

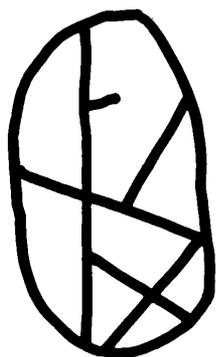
La participación social en educación: un dilema por resolver

ALEJANDRO CANALES SÁNCHEZ*

Este ensayo examina el fracaso de la estructura organizativa de participación social en la educación. Primero analiza la emergencia de la llamada sociedad civil, para subrayar la diferenciación entre sociedad y Estado y ubicar el problema de la institucionalización de la sociedad civil. Posteriormente aborda el significado de participar, para resaltar que ahí radica otro aspecto importante del fracaso. En tercer lugar, describe los Consejos de Participación Social y el reconocimiento de sus fallas en el programa sectorial de esta administración. Al final, recapitula los diferentes elementos analizados y plantea que el problema fundamental es suponer que si se crean instancias de contacto entre gobierno y sociedad se tiene resuelto el complejo tema de la participación social y el buen gobierno.

This essay analyzes the organizational structure of social participation in education. The first section is about the emergence of the so-called "civil society", trying to underline the differences between society and State and to locate the problem of institutionalization of social society. The second one deals with the meaning of "participate", in order to show that another important part of the failure can be found there. The third part is a description of the "Consejos de Participación Social" (Councils for Social Participation) and the acknowledgement of their lacks within the current administration's sectorial program. Finally, the author concludes that the main problem is to imagine that creating authorities to connect government and society resolves the complex matter of social participation and good government.

Consejos de Participación Social / Sociedad civil / Política / Educación básica /
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
*Councils for Social Participation / Civil society / Politics / Basic education / Acuerdo Nacional
para la Modernización de la Educación Básica*



**Recepción: 17.02.2006 /
aprobación: 29.08.2006**

* Maestro en Ciencias por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Es investigador del CESU. Entre sus publicaciones recientes están: A. Canales *et al.* (2004), "Las políticas y los usos de la evaluación de la docencia en la educación superior: planteamientos y perspectivas", en Mario Rueda y F. Díaz Barriga (coords.), *La evaluación*

de la docencia en la universidad. Perspectivas desde la investigación y la intervención profesional, CESU-UNAM/ Plaza y Valdés, pp. 87-202; así como Canales A. y E. Luna (2003), "¿Cuál política para la docencia?", en *Revista de la Educación Superior*, vol. 3, núm. 127. Correo electrónico: canales@servidor.unam.mx



La participación social en la educación: un dilema... Alejandro Canales (2006), vol. XXVIII, núm. 113, pp. 62-80

INTRODUCCIÓN

A comienzos de la década de los años noventa, en mayo de 1992, con el renovado impulso a la política de descentralización en el país, el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.¹ Es un documento en el que las partes firmantes aceptaron la transferencia de los servicios educativos de la federación a los gobiernos estatales. Sin duda era una iniciativa trascendente, pero que no solamente preveía pasar la responsabilidad educativa a las entidades federativas; también incluyó la creación de novedosas instancias de “participación social” para involucrar a la comunidad con el sistema educativo. De hecho, planteó la posibilidad de crear una compleja estructura organizativa que partiría de las escuelas a los municipios, de éstos a las entidades federativas y culminaría en el ámbito nacional. Las instancias se denominaron Consejos de Participación Social y se crearon miles de ellos en los años siguientes.

Poco más de una década después de su creación, tal parece que la estructura organizativa de participación social perdió impulso y sentido. Desde la misma parte gubernamental se reconoció que el Consejo Nacional no funcionó y tampoco algunos de los que se habían establecido en los ámbitos estatal y municipal. En este texto se examinan las razones que están en la base de la iniciativa, su desenvolvimiento y los resultados que ha mostrado. Primero se analiza la emergencia de la llamada sociedad civil, como una de las fuentes de las que proviene el discurso que clama por la participación ciudadana; después se intenta precisar los significados del concepto de participación, la forma en que aparecen los Consejos de Participación Social y, finalmente, a manera de conclusión, se recapitula sobre los retos de la participación social en el campo educativo.

LA ESPERANZA EN LA SOCIEDAD CIVIL

Una convergencia de factores ha traído a la discusión contemporánea el concepto de sociedad civil. Hace ya más de tres décadas que organismos internacionales (como la Organización de las Naciones Unidas y posteriormente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial) reconocieron la importancia de la participación social para llevar a buen término los proyectos destinados a prestar ayuda a los diferentes países. No bastaba con la eficacia gubernamental (o quizás porque más bien se dudaba de ella) o un buen diseño de proyecto para que se pudiera cumplir el propósito de prestar ayuda. Como señala Olvera (2003, p. 8), se acudió al con-

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



cepto de sociedad civil (SC) una vez reconocida la conveniencia de teorizar sobre la participación de la sociedad.

Sin embargo, como también es claro, el concepto no solamente puede adjudicarse al interés de los organismos internacionales y sus proyectos. La noción de SC tiene raíces más profundas y más diversas. Una media docena de circunstancias está alrededor del surgimiento contemporáneo del concepto (Olvera, 2003; Canto, 2004, pp. 50 y ss.). Tales se refieren a las luchas que estuvieron tras el derrumbe del llamado “socialismo real” y en general las luchas contra el autoritarismo que se verificó tanto en Europa del Este como en América Latina. Igualmente, se puede reconocer entre los elementos que permitieron un nuevo cauce la crisis del Estado benefactor que no solamente llamó la atención sobre sus deficiencias, sino también propició que una vertiente neoconservadora demandara una redefinición de los límites entre la vida política y la vida social. También está el desplazamiento y desencanto con la posibilidad de que la clase obrera fuese el único sujeto histórico y motor del cambio social —una redefinición que sitúa Canto en los años ochenta—, lo que dio lugar a la emergencia de teorías sobre nuevos sujetos sociales, como las minorías étnicas, los ambientalistas, o los movimientos a favor de la equidad de género. Por último, no menor fue el hartazgo con las formas institucionalizadas de participación política y en consecuencia la búsqueda de formas distintas de expresión para el ciudadano común y la idea de superar la democracia procedimental.

El dato relevante para los fines que aquí importan es que en los diferentes procesos asociados al surgimiento contemporáneo de la idea de sociedad civil, ésta se utilizó para diferenciar a la sociedad del Estado. Esta redefinición le atribuye un alcance sobresaliente a la sociedad civil y a la participación ciudadana, tanto en el ámbito local como en el nacional e internacional, sobre todo en el marco de una cambiante relación de lo público y lo privado, y ante la superposición de las dimensiones local, nacional y global.

Una de las teorías más completa y relativamente reciente sobre SC que intenta definirla, particularmente en la vertiente de las luchas por la democratización de las sociedades contemporáneas, es la que ofrecen Cohen y Arato (2003). La base de esta teoría son las categorías analíticas de Jürgen Habermas, particularmente en lo que se refiere a “sistema” y “mundo de la vida”. El primero se refiere al espacio de interdependencia no voluntaria de la coordinación de acciones que van más allá de las normas y los actores. Tal espacio se integra por el subsistema económico (el mercado) y el subsistema administrativo (el poder). Ese sistema se enfrenta al mundo de la vida, que es el espacio sociocultural en el que tienen lugar la

socialización y la integración. Cohen y Arato destacan como tesis central que el concepto de mundo de vida, como lo plantea Habermas, tiene dos niveles distintos, los cuales si son diferenciados y precisados de forma adecuada permiten “ubicar con precisión el lugar exacto de la sociedad civil dentro de la estructura general” (Cohen y Arato, 2003, p. 482). Esto es, en tanto que el mundo de la vida posee tres componentes estructurales: cultura, sociedad y personalidad, los cuales pueden ser diferenciados uno del otro, los individuos, dado que se desarrollan al interior de una tradición cultural y participan de la vida en grupo, “internalizan las orientaciones de valor, adquieren competencias de acción generalizadas y desarrollan identidades individuales y sociales”. De esta forma, tiene lugar, señalan los autores, la reproducción no solamente del contexto cultural lingüístico, sino además de la segunda dimensión del mundo de la vida, los componentes institucionales o sociológicos, lo que sucede en el medio de la comunicación. El aspecto a resaltar es que la diferenciación del mundo de la vida “sucede por medio de la emergencia de instituciones especializadas en la reproducción de tradiciones, solidaridades e identidades” (p. 483).

De esta forma, para Cohen y Arato la sociedad civil se puede entender como “la esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de una esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública (Cohen y Arato, 2003, p. 8). Pero, al mismo tiempo, los autores previenen sobre los peligros de identificar a la SC con toda actividad fuera del Estado administrativo y de los procesos económicos. Sugieren como necesario distinguirla de los partidos políticos, de las organizaciones políticas y de los parlamentos, lo mismo que de una sociedad económica compuesta de organización de producción y distribución. Así, la diferenciación tanto de la economía como de la política y en correspondencia con el mundo de la vida indica que la SC se “refiere a las estructuras de socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo” (Cohen y Arato, 2003, p. 9).

Sin embargo, el enfoque teórico propuesto por Cohen y Arato no está exento de críticas. Como lo señala Olvera (2003), los puntos débiles han resaltado sobre todo por las limitaciones del modelo de Habermas sobre el que descansa y por los puntos teóricos sin resolver en torno a la relación entre la SC y el sistema político y económico, lo mismo que el de la SC y las formas de desarrollo del derecho. No obstante, hasta ahora, reconoce Olvera, las críticas no han logrado plantear un enfoque teórico alternativo. De cualquier forma, que-

dan por resolverse, teóricamente, diferentes problemas, tales como el hecho de que la SC no es un actor colectivo y homogéneo, tampoco articula por sí misma un programa político y no define un modo específico o modelo de relación con los sistemas político y económico. Tal indeterminación, plantea Olvera, “debe prevenirnos contra cualquier hipótesis causal unidireccional” (2003, p. 31).

Uno de los aspectos que conviene notar, por las implicaciones prácticas y conceptuales del problema, es que con la emergencia de la SC también se ha instaurado como cauce, casi natural y último, la búsqueda de una institucionalización de la misma. Tal institucionalización se entiende en el sentido de crear espacios, reglas y mecanismos para la actuación de la SC en la vida pública. Este esquema puede derivar en dos visiones opuestas entre sí: la una, en la que la institucionalización aparece como lo deseable y una finalidad en sí misma, y la otra, en la que se advierte como un equívoco y se apela a sostener el carácter espontáneo de expresión. El esfuerzo de institucionalización ha llevado, en múltiples y variados casos, a la creación de diferentes instancias reconocidas legalmente y con finalidades acotadas para fomentar la intervención de la SC. Sin embargo, el problema parece estar en si efectivamente la SC está a la espera de ser institucionalizada y cuál es ese principio de participación ciudadana que se invoca.

Según Olvera (2003), la investigación sobre sociedad civil tendría que centrarse en el aspecto social, antes que en el diseño institucional. Particularmente, dice Olvera, porque en México frecuentemente se comete el error conceptual de “pensar que desde el gobierno se pueden crear a voluntad nuevos actores sociales” (p. 23). Por lo tanto, prosigue, se piensa que si se crean instancias de contacto entre el gobierno y la sociedad (comités, consejos ciudadanos, etc.), se garantiza la participación y el buen gobierno. El problema, señala el autor, es que las formas no pueden sustituir al contenido y las instancias formales carecen de autenticidad si no existen actores reales en ellas. En esta situación, destaca la conveniencia de “conocer los procesos socioculturales que pueden facilitar tanto la formación de actores sociales como el aprendizaje colectivo de la participación”.

De hecho, la investigación sobre SC efectivamente está centrada en los actores y movimientos sociales. El argumento es claro. Sin embargo, el mismo autor señala que los “esfuerzos de institucionalización y permanencia de la sociedad civil con frecuencia son incomprendidos o se les pierde de vista” (p. 28). El tema es importante al menos por dos razones. En el caso de México, casi siempre se pone como ejemplo paradigmático la *ciudadanización* del Instituto Federal Electoral que permitió generar confianza en los



La participación social en la educación: un dilema... Alejandro Canales (2006), vol. XXVIII, núm. 113, pp. 62-80

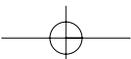
procesos electorales.² Pero el punto es por qué en ciertas áreas de la vida pública se crearon y funcionan este tipo de instancias y en otras o no existen o las que existen no parecen funcionar. La respuesta más a la vista es la que el mismo Olvera resalta: por los actores sociales. Sin embargo, ello nos llevaría al punto de si los movimientos sociales deberían culminar en su institucionalización (sustituir a las instituciones políticas), o si se fomentan porque se crean instituciones. La otra razón es si para lograr gobernabilidad, además de “ciudadanizar” los órganos electorales, los derechos humanos y la justicia, se debería extender a todos los ámbitos de la vida pública y a qué tipo de participación ciudadana se están refiriendo. Un análisis de la experiencia con los Consejos de Participación Social en el campo educativo —instancias que se crearon e impulsaron en la década anterior—, nos puede ofrecer una aproximación al problema, pero antes de examinarlos sería conveniente precisar el tema de la participación.

EL CAMBIANTE SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

En general, la participación ha sido fundamentalmente un principio instrumental reivindicado por sectores y actores subordinados. Sin embargo, el concepto ha perdido especificidad debido a las múltiples connotaciones que se le han atribuido y a su utilización para las más variadas formas de actividad colectiva. Según Arellano y Rivera (1998), en el debate actual se pueden ubicar dos grandes tendencias que están en la base de las distintas aproximaciones: una que tiende a reivindicarla y colocarla del lado de la gestión pública eficaz y otra que la asume como el componente indispensable para la nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados sobre los asuntos de interés público o de bienestar social.

El problema es que persiste una ambigüedad conceptual en el uso del término. En opinión de Rivera (1998), que examina la variación del significado atribuido a la participación social por organismos internacionales y administraciones gubernamentales, el concepto ha ido variando y con él sus objetivos en el marco de las recomendaciones de política y estrategia de desarrollo social en América Latina. Así, señala que en los años sesenta estuvo asociado mayormente a la satisfacción de necesidades básicas, en la década siguiente más bien se vinculó con la idea de optimizar recursos y hacer más eficientes los programas. De hecho, fue en esa década que se reconoció la necesidad de impulsar la participación asociada al desarrollo social. En los años ochenta, señala Rivera, el énfasis en la participación estuvo más bien dirigido a ejercer una vigilancia de

2 En particular se refiere a las reformas electorales de 1994 y 1996 que otorgaron autonomía e independencia al Instituto Federal Electoral (IFE), sobre todo a la capacidad de voto e influencia de los consejeros ciudadanos en los órganos de dirección del Instituto y a su separación del Poder Ejecutivo.



la administración gubernamental y a fortalecer el proceso de descentralización. Por último, en los años noventa, el sentido fue más bien que la participación daría como resultado la gobernabilidad local, en lugar de ser solamente una condición de la misma.

Uno de los aspectos a subrayar es que al analizar el significado de la participación en las políticas de desarrollo social en México, se advierte una coincidencia con las concepciones dominantes en los organismos internacionales pero también omisiones importantes, particularmente respecto a la posibilidad de un aprendizaje colectivo acumulado en torno a las experiencias con los programas gubernamentales.

De acuerdo con Rivera (1998, pp. 34 y ss.), en el primer sexenio de los años setenta la participación se consideraba básicamente en dos sentidos, ambos indirectos: uno, como un valor en sí mismo —no como un objetivo a alcanzar—, por ejemplo, al tomar parte en los procesos electorales para la elección de autoridades, y el otro, como un mecanismo para opinar o aportar información para la puesta en marcha de proyectos, es decir una participación consultiva en una sola dirección. Posteriormente, en el siguiente sexenio, los principales programas gubernamentales consideraron la participación más bien como la cooperación de los beneficiarios de la ejecución de los programas y también como la idea de protección del patrimonio público. Uno de los cambios más notables en la noción de participación ocurrió en los años ochenta, en concordancia con los discursos manejados por los organismos internacionales, y fue impulsado por el proyecto de descentralización en el sexenio del entonces presidente Miguel de la Madrid. Según Rivera, el concepto de participación claramente se asoció con la estrategia de colaboración de los beneficiarios y con el desarrollo regional. Sin embargo, plantea la misma autora, a partir del Programa Nacional de Solidaridad de fines de los años ochenta, “la participación se convirtió en la estrategia discursiva central de un programa de gobierno” (Rivera, 1998, p. 37).

Dicha estrategia se plasmó en el nivel discursivo y en las acciones gubernamentales, así como en la instrumentación de la política social. De esta forma, la participación se extendió al manejo de recursos, la ejecución de los mismos y la fiscalización de la obra pública. Finalmente, en los años noventa el tema del federalismo vuelve a cobrar importancia y con ello la demanda de un nuevo tipo de participación: como condición para la transferencia de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Esto es, “se trata de inducir la participación social desde los órganos gubernamentales y establecer este mecanismo como instrumento generador de cierto margen de legitimidad de la acción gubernamental” (Rivera,



La participación social en la educación: un dilema... Alejandro Canales (2006), vol. XXVIII, núm. 113, pp. 62-80

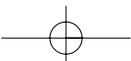
1998, p. 39). El problema, sin embargo, es que a diferencia de lo que planteaban los organismos internacionales, tal parece que no hubo un aprovechamiento o una recuperación del conjunto de experiencias de participación acumulada, tanto por la parte gubernamental como por quienes participaron de los planes y proyectos.

En suma, lo que se puede advertir es que el problema principal respecto a la participación, entendida como requisito institucional, plasmado en reglamentos y alentado desde los órganos gubernamentales, desconoce su carácter multidimensional y su característica esencial: la relación entre actores con intereses particulares. En este sentido, convendría agregar a los conceptos de participación una dimensión que incluya “la cooperación e integración sociocultural para la resolución de problemas complejos” (Rivera, 1998, p. 42). Esta conclusión se asemeja a la que planteó Olvera (2003) respecto a los problemas de los diseños institucionales (poner por delante la instancia y no considerar los procesos socioculturales de los participantes).

Precisamente, es posible que el principal problema con las iniciativas gubernamentales destinadas a alentar la participación social se modele desde un esquema que tiene trazados los fines con anterioridad, prevista la forma en la que se habrán de comportar los destinatarios, y solamente realiza las disposiciones normativas esperando que la participación se adapte a tales disposiciones. Un proceso de esta naturaleza supone unos participantes homogéneos, tanto en sus intereses y objetivos como en sus formas de organización y actuación, y un mecanismo aceitado de las reglas que solamente esperan a unos participantes. El caso contrario a esta modelación sería reconocer las obvias diferencias de los participantes, aguardar la definición de objetivos, buscar la integración sociocultural y otorgar pleno acceso a la toma de decisiones. Tal vez ésta sea parte de la explicación de los fracasos de diferentes instancias creadas para propiciar la participación ciudadana y buscar el contacto entre gobiernos y gobernados, como las que se han intentado en la última década. Veamos el caso específico de los Consejos de Participación Social en la Educación.

LA INICIATIVA DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

La participación social, como quedó anotado líneas atrás, tuvo un cambio notable al comienzo de los años ochenta, en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, particularmente por su impulso al proceso de descentralización. Efectivamente, al inicio del sexenio 1982-1988, el entonces presidente De la Madrid anun-



3 En el Programa Nacional de Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 se plantearon seis objetivos básicos: elevar la calidad a partir de la formación integral de docentes; racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso a servicios, dando prioridad a zonas y grupos desfavorecidos; vincular educación y desarrollo; regionalizar la educación básica y normal y desconcentrar la superior; mejorar la educación física, el deporte y la recreación, y hacer de la educación un proceso participativo.

ció que uno de los ejes de su gestión sería justamente la descentralización de la vida nacional, y uno de los elementos que resaltó fue su ofrecimiento de transferir a las entidades federativas el manejo de sus correspondientes sistemas educativos.³ El anuncio de la actividad se hizo con reserva, y es de suponer que esto obedeció a las dificultades inherentes a la posibilidad de remover la compleja estructura del sistema educativo nacional y, sobre todo, a la capacidad de presión de uno de los principales actores del sistema, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Sin embargo, el sexenio transcurrió sin que se hubiera realizado el anunciado proceso (*cf.*: Arnaut, 1996).

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, se firmó el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB). El acuerdo fue firmado por el gobierno federal, los gobernadores de los 31 estados de la república, y el SNTE, el 18 de mayo de 1992. El ANMEB es la iniciativa más importante ocurrida hasta ahora en el dilatado proceso que, a lo largo de casi tres décadas, va recorriendo el camino inverso de la centralización en el manejo del sistema educativo vigente hasta la mitad de los años setenta.

El asunto que cobra importancia, para el problema que nos planteamos en este texto, 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, este trabajo implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación (ANMEB, 1992, p. 1).

Pero, además, 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. Es decir, se interpelaba a todos los que intervenían en el proceso educativo e intentaban una articulación estrecha “entre el sistema educativo y la comunidad”. Esa participación tendría como finalidades alcanzar mejores resultados educativos, mayor comprensión de los padres, formar redes sociales de interés y mayor motivación. Igualmente, se buscaba una participación social que ejerciera “una mayor atención de la comunidad al correcto funcionamiento de la escuela”. Esto es, se planteaba una función de vigilancia y contraloría social.



La participación social en la educación: un dilema... Alejandro Canales (2006), vol. XXVIII, núm. 113, pp. 62-80

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 a la federación. Se indicó que se crearían “figuras colegiadas —consejos escolares, municipales y estatales— en las que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad”. Ese fue el primer esbozo de lo que casi un año después se llamarían propiamente los Consejos de Participación Social en Educación (CPS).

Efectivamente, la Ley General de Educación —la reforma normativa que se emitió el 13 de julio de 1993, casi un año después de firmado el ANMEB y todavía en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari— previó todo un capítulo (el capítulo VII) para normar el complejo tema de la participación social en educación. El capítulo abarca del artículo 65 al 73, y en ellos se precisan las condiciones para la participación de los padres de familia (artículos 65 a 67) y los CPS (artículos 68 a 73). Para estos últimos se precisó claramente, en los ámbitos de escuela, municipio, entidad y en el nacional, de qué forma se constituirían, cómo funcionarían y cuáles serían sus atribuciones.

Dos años después de que se emitió la LGE, ya en el sexenio 1994-2000, el programa sectorial del Ejecutivo federal emitido al comienzo de la administración señalaba en torno a la organización y el funcionamiento escolar que:

Al respecto, conviene resaltar que la participación social en el quehacer educativo es todavía incipiente. Hasta el momento, la conformación de los consejos ha sido poco dinámica y su desarrollo, bastante desigual. Esta situación se debe, en parte, a la enorme variedad de usos y costumbres que existen en el país y que la conformación de los consejos debe tomar en cuenta, a fin de que respondan realmente a necesidades y características de la comunidad: lo que funciona en un contexto puede no ser lo más adecuado para otro (Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, p. 28).

A juzgar por el diagnóstico, ya se reconocía que lo que se tenía enfrente era más complejo de lo supuesto y, seguramente, que la idea de tratar la participación como entidad homogénea y con las mismas finalidades no había sido la mejor alternativa de diseño de una política. También, probablemente, ya se asumía que el hecho de contar con un dispositivo normativo que estableciera las condiciones de la participación social no era ninguna garantía de que se diera la participación y tampoco indicadores de que hubiera funcionado.

Esta apreciación coincide con un extenso análisis realizado en torno a los CPS, particularmente cuando se argumenta que el tipo



4 Las cifras provienen de la comparecencia del secretario de Educación ante la Cámara de Diputados el 23 de septiembre de 1998.

Diario de los Debates, año II, núm. 2. Primer periodo ordinario de sesiones ordinarias, septiembre 23, 1998, p. 545 (<http://cronica.diputados.gob.mx>)

5 La referencia completa del documento es: Coordinación del área educativa del equipo de transición del presidente electo Vicente Fox, "Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006", noviembre de 2000, 134 pp.

de participación prevista en esos organismos es de naturaleza consultiva, no decisoria, lo que tiene implicaciones no solamente para un eventual proceso democratizador, sino incluso para la eficiencia misma de la política educativa (Veloz Ávila, 2004, p. 137).

El gobierno federal, reconociendo las dificultades a las que se enfrentaba, se propuso trabajar de forma conjunta con las autoridades educativas de los estados para promover la "conformación de un marco normativo flexible para dar cabida a la gran diversidad de formas de organización establecidas" (PDE 1995-2000, p. 42).

Sin embargo, para finales del sexenio la participación social no marchaba mejor. No hubo el prometido marco normativo flexible y apenas en una tercera parte de entidades se había constituido los consejos estatales, menos de un millar en el ámbito municipal y poco más de 60 mil, en las escuelas.⁴ Los escasos resultados en esta materia provocaron cuestionamientos a la iniciativa de los CPS, como el hecho de que no se informara públicamente de los problemas que se enfrentaban para promover la participación social, las razones de por qué no se había establecido aún el Consejo Nacional de Participación Social y a qué se debía que no se hubiera elaborado el prometido marco "normativo flexible" (OCE, 1999).

Era ya casi el final de la administración y en realidad no hubo mayores avances sobre el tema, sólo hasta agosto de 1999 se estableció nominalmente el Consejo Nacional de Participación Social, pero todavía sin noticias claras de su funcionamiento.

LOS VIRAJES A LA INICIATIVA

En el año 2000, con el cambio de régimen marcado en las elecciones presidenciales de julio de ese año y con grandes expectativas sobre las posibilidades de la nueva administración que tomaría posesión unos meses más tarde, se integró un grupo para planear la transición educativa. El grupo elaboró un documento, mismo que sirvió de base para lo que después sería el programa sectorial. En tal documento se incluyó como proyecto especial el de la participación social en educación.⁵ El objetivo inmediato que se planteó fue "la creación y operación eficaz de ámbitos para la participación social en las instituciones educativas" (p. 97).

Para el primer año de la administración, se planteó la transformación de los CPS a nivel escolar en Consejos de Participación para la Calidad de las Escuelas en aquellas que participaban en el proyecto Escuelas de Calidad. Es decir, proponía transformar la idea de los CPS para centrarlos en el grave problema de la calidad educativa. Esta transformación suponía una redefinición de los organismos, con el fin de asociarlos al proyecto de Escuelas de Calidad y



La participación social en la educación: un dilema... Alejandro Canales (2006), vol. XXVIII, núm. 113, pp. 62-80

particularmente en la implantación del proyecto escolar. Además, la propuesta era luego ir ampliando la misma transformación en los consejos estatales y hasta el ámbito nacional. Incluso se propuso como indicador una “Ley de participación social en educación” (p. 99).

Pero los planes del equipo de la transición solamente eran eso: planes y propuestas que esperaban ser transformadas en acciones una vez que asumiera el cargo la nueva administración. Sin embargo, en cuanto entró en funciones la nueva administración, las propuestas que provenían del plan no se conservaron como tales, y hubo modificaciones importantes.

El programa sectorial, documento rector de las políticas educativas que se presentó al año siguiente de que inició la administración, nuevamente, reconoció las deficiencias en materia de participación social y especialmente la que se estaba promoviendo en la estructura que se había creado en los años anteriores: “Se ha tratado, hasta ahora, de una participación inducida, en la que la autoridad propone los temas y hasta las formas, en lugar de escuchar las propuestas de alumnos y ciudadanos” (Programa Nacional de Educación 2001-2006, p. 68). Este diagnóstico concuerda parcialmente con los rasgos que anotamos anteriormente, al examinar los discursos sobre la participación. Pero el programa sectorial fue más allá, admitió que los consejos escolares difícilmente podían representar a la comunidad y que, en todo caso, el tipo de participación que se producía era de naturaleza contributiva (monetaria o en especie), sin lograr una plena integración de los participantes, que no lograron sentirse escuchados y mucho menos considerados como parte de las decisiones.

Además, se admitió claramente que la participación social no se había atendido de forma suficiente y lo más sobresaliente fue su apreciación sobre el Consejo Nacional de Participación Social en Educación (CONAPASE) y también los de niveles subsiguientes:

En su forma actual, sin embargo, el CONAPASE no responde suficientemente al reto de la participación, y su operación efectiva ha sido pobre, y más todavía la de sus homólogos en estados y municipios, lo que corrobora la idea de que la composición misma de tales organismos no es la adecuada, especialmente en la perspectiva de rendición de cuentas (p. 69).

De esta forma, la nueva gestión tomaba distancia de la perspectiva de participación social impulsada en la administración anterior y optaba por un nuevo esquema que, sin embargo, tampoco estaba claro. El programa sectorial solamente destacó como meta que reestructuraría el CONAPASE en el año 2002 y pondría en marcha los



6 Véase mimeo, "Compromiso social por la calidad de la educación", México, 2002, 15 pp.

Consejos Consultivos de Vinculación para la Educación Media Superior y Superior (p. 97). A la vez, en términos más bien retóricos, se planteó promover formas novedosas de participación social, con el fin de involucrar a la comunidad en el desarrollo educativo, acrecentar el respeto y la confianza de los padres de familia en la escuela y las autoridades educativas, así como dejar atrás la participación contributiva y dar paso a una participación para el mejoramiento de la calidad. Sin embargo, la participación social siguió aguardando los cauces apropiados y los CPS se siguieron constituyendo pero solamente en términos nominales, sin desempeñar una función precisa.

Otro intento por reactivar la participación social se realizó con la firma del Compromiso social por la calidad, mismo que suscribieron el 8 de agosto del 2002 la Educación la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), además de gobiernos estatales, universidades y diversas organizaciones sociales. Se trató de un documento marco que expresó la posibilidad de un acuerdo entre las autoridades educativas y el SNTE, pero que realmente avanzó poco en términos efectivos para impulsar tanto la calidad como la participación social.⁶

La parte más relevante del compromiso es precisamente cuando determina los cambios y los compromisos que se proponen. Sobre el primer aspecto destaca su referencia explícitamente a la educación básica y particularmente al desarrollo de "comunidades de aprendizaje exitosas" para este nivel. Los cambios requeridos para impulsar tales comunidades, consigna el documento, implican el cumplimiento de los maestros con su trabajo, el aprovechamiento óptimo de la jornada escolar y el aprendizaje de un segundo idioma y de computación. Además, se añade, se requiere mejorar la infraestructura, adecuar las condiciones de trabajo y transformar la gestión. Quizás lo más importante del documento, aunque no para la participación social, es que se acepta que en el futuro la movilidad de maestros y directivos se hará con base en el mérito y se desarrollará un nuevo sistema de evaluación.

En cuanto a los compromisos, aparte de los anunciados más bien en términos retóricos para los gobiernos estatales y los grupos sociales, la SEP asumió los que ya estaban planteados en el programa sectorial desde el comienzo de la administración, como el de establecer estándares de aprovechamiento para evaluar el aprendizaje, la asignación de recursos con sentido equitativo o el de la búsqueda de una mayor participación de las entidades en la definición de los contenidos o el de su reestructuración. En todo caso, el compromiso que apareció con menor énfasis pero que era el más rele-



La participación social en la educación: un dilema... Alejandro Canales (2006), vol. XXVIII, núm. 113, pp. 62-80

vante fue el del SNTE para que el mecanismo de acceso a la cadena de dirección, supervisión y jefaturas de sector sea “mediante exámenes de ingreso al servicio y concurso de oposición para la promoción”, y se establezca un examen de conocimientos para el ingreso de los nuevos maestros.⁷ Sin embargo, públicamente no se conoce si efectivamente se puso en marcha tal iniciativa y si realmente se modificaron las formas de acceso a los puestos directivos. No obstante, lo que cabría resaltar es que el acuerdo tampoco significó una convergencia de fuerzas ni un renovado impulso a la participación social. Nuevamente el problema quedó relegado.

Sin embargo, en 2003 la información del gobierno federal reportó que estaba en marcha el anunciado proceso de reestructuración del CONAPASE así como la atención al problema de la participación social. Por ejemplo, indicó que como parte de ese proceso de reestructuración, entre septiembre de 2002 y agosto de 2003, se “habían puesto en marcha programas fundamentales, con los cuales se abarcaron diversos ámbitos de acción a favor de la participación social en la educación” (Tercer informe de gobierno, 2003, p. 50). Los programas referían más bien actividades, como el diseño de modelos, número de reuniones o aspectos administrativos (“nuevos formatos de captación de información de participación social” o formas de financiamiento), pero en realidad nada sustantivo que enfrentara el problema ya diagnosticado del CONAPASE.

En 2002 la SEP realizó los primeros cambios a su estructura organizativa. Particularmente, planteó la creación de tres coordinaciones generales: la de Atención Ciudadana, la de Educación Intercultural Bilingüe y la de Educación Media Superior (*Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2002).⁸ Las atribuciones de la primera no tuvieron nada que ver con el CONAPASE o con el esquema de participación social ya conocido. El cometido de esa coordinación estaba dirigido a canalizar y dar respuesta a las inquietudes de los ciudadanos respecto de las actividades de la SEP y de “acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (Artículo 17, *DOF*, p. 24), pero no en torno a la participación social.

Por último, al comienzo de 2005 la SEP emitió su nuevo reglamento interior en el cual quedó planteada una reforma a su estructura, cambios más profundos que los anteriores, pero en donde nuevamente no fue considerado el tema de la participación social.⁹ Los cambios fueron esencialmente la reducción de cinco a tres subsecretarías (una para educación básica, otra para media superior y otra para superior e investigación científica) y la actual subsecretaría, encargada de los servicios educativos en el Distrito Federal, quedó convertida en una instancia transitoria (un organismo des-

7 La formulación del compromiso fue en los términos siguientes: “(el SNTE) comparte, además, con las organizaciones sociales interesadas en la educación, el principio de corresponsabilidad para mejorar el funcionamiento de los servicios y las tareas inherentes. Se compromete a impulsar acciones para alentar la capacitación permanente del magisterio; a fomentar la innovación desde la comunidad educativa e incidir en el fortalecimiento de los perfiles de los responsables de la docencia, la dirección, la supervisión y la jefatura de sector, impulsando medidas para que el acceso a estos cargos sea mediante exámenes de ingreso al servicio y las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo por medio de concursos de oposición” (p. 7).

8 Las coordinaciones novedosas eran la de Atención Ciudadana y la de Educación Media, pues la Educación Intercultural Bilingüe se había creado por acuerdo del Ejecutivo federal (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2001) y posteriormente adscrita, según el Acuerdo secretarial 299, a la entonces Subsecretaría de Educación Básica y Normal (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 2001).

9 Secretaría de Educación Pública, “Reglamento interior”, en *Diario Oficial de la Federación*, enero 21 de 2005 (pp. 21-62).





La participación social en la educación: un dilema... Alejandro Canales (2006), vol. XXVIII, núm. 113, pp. 62-80

10 De hecho, la dirección electrónica del organismo nacional no está actualizada (www.conapase.org.mx).

concentrado) para traspasar el servicio al gobierno local y con ello cumplir con la aplazada descentralización educativa en la capital de la república. Desafortunadamente nada se planteó en torno a la reestructuración de los CPS en sus distintos niveles ni tampoco sobre el fomento a la participación social. Los consejos de participación se quedaron a mitad de camino, no solo en su integración sino en sus propósitos y en su funcionamiento efectivo.

Al término del periodo gubernamental 2000-2006, el CONAPASE sigue bajo el mismo esquema normativo con el que fue concebido en la administración anterior: el que prescribe el capítulo VII de la Ley General de Educación, el Estatuto Interno expedido el 2 de diciembre de 1999 y los acuerdos secretariales 260 y 290.¹⁰ Según la página electrónica del organismo, sigue en funciones una secretaría técnica compuesta por una decena de personas, pero la información del sitio no está actualizada y solamente se indica que “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”. Desafortunadamente, en el penúltimo informe de gobierno ya nada se menciona sobre los avances en materia de participación social y tampoco existe información actualizada disponible sobre la estructura de los consejos, lo que probablemente indica el reconocimiento de su fracaso y su franco abandono.

RECAPITULANDO: LOS RETOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EDUCACIÓN

Como hemos visto, no parece fácil enfrentar el reto de la participación social en el campo educativo. A pesar de las múltiples experiencias y la acumulación de evidencias, parece que persiste una perspectiva voluntarista y errónea al respecto. En los diferentes niveles las iniciativas se han enfrentado con actores refractarios y es claro que el camino trazado no ha sido el adecuado; se requieren otras alternativas, otros medios, otros mecanismos. O bien, es preciso un replanteamiento de fondo: participar, ¿para qué?

En parte, conviene tener presente, como lo señaló Olvera (2003), que no se pueden crear desde la parte gubernamental nuevos actores a voluntad y tampoco esperar que si se crean instancias de contacto entre el gobierno y la sociedad, como los Consejos de Participación Social en Educación, se tendrá resuelto el complicado tema de la participación social y el buen gobierno. Efectivamente, el problema es que se soslaya quiénes son los participantes y se pone el acento en la ingeniería social, lo que provoca de inicio una aproximación errónea.



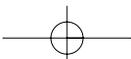


La participación social en la educación: un dilema... Alejandro Canales (2006), vol. XXVIII, núm. 113, pp. 62-80

Otro asunto es que se han acumulado muchas frustraciones en los diferentes intentos de fomento a la participación social, lo que ha hecho evidente la enorme complejidad que reviste la instauración de una cultura participativa en los distintos ámbitos de la vida pública. Una posibilidad, como lo sugiere Torres (2001), es que la participación necesita en cada caso responder cabalmente al para qué de la misma, lo que indicará lo pertinente para diferentes actores, papeles, niveles, tanto como los ámbitos de participación y las condiciones para hacerla efectiva.

En este sentido, Torres propone distinguir el amplio conjunto de actores que intervienen en la educación, los espacios, las dimensiones y los alcances. Así, entre los actores sugiere distinguir a actores individuales (alumnos, padres, maestros) y colectivos (organizaciones comunitarias, identitarias, académicas, filantrópicas; sindicatos, movimientos sociales y partidos políticos), lo mismo que los espacios de la participación (el aula, la institución, la red escolar, el sistema educativo y la política educativa), también las dimensiones (administrativa, curricular y pedagógica) y los alcances (subnacional, nacional y supranacional).

Todavía necesitamos aguardar un mayor desarrollo y mejores propuestas para alcanzar una efectiva participación social en la educación (que no es equivalente a la escuela). Por ahora, está claro que la iniciativa de crear consejos de participación social no ha funcionado, pero el reto de la participación social está por enfrentarse.



La participación social en la educación: un dilema... Alejandro Canales [2006], vol. XXVIII., núm. 113, pp. 62-80

REFERENCIAS

- ACUERDO Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 1992.
- ARELLANO, G. D. y L. Rivera (1998), "Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social", SDTAP, *Documento de Trabajo*, núm. 67, México, CIDE, 63 pp.
- ARNAUT, A. (1996), *La federalización educativa en México. El debate sobre la centralización y la descentralización (1889-1994)*, México, El Colegio de México/ CIDE.
- CANTO, M. (2004), "La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político ideológico", en Jorge Cadena Roa (2004) (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy* (Colección Alternativas), México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, pp. 49-71
- COHEN J.L. y Arato, A. (2003), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OBSERVATORIO Ciudadano de la Educación (OCE) (2000), "¿Qué pasa con los Consejos de Participación Social?", en Observatorio Ciudadano de la Educación, *Comunicados*, vol. 1, núms. 1 a 30, México, mayo, pp. 8-10.
- OLVERA, A. J. (coord.) (2001), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
- (coord.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica.
- RIVERA, L. (1998), "El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. Qué significa participar", en *Sociedad Civil. Análisis y Debates*, vol. 3, núm. 7.
- SECRETARÍA de Educación Pública (SEP) (2000), *Perfil de la educación en México*, México, SEP.
- *Programa de Desarrollo Educativo 1995 - 2000*, México, SEP.
- *Programa Nacional de Educación 2001- 2006*, México, SEP.
- TORRES, R. M (2001), *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*, OEA, Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral – CIDI, Punta del Este, Uruguay, 24-25 de septiembre.
- VELOZ, Ávila, Norma Ilse (2003), "Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso Puebla)", tesis de doctorado, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.