades, pero opuestos al pensamiento único del positivismo científico y al antinacionalismo del general Díaz que buscaba el progreso desde sus alianzas con el mundo europeo, José Vasconcelos (1882-1959) y la generación del Ateneo, “proponían la libertad de cátedra, la libertad de pensamiento y, sobre todo, la reafirmación de los valores culturales, éticos y estéticos en los que América Latina emergió como realidad social y política” y con ello, “sientan las bases para una ambiciosa recuperación de lo nacional mexicano y de lo latinoamericano como una identidad que,



además de real, fuera viable en el futuro, y sobre todo que no dependiera de lo extranjero para un progreso sostenido”.<sup>38</sup>

Aunque nunca logró consolidar su propuesta de educación pública para el país, por la inestabilidad política y pugnas internas entre los revolucionarios –el derrocamiento de Madero y su posición crítica frente a Huerta, Carranza y Obregón-, fue responsable del Departamento Universitario y de Bellas Artes y, por ende, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1920 a 1921. Más que un cargo honorífico de trabajar “por la Universidad”, Vasconcelos vio la oportunidad de reestructurarla para que, como la más importante institución educativa del país, trabajara “por el pueblo”. Esta misión de la Institución educativa como expresión y servicio al pueblo de México, se refleja en la frase célebre que él acuñó para su escudo nacional: “Por mi Haza Hablará el Espíritu”. Años más tarde, después de retirarse como funcionario público por sus constantes desavenencias con los presidentes en turno, luchó al lado de Gómez Morín por la autonomía de la misma Universidad Nacional.

Posteriormente fue nombrado secretario de Instrucción Pública y nuevamente buscó una reestructuración de la misma en función de un gran proyecto socio-cultural para todo el país, basado en su propuesta cultural nacionalista y latinoamericana, en la que promovió la cultura, el arte, la instrucción popular, la construcción de escuelas públicas de diferentes niveles y las ediciones de libros en formatos muy accesibles. Para ello, Vasconcelos llevó a cabo “misiones culturales” en todo el país e “hizo de los maestros rurales un ejército de paz y de cada profesor, según su propia metáfora de raíz católica, inspirada en el sacrificio de los misioneros del período colonial, un “apóstol de la educación”.<sup>39</sup>

De igual manera, a través de las “Embajadas Culturales”, promovió los intercambios educativos y culturales entre estudiantes y artistas con países como Brasil, Argentina, Perú y otros del Continente. Dichos intercambios permitieron el desarrollo de nuevas formas de expresión artística, como los murales de Orozco, Rivera y Siqueiros y logró incluso que algunos autores se quedaran en el país, como Gabriela Mistral de Chile y Víctor Haya de la Torre del Perú.

Lamentablemente, después de un autoexilio a los Estados Unidos por el fraude que vivió como candidato a la presidencia durante el periodo de Calles, conmovido por su imagen populista, llegó a expresar en sus artículos periodísticos su admiración por los regímenes fascistas y en particular por el nacional socialismo. Sin embargo, cuando se enteró de la atrocidad de los campos de concentración y a los prisioneros de guerra, expresó públicamente su repudio a ambas dictaduras.

El movimiento cultural de Vasconcelos y su modelo educativo fue relegado por los revolucionarios que controlaban el poder, sobre todo a partir de la llegada a la presidencia del Gral. Lázaro Cárdenas, quien define y expande el modelo del Estado revolucionario y nacionalista no sólo como garante del derecho a la educación (Art. 3º), sino como educador de una doctrina (socialista) y de un pensamiento (científico), que incluso deberá llegar a ser sustitutivo del modelo católico considerado como la educación privada y conservadora de las elites antirrevolucionarias, antinacionalistas y reaccionarias del país.

Será en este periodo cuando se irán acuñando los conceptos de educación oficial exclusiva del Estado como “pública”, sinónimo de la verdadera educación de los mexicanos; y la educación católica,

---

<sup>38</sup> De Beer, Gabriela. "El ateneo y los ateneistas: un examen retrospectivo". *Revista Iberoamericana* 148-149, Vol 55 (1989).

<sup>39</sup> Ibid.

en sentido incluso despectivo, como “privada”, sinónimo de burguesa, reaccionaria y antinacionalista que, a pesar de los embates para suprimirla, de hecho se fortalece a través de la alianza estratégica que llevan a cabo empresarios y clases medias con órdenes y congregaciones religiosas para ir formando colegios privados y, después, universidades privadas, sobre todo en la fase de tolerancia, -la nueva paz- que se inicia con el periodo tardío del mismo Lázaro Cárdenas y se continúa a lo largo de todo el régimen priista hasta los años 90’s, con algunas tensiones y conatos de violencia en zonas localizadas del país.

Pero será también en ese periodo cuando, para fortalecer al Estado corporativista que pretende controlar y usar política y económicamente a los movimientos sociales –obreros, campesinos, maestros, grupos suburbanos-, nacerán los grandes sindicatos, de entre ellos, el Sindicato Nacional de Maestros (1943) con la doble finalidad de ser los nuevos apóstoles de la educación pública del Estado y los defensores y promotores del gobernante en turno del Partido Revolucionario Institucional. Para ello serán necesarios los acuerdos político-gremiales entre el secretario de Educación Pública y el Sindicato y los acuerdos político-partidistas entre el presidente-jefe del Estado y del partido y el líder del sindicato en turno.

Es en este periodo revolucionario, sobre todo a partir del año de 1926, que la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), primera iniciativa ciudadana conservadora de los católicos, se empezó a notar de manera contundente, precisamente como respuesta a la aplicación los artículos 3° y 130 que atentaban contra la libertad de educación y la libertad religiosa.<sup>40</sup> Sin embargo, no logró nunca aglutinar de manera significativa a otros movimientos ciudadanos a favor de la libertad de educación y, menos de la participación ciudadana en la educación pública, exigiendo la posibilidad de enseñar religión católica en las escuelas públicas.

Como resultado de todos estos procesos, con los “arreglos de 1929” entre el gobierno mexicano y la Iglesia, esta etapa culmina en una especie de tolerancia recíproca oficial entre ambos modelos educativos, pero con la hegemonía de las clases populares por parte de la educación pública, propiedad del Estado, y de las clases media y alta por parte de la educación privada, propiedad de los particulares.

## **II. La crisis del Estado educador-corporativista y del partido hegemónico y la transición hacia la democratización del país**

Podríamos considerar que desde finales del gobierno del Gral. Cárdenas hasta los años 60’s se desarrollan, en forma paralela aunque desproporcionada en cuanto al alcance de los destinatarios, tanto la educación pública oficial promovida y controlada por el gobierno federal y el SNTE; y la educación privada en manos de los empresarios, de las diferentes órdenes y congregaciones religiosas de la Iglesia católica y, poco a poco, de otras iniciativas no empresariales ni religiosas.

En este sentido, la participación ciudadana en la educación se encuentra prácticamente concentrada en la expansión de un modelo propio, alternativo a la educación oficial, pero definitivamente elitista, aunque algunas escuelas privadas católicas impartían clases vespertinas gratuitas a niños y adultos de escasos recursos, denominadas escuelas de extensión, con autorización de la SEP.

De parte de la educación pública, todos los espacios educativos, como los contenidos y métodos, se encontraban bajo el control del gobierno y poco a poco se iban abriendo por dificultades internas

---

<sup>40</sup> El Ing. Manuel de la Peza constituyó, el 27 de abril de 1917, una organización que defendiera los derechos y deberes de los padres de familia que se percibían en peligro ante el espíritu jacobino que predominó durante los debates de la Constitución de 1917 y que atentaban contra la libertad religiosa y de educación.

debidas a la pérdida del valor del modelo ideológico nacionalista y revolucionario de un estado benefactor, como por las presiones externas de una sociedad más plural y participativa.

Será a partir de la crisis del Estado corporativista y del partido hegemónico en el poder, en 1968, que se empieza a percibir con mayor claridad la participación ciudadana en la lucha por la democratización del poder político y la paulatina ampliación de las libertades de expresión, de información, de manifestación y de organización autónoma por parte de diferentes iniciativas ciudadanas que ya no buscan únicamente reivindicar derechos a partir de principios o valores religiosos, sino de los derechos humanos y de los procesos históricos de democratización política y social de otros países en el mundo.

Según el estudio reciente realizado por *Observatorio Ciudadano de la Educación* (OCE)<sup>41</sup> “la verticalidad, autoritarismo y visión corporativa con que se gestó el sistema político mexicano a lo largo del siglo veinte [...] dejó pocos espacios para la libre expresión del individuo”.<sup>42</sup>

Aunque desde finales de los setenta se observa una apertura a nuevas y diversas fuerzas políticas, así como el surgimiento de movimientos ciudadanos a mitad de los años ochenta, no es sino hasta 1989 que la participación ciudadana alcanza prioridad equivalente a otras políticas, sugiriendo que la escuela pública se abriera hacia la sociedad y fuera “recuperada” por ésta como institución que está a su servicio. Estas se pueden considerar las primeras invocaciones gubernamentales a la participación social después de décadas de un discurso centrado en la rectoría estatal.<sup>43</sup> Sin embargo, no pasaron de ser un discurso novedoso.

Es hasta esta etapa cuando podemos hablar propiamente de intentos y modelos diferentes de participación ciudadana en los diferentes campos de la vida nacional, incluyendo las iniciativas en materia de educación pública. Es difícil obtener información precisa al respecto, pero por los efectos percibidos en los años 80's y, sobre todo, en lo que respecta al modelo educativo, en mayo de 1992, la participación social aparece como una de las políticas firmadas en el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB) y, en 1993, este tema ocupa el capítulo VII de la Nueva Ley General de Educación.<sup>44</sup>

En dicha ley queda de manifiesto tanto el reconocimiento implícito de que el modelo de Estado corporativo que diseñaba y aplicaba los planes de educación sexenal acordando sólo con el SNTE estaba agotado, como la aceptación de la necesidad de que nuevos actores de la sociedad civil aparecen exigiendo el derecho a participar en la educación pública del país, basados en los derechos humanos y en sus diferentes aportaciones históricas a favor de la educación pública en todo el país, desde diferentes ángulos de especialización y posibilidades.

En efecto, en la nueva ley de educación existe todo un apartado de participación social en la educación, que se divide en tres secciones principales:

1. Derechos y obligaciones de los padres de familia y sus diferentes formas asociativas (artículos 65-67);

<sup>41</sup> Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) surge en 1999 con el propósito de promover la conciencia y el juicio crítico independiente acerca de los problemas educativos del país ante la carencia de mecanismos que contribuyeran a incentivar el diálogo entre los ciudadanos y las autoridades educativas.

<sup>42</sup> Plataforma Educativa 2006: IV. Participación Social y Ciudadana, Cuaderno de Trabajo para Foros Regionales, Observatorio Ciudadano de la Educación, octubre 2005, p. 2.

<sup>43</sup> Op.cit.p.5

<sup>44</sup> **Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.** TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 22-06-2006.

2. Lineamientos generales para la constitución de los consejos de participación social (CPS) en los tres niveles de gobierno (artículos 68-73);

3. Medios de comunicación (artículo 74).

A este respecto, cabe resaltar lo siguiente:

- **Artículo 66.-** Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

**I.-** Hacer que sus hijos o pupilos menores de edad, reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

**II.-** Apoyar el proceso educativo de sus hijos o pupilos, y

**III.-** Colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen.

- **Artículo 67.-** Las asociaciones de padres de familia tendrán por objeto:

**I.-** Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados;

**II.-** Colaborar para una mejor integración de la comunidad escolar, así como en el mejoramiento de los planteles;

**III.-** Participar en la aplicación de cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las propias asociaciones deseen hacer al establecimiento escolar;

**IV.-** Proponer las medidas que estimen conducentes para alcanzar los objetivos señalados en las fracciones anteriores;

**V.-** Informar a las autoridades educativas y escolares sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos.

Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos.

La organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, en lo concerniente a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos escolares, se sujetarán a las disposiciones que la autoridad educativa federal señale.

- **Artículo 68.-** Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos.

- **Artículo 69.-** Será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta, activa y constantemente, con la comunidad. El ayuntamiento y la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos. La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela...

Dicha ley contiene ciertamente un avance y histórico y constituye un parteaguas en la historia de los modelos educativos paralelos en el país -el público, propiedad del Estado y el privado, propiedad de los particulares-, porque termina con esa división histórica de funciones divergentes o en paralelo y abre la educación pública a la participación ciudadana en sentido amplio, creando incluso instituciones -los consejos de participación social- en los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, según el análisis del *Observatorio Ciudadano de la Educación*, en la misma ley existen todavía importantes vacíos y omisiones en lo concerniente a la participación social, por lo cual propone incluir varias prescripciones específicas.<sup>45</sup> Además llega a la conclusión que el encuadre que da sustento legal a la política de la participación social debe ser **flexibilizado**, pues un solo modelo de consejo escolar, municipal o estatal nunca podrá responder a la diversidad de situaciones escolares que encontramos en el país.<sup>46</sup>

### III. El Conapase. Problemas de un modelo existente de participación social

A pesar de esta nueva Ley, no es sino hasta 1999 que, bajo el régimen del presidente Ernesto Zedillo, se crea el *Consejo Nacional de Participación Social en la Educación* (Conapase), “una instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, cuyo objeto es promover la participación de la sociedad y el desarrollo de actividades tendientes a fortalecer y elevar la calidad de la educación básica, normal y demás [...] en el que participarán padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas y representantes de la sociedad especialmente interesados en la educación”<sup>47</sup>.

Sin embargo, este esquema de participación social fue criticado por su “concepción oficialista”, su pesada estructura y la composición de sus miembros “por dedazo”.

Fue así que el Programa Nacional de Educación 2001-2006 señaló que el Conapase no respondía al reto de participación y su operación había sido pobre, especialmente la de sus homólogos en estados y municipios. La meta era reestructurar el Conapase para 2002, pero no es sino hasta finales del 2004, que éste entra en un proceso de renovación con el propósito de, a través de seis nuevos objetivos, “consolidarse como el instrumento de apoyo, consulta y propuesta para el desarrollo educativo”.

Pese a lo valioso de estos objetivos, el *Observatorio Ciudadano de la Educación* señala la inoperatividad del Conapase debido a lo general de sus propósitos y a la falta de acciones puntuales. Asimismo critica que su compleja estructura y la designación de sus miembros por dedazo sigue siendo la misma, y, debido a la falta de información, pone en duda la puesta en marcha de sus seis programas y tres líneas de acción.<sup>48</sup>

Por otro lado destaca que siguiendo el objetivo de la renovación del Conapase de aumentar el número de consejos de participación social (CPS) en todo el país, realizó una *Primera Consulta Nacional de Participación Social en la Educación* en 2004-2005 “para impulsar la cultura de participación social en la educación, iniciar la creación de consensos sobre el tema en el ámbito nacional, así como obtener información para la orientación de prioridades institucionales”<sup>49</sup>. Uno de los resultados de dicha consulta arroja que el número de CPS escolares (CEPS) ha seguido una tendencia positiva desde 1998 a 2005, no obstante éste no es el caso para los consejos estatales y municipales. En el caso de los consejos estatales se observa uno menos y los municipales decrecieron en un 18 %.

<sup>45</sup> Véase pp.6-7 de la obra citada.

<sup>46</sup> Op.cit., p.7

<sup>47</sup> Estatuto interno del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, Capítulo Primero, Artículo 2. Consultado en [www.conapase.org.mx](http://www.conapase.org.mx) el 24 de agosto de 2005, citado en: Plataforma Educativa 2006 del Observatorio Ciudadano de la Educación, op.cit., p. 8.

<sup>48</sup> Plataforma Educativa 2006 del Observatorio Ciudadano de la Educación, op.cit., p. 10.

<sup>49</sup> Op.cit., p.13.

## Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS)<sup>50</sup>

En su evaluación sobre la Política Pública de la Participación Social en la Educación Básica del Programa Nacional de Educación 2001-2006, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (FLACSO) arroja los siguientes datos sobre los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS).

Los CEPS se integran generalmente de por lo menos 10 personas, (el director, representantes de maestros, del sindicato, de la Asociación de Padres de Familia, de organizaciones civiles, etc.).

Sus principales aportes son para las siguientes actividades:

- Mantenimiento y mejora de la infraestructura de la escuela
- Fomento de vinculación familia-escuela
- Incremento de la calidad educativa mediante los programas educativos que fomentan la activación de integración de los CEPS en la educación, como son el *Programa Escuelas con Calidad*, *Enciclopedia*, *programa Nacional de Lectura*, *Programas Compensatorios*; o de otros programas no provenientes de la SEP, como sería el caso de *Oportunidades*, *Desayunos escolares-DIF*, etc.

El 90 % de los CEPS rota anualmente a sus miembros, conforme lo establece el Acuerdo N°280 que norma la operación de los Consejos Estatales, Municipales y Escolares de Participación Social en la Educación.

El 70 % de los CEPS que se integran en el nivel de educación preescolar se reúnen más de tres veces al año, situación que va disminuyendo conforme aumenta el nivel educativo. Los dos motivos más frecuentes de sus reuniones tienen que ver con la planeación de diversas actividades escolares y con la recaudación de fondos, teniendo poca importancia la elaboración del plan de trabajo y el monitoreo de los avances de la escuela.

En el periodo 2000-2006 el número de Consejos Escolares de Participación Social aumentó en un setenta y cinco por ciento, lo que representó una tasa de crecimiento promedio de 12%. A fines del ciclo escolar 2005-2006, el 70% de las escuelas de los niveles primaria y secundaria, y el 60% de nivel preescolar tenían instalados los CEPS. No obstante solamente un tercio de las escuelas mantuvieron CEPS en funcionamiento en cada uno de los 6 ciclos escolares, lo cual da señal de alerta respecto a la continuidad del trabajo de CEPS.

Según el estudio de FLACSO, se detectó que en escuelas de nivel de marginación intermedio, la posibilidad de instalación del CEPS es mayor que en contextos socio económico marginados y/o menos marginados.

## IV. Los retos para la participación ciudadana en la educación a partir del 2007

Las conclusiones del estudio de FLACSO en materia de participación ciudadana en la educación, plantean una serie de desafíos muy importantes para avanzar en dicho proceso de manera significativa. Dichas conclusiones que están definidas a manera de “recomendaciones políticas”, son:

1. Diseñar un informe único de gestión escolar e incentivos comunitarios e individuales con base en la evaluación externa.

<sup>50</sup> Toda la información acerca de los CEPS fue sacada de: Evaluación Nacional de la Política Pública de la Participación Social en la Educación Básica (Resumen Ejecutivo), FLACSO-México, noviembre 2006, pp.4 – 9.

2. Redefinir la estructura y organización de los consejos municipales estatales y nacional de participación social en la educación para asegurar que sean un real apoyo a los consejos escolares.
3. Promover una cultura de la evaluación en la escuela.
4. Realizar periódicamente investigaciones evaluativas de la participación social en la escuela.
5. Crear un programa permanente de capacitación en política pública y participación social en la gestión escolar.

Sin embargo, es necesario señalar que no basta un avance en la dirección correcta para consolidar la participación ciudadana en la educación pública, porque con las campañas para la presidencia en el 2006, la crisis electoral y postelectoral que se vive y la necesidad de legitimación que requiere el actual presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, las relaciones entre éste y la maestra Elba Esther Gordillo, líder del SNTE y presidenta del Partido Nueva Alianza -que jugó un papel supuestamente definitorio para la victoria del PAN, derrotando al PRI-, implican un desequilibrio en las difíciles pero tradicionales relaciones entre el gobierno y el SNTE -que se gestionaba a través de la SEP-, dado el protagonismo de la Maestra en el escenario político que busca imponer un nuevo modelo educativo de tinte corporativista desde el SNTE, negociando directamente con el presidente de la República, y con fines abiertamente político-gremiales, excluyendo a los actores sociales ya reconocidos por la ley de 1993.<sup>51</sup>

En este sentido, aunque se sabe, de manera todavía no sistematizada ni completa, que en todo el país existen muchas iniciativas ciudadanas trabajando a favor de la educación pública, de muchas formas y con distintas agendas temáticas, después de varios encuentros para mejorar el diagnóstico de la problemática educativa y la grave crisis de calidad que conlleva, consideran necesario establecer alianzas estratégicas para fortalecer su derecho a participar en la educación pública en el país.

Para ello presentaron una agenda conjunta para el plan nacional de desarrollo 2007-2012, y decidieron constituirse en una Alianza Ciudadana por la Educación a nivel nacional, presentándose a los medios de comunicación el 3 de agosto del 2007, de la siguiente manera:

### **ALIANZA CIUDADANA POR LA EDUCACIÓN: ¿QUIÉNES SOMOS?**

La sociedad civil organizada ha desarrollado, durante muchos años, múltiples iniciativas por la educación en todo el país y ha insistido en la importancia de desarrollar una visión de Estado a favor de la misma, impulsando políticas públicas que trasciendan las administraciones de los diversos gobiernos enfocada al desarrollo de los conocimientos, capacidades y habilidades de los estudiantes y al ejercicio de sus derechos y responsabilidades ciudadanas.

Dadas las exigencias y retos que nos demanda la consolidación de la democracia en nuestro país, diversas redes y asociaciones comprometidas con la educación consideramos indispensable constituir **UNA ALIANZA CIUDADANA POR LA EDUCACIÓN** a nivel nacional, donde participemos maestras y maestros, padres y madres de familia, estudiantes, empresarios, instituciones civiles, organizaciones sociales y académicas, entre otros, para incidir articuladamente en la reforma educativa que necesitamos para llegar a ser una nación formada por ciudadanos capaces de contribuir al desarrollo integral y sustentable e interactuar en un mundo más competitivo y complejo.

---

<sup>51</sup> Cfr. “Conclusiones y Propuestas del IV Congreso Nacional de Educación y del Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros”, 2007.

## ¿QUÉ QUEREMOS?

Esta **ALIANZA CIUDADANA POR LA EDUCACIÓN** se constituye como un **espacio autónomo, plural e incluyente**, que buscará de manera seria y profesional el **diálogo con todas las instancias correspondientes, el análisis, la generación de propuestas y la participación e incidencia en la toma de decisiones a favor de la educación pública en México** e impulsar, con nuestra diversidad social, cultural y regional, una verdadera transformación educativa equitativa e incluyente en el país.

### NUESTRAS TAREAS:

1. Crear y consolidar un **espacio permanente de articulación de todas las iniciativas** ciudadanas a favor de la educación pública.
2. Contribuir a **construir las agendas necesarias en la materia** (a nivel nacional y regional; por temas, especialidades, actividades, etc.); **fortalecer las redes** a nivel nacional y regional; **establecer estrategias y alianzas** con todas las iniciativas que contribuyan a mejorar la educación pública y **diseñar modelos de desarrollo a escala** que incidan en un cambio estructural de la educación a nivel nacional.
3. **Dialogar e interactuar con todos los actores que tienen que ver con la educación pública** a nivel nacional como internacional para construir consensos a favor de una mejora continua de la educación en México.<sup>52</sup>
4. Dentro de la construcción de las agendas, se han propuesto varios temas que están en proceso de validación. De entre ellos están:

### I. AGENDA A NIVEL NACIONAL

Como fruto de nuestro primer acuerdo como **ALIANZA CIUDADANA A FAVOR DE LA EDUCACIÓN**, fue la construcción de una agenda nacional que busque fortalecer la participación y la incidencia de la sociedad civil en la educación pública en nuestro país a través de la construcción de políticas públicas que beneficien la educación pública. Los puntos a los que llegamos fueron 5:

1. **CONSTRUIR UNA RELACIÓN INSTITUCIONAL ENTRE LA SEP Y LAS INICIATIVAS CIUDADANAS a favor de la educación pública** que formalice la normatividad de la Ley de Educación en la materia; la ley de desarrollo social y la ley de fomento a las actividades de las OSC's:
  - a) A nivel federal y estatales, con las diferentes iniciativas de la sociedad civil que trabajan por la educación en nuestro país.
  - b) Que atienda permanente a las iniciativas ciudadanas a favor de la educación pública a nivel nacional y estatal
  - c) Implemente modelos de fomento a sus actividades
  - d) Apoye la construcción e implementación de políticas públicas por parte de la sociedad civil
  - e) Fortalezca redes y proyectos a nivel nacional y regionales
  - f) Fomente la visibilización de sus actividades a través de los medios públicos.

<sup>52</sup> Cfr. Conferencia de prensa del 30 de julio del 2007.



2. **CONSOLIDAR LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL en:**
  1. Generación, implementación y evaluación de políticas públicas y propuestas a favor de la calidad educativa en el país en orden a consolidar una política de Estado a favor de la educación.
  2. Fortalecer la capacidad articulada de participación e incidencia de los actores y de la sociedad civil en las estructuras educativas que marca la ley: consejos escolares, consejos municipales, consejos estatales y CONAPASE
  3. Participación e incidencia en los procesos de apoyo a los actores fundamentales de la educación
    1. Papás y Mamás
    2. Maestras y Maestros
    3. Establecer de manera universal y obligatoria la formación continua y la certificación en competencias docentes para todas las maestras y maestros de todo el país, mediante instrumentos aplicados por organismos evaluadores calificados y externos a la Secretaría de Educación Pública.
    4. Impulsar un sistema transparente de incentivos y sanciones ligado a resultados de logro educativo de los alumnos, que ataque el problema fundamental de la educación en nuestro país, que es el de la baja calidad en el aprendizaje (conocimientos, capacidades y habilidades de los alumnos), proponemos
    5. Que el ingreso a la carrera docente y el acceso a las plazas de dirección y supervisión, se realice mediante la aplicación de un examen nacional de ingreso y que se extienda a la educación básica el concurso de oposición, tal y como ya se inició en el nivel de educación media superior.
      - i. Alumnas y Alumnos como actores-sujetos de la educación y no sólo como objeto de la educación.
      - ii. Directivos
      - iii. Iniciativas de la sociedad civil a favor de la educación pública
  3. **Trabajaremos en el DERECHO Y DEBER CIUDADANO DE UN MONITOREO CIUDADANO** que fomente la transparencia y rendición de cuentas en materia educativa:
    1. De las políticas públicas expresadas en el PND, en el Plan Sectorial y en los planes estatales
    2. Dando mayor certeza y autonomía a la evaluación educativa, fortaleciendo los sistemas de supervisión y acompañamiento, vinculándolos a procesos de evaluación, reflexión y planeación de formación en el trabajo.
    3. De las actividades realizadas por todos los actores
    4. De los recursos públicos destinados a la educación a nivel nacional y estatal
    5. De todos los factores relevantes para mejorar la calidad educativa en nuestro país.
  4. **Seremos un PUENTE DE COMUNICACIÓN** entre los procesos que vive la educación pública y la sociedad civil, Informando continuamente a todas y todos del rumbo que va tomando en relación a la consolidación de la democracia y del desarrollo sustentable de nuestro país.

## **II. ESPACIO PERMANENTE DE ARTICULACIÓN AL SERVICIO DE LAS INICIATIVAS CIUDADANAS A FAVOR DE LA EDUCACIÓN**

En lo que se refiere a constituirnos como “**espacio permanente de articulación de todas las iniciativas** ciudadanas a favor de la educación pública y contribuir a **construir las agendas necesarias en la materia** (a nivel nacional y regional; por temas, especialidades, actividades, etc.); **fortalecer las redes** a nivel nacional y regional; **establecer estrategias y alianzas** con todas las iniciativas que contribuyan a mejorar la educación pública y **diseñar modelos de desarrollo a escala** que incidan en un cambio estructural de la educación a nivel nacional”, nos encontramos trabajando en la conformación de un **directorío nacional** actualizado, de todas las iniciativas ciudadanas que trabajan a favor de la educación pública en nuestro país.

Del mismo modo, estamos trabajando desde las diferentes redes que conformamos la ALIANZA CIUDADANA POR LA EDUCACIÓN, para diseñar conjuntamente y apoyar proyectos a nivel nacional o regional que respondan a las necesidades o problemas más importantes de la educación detectados por la sociedad civil organizada.

Para que todo el país pueda conocer mejor lo que las diferentes iniciativas ciudadanas estamos haciendo a favor de la educación pública, así como con la disposición de avanzar en la contribución a la calidad de la misma, buscamos celebrar un **CONGRESO INTERNACIONAL DE MEJORES PRÁCTICAS CIUDADANAS A FAVOR DE LA EDUCACIÓN**. Para ello contamos con el apoyo del PNUD, de UNICEF, de la OCDE, y de otras instancias a nivel internacional.

### V. Conclusión

El proceso de transición democrática hacia la posible consolidación de la misma lleva consigo graves riesgos de regresión a modelos autoritarios neopopulistas y neocorporativistas, así como a desestabilizaciones sociales que tienen sus raíces tanto en los graves pendientes de la democracia formal, como en la fuerte cultura autoritaria y paternalista de tipo mesiánica y, sobre todo, en la carencia de una sólida educación ciudadana y democrática de calidad y con capacidad de participación a nivel nacional como internacional.

Por ello, para fortalecer el proceso de consolidación de la democracia en nuestro país, es muy importante la incidencia de la participación ciudadana en la educación que supere definitivamente, tanto el paralelismo entre la educación pública y la privada, como la indiferencia y ausencia de la participación ciudadana en la educación pública, de manera que podamos llegar con capacidad de incidencia significativa a proponer políticas públicas a favor de una educación como política de Estado para todo el país y a participar en ellas de manera estructural a través de los diferentes espacios y oportunidades que marcan las nuevas leyes de educación.

También nos hace falta caminar hacia una visión conjunta entre gobierno y sociedad que supere las contraposiciones y paralelismos entre educación pública y privada y nos lleve a construir una política nacional a favor de la educación en México, en la que gobierno y sociedad participen como actores relevantes y aportemos todo lo que favorezca la formación de ciudadanos capaces de construir un país democrático en desarrollo sustentable en medio de un mundo globalizado.

Este libro se terminó de editar en el mes de noviembre de 2008 en la Ciudad de México.

Para Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), el tema de la participación ciudadana es central, tanto como área propia de acción como materia de reflexión colectiva. Es por ello que el 25 de enero de 2008 organizó un Foro ciudadano de discusión con este tema. El evento tuvo como objetivo realizar un análisis de la política de participación social en educación en México con el fin de debatir y reflexionar sobre sus diversos niveles, objetivos, actores y formas para que, a partir de esa reflexión conjunta, contribuir con diversas propuestas desde diferentes perspectivas.