

Participación social en educación

OBSERVATORIO CIUDADANO
DE LA EDUCACIÓN

Expresamos nuestro agradecimiento a Teresa Galicia Cordero por su valiosa colaboración.

La participación social en educación es un derecho para intervenir en las decisiones que competen a la organización de la vida escolar, darles seguimiento y vigilar el funcionamiento de los servicios, como una vía para lograr una mayor relevancia, pertinencia y calidad de la educación que se imparte en los planteles educativos. Su antecedente formal deriva del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado en mayo de 1992, que un año después se incorporó a la Ley General de Educación. Pese a este sustento legal, la participación social no ha podido consolidarse como política pública debido a factores que van desde el desconocimiento de sus propósitos por la ciudadanía, la falta de representatividad e insuficiencia de organismos de la sociedad civil implicados en la evaluación de las políticas educativas y la inexistencia de esquemas efectivos de participación, hasta las resistencias del corporativismo dentro del ámbito escolar; no obstante esto último el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se haya manifestado finalmente a favor de la participación social en los acuerdos de su IV Congreso de Educación.

Una actividad que Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) lleva a cabo desde sus inicios ha sido destacar la importancia de la participación social en la escuela. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido y de que en las últimas fechas el asunto ha sido retomado por numerosos actores políticos y sociales, además de que recibió un amplio espacio en el Plan Sectorial de Educación 2007-12, no se han podido aclarar del todo sus problemáticas ni, mucho menos, acrecentar y fortalecer los espacios de discusión para proponer soluciones desde la propia participación social.

Por tal motivo, el pasado 25 de enero el OCE realizó el foro "Participación social en la educación: del análisis a las propuestas", que se llevó a cabo en Puebla, en colaboración con el doctorado inter-institucional en educación de la Universidad

Iberoamericana sede Puebla, y tuvo entre sus objetivos aportar nuevos elementos sobre la política de participación social en educación, hacer un balance de las acciones emprendidas hasta el momento y, sobre todo, reflexionar acerca de los caminos de acción posibles para rebasar el estatus en el que se encuentra esta política de importancia central para el sistema educativo nacional.

¿En dónde estamos?

En las recomendaciones de los organismos internacionales en torno a la educación, como aquellas de la UNESCO y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, se insiste en que para resolver los problemas educativos y garantizar la equidad, igualdad y transparencia en la educación la ciudadanía debe participar de manera corresponsable. Lo que pocas veces se expresa es cómo lograr estos propósitos. Debe tomarse en consideración que no existen definiciones puntuales sobre el tema de la participación social, y que el asunto implica muchas aristas y niveles de análisis.

La participación social en la educación incluye diversas formas y niveles. Una de ellas es la participación de los especialistas en los procesos de políticas públicas, como es el caso del Consejo de Especialistas, constituido en febrero de 2006, y que en esta administración no ha sido aprovechado por la titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP). También se encuentran esfuerzos mucho más amplios, como el Compromiso Social para la Calidad de la Educación, firmado en agosto de 2002 con la participación de múltiples actores (la SEP, SNTE, partidos políticos, iglesias, sector empresarial y sector académico) y del cual poco se sabe. Al parecer el gobierno no ha sido congruente con el propósito de impulsar un proceso de amplia participación de la sociedad en la tarea educativa al no especificar, por ejemplo, las acciones que

habrían de emprenderse para impulsar la participación real de los sectores, al no dar las “prescripciones específicas” para promover la participación de los padres de familia en cuanto al derecho a la información y a la transparencia y rendición de cuentas, y al generar confusión en cuanto a los objetivos y atribuciones de los consejos de participación, aunado a la compleja burocracia organizacional en que se funda su trabajo.

Por su parte, el Consejo Nacional de Participación Social en Educación, creado en 1999, y cuya misión consiste en vincular los diversos sectores interesados en la educación a través de la promoción de una “democracia participativa”, mantiene una concepción oficialista, una pesada estructura y sobre todo inconsistencias en su composición –como se advirtió durante el Foro–, lo que no alienta ni permite el desarrollo de verdaderos procesos democráticos de participación.

Experiencias de participación social

Después de quince años de reconocimiento jurídico de la participación social en educación, han sido más los vacíos que los avances de las autoridades del sector para clarificar el tema y su importancia frente a la sociedad. Esto es posible constatarlo en la falta de efectividad de la política que promueve una participación social que busca, en algunos casos y en contextos específicos, tener correspondencia con programas que han sido diseñados para 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, tales como el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el programa de Apoyos a la Gestión Escolar y el programa conocido como “Proyecto Escolar”.

En un estudio realizado en los estados de Colima, Zacatecas y Puebla acerca del papel que tienen los Consejos de Participación Social (CPS), pudo constatarse que con el PEC se dio mayor importancia a la conformación y funcionamiento de los CPS, aunque pudo también identificarse que la mayoría de estos consejos están fuertemente burocratizados pues responden a tiempos político-electorales y a los designios de las autoridades. Asimismo, se reporta que el funcionamiento de los

consejos municipales y estatales en las tres entidades no es regular, que en la mayoría de ellos la sociedad no tiene presencia, que no son claros los límites de la participación de los padres de familia en la escuela, y que algunos docentes no están de acuerdo con abrir las puertas de la escuela a los padres de familia y a la sociedad civil ante el temor de que opinen o intervengan en los asuntos propios de la escuela.

A pesar de que la participación social en la educación básica tiene una valoración positiva por parte de los directores de los planteles escolares y de que el porcentaje de escuelas que cuentan con un CPS se ha incrementado a lo largo de los últimos años, tal como arrojan los resultados de un estudio llevado a cabo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México¹ (estudio para el que constituyeron una fuente de información importante los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Participación Social en Educación Básica, llevada a cabo en 2006), es necesario reconocer que dichos avances no han sido mecánicos, inmediatos, directos ni, menos aún, homogéneos, ya que por lo general coexisten diversos esquemas de participación que varían, no sólo por la presencia de los diferentes actores participantes, sino por los ámbitos, las temáticas o los programas que los enmarcan.

En una población náhuatl del estado de Puebla se encontró que la forma en que la comunidad participa en la escuela está profundamente relacionada con las pautas culturales de cooperación y organización comunitaria que rigen las relaciones y actividades en la localidad. Esto se presenta no sólo en preescolar, sino también en la primaria y la telesecundaria, y en otras comisiones que se nombran anualmente. El punto de vista de las autoridades, generalmente visto con desconfianza, no siempre es considerado por los miembros de la comunidad debido a las formas autoritarias en que se pretende imponer. Un estudio realizado por la Universidad Iberoamericana, sede Puebla, tiene conclusiones semejantes: la participación social en la educación requiere tomar seriamente en cuenta la diversidad cultural de México.

Es necesario flexibilizar el sustento legal de la política de participación social a través del reconocimiento a la amplia diversidad de situaciones escolares presentes en el país como reveló el Foro

del Observatorio. No debe olvidarse que la participación social conlleva una complejidad histórica y cultural que la condiciona y es inútil insistir sólo en una forma concreta o mecánica para su adopción.

Política efectiva ¿cómo?

Una política efectiva de participación social en educación, que verdaderamente la promueva, impulse y regule, debe tener entre sus fines la práctica reflexiva, el respeto a las diferencias existentes entre los participantes, el acceso a la información oportuna y a la toma de decisiones, la vigilancia en el manejo de los recursos, la transparencia de las acciones, la rendición de cuentas y la intervención en los diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas, entre los más importantes.

El proceso de profundización de la vida democrática que vive el país exige nuevos planteamientos de participación social. El dilema que enfrentan las autoridades de la SEP conduce a privilegiar los actuales modelos y esquemas burocráticos de participación social, o aprovechar las experiencias valiosas surgidas desde “abajo” y darles una significación de política pública.

Es necesario revalorar el sentido que cobra la participación social también como un canal de expresión de inconformidad y queja, así como de propuestas de solución de problemas y de innovación de soluciones. Se debe reconocer la necesidad de educar en la capacidad de exigir el cumplimiento de la normatividad educativa y la búsqueda de una mayor calidad con equidad.² Para enfrentar este reto permanente es fundamental la formación de ciudadanía. El civismo o la inclusión de asignaturas de formación ética y cívica o de orientación en los programas de estudio, pueden ser espacios relevantes para este trabajo.

Deben fortalecerse las asociaciones civiles y la tarea que cumplen como instancias de evaluación permanente del trabajo y organización educativa para la participación social, a través de su reconocimiento como interlocutoras válidas para el diálogo; debe reconocerse también a cualquier otro actor interesado en discutir temas de importancia para la educación y la investigación educativa. Debe insistirse en la necesidad de reconocer

a cualquier instancia organizada capaz de recoger de la sociedad sus opiniones e inquietudes y de devolver a la sociedad estudios y avances. Estas instancias, por definición plurales, deben estar constituidas por personas que representen los intereses educativos de los diversos sectores de la sociedad y las diferentes tendencias en la misma. Éste es precisamente el reto de una participación social constructiva: generar progresivamente mayores probabilidades de mejora en la educación y disminuir los elementos de oposición de intereses, dotando de contenido los espacios de participación social, definiendo los límites marcados sobre todo por el conocimiento profesional y experto de docentes y directivos, y estableciendo claridad en las dimensiones y repercusiones esperadas de las consultas.

Como se señala en la Plataforma Educativa Ciudadana 2006 del OCE, el marco legal que sustenta la participación social es importante, razón por la cual es necesario revisarlo para incluir procedimientos e instancias de apelación para que los padres de familia hagan valer sus derechos, además de que pueda darse reconocimiento a las diversas formas de participación social en la escuela, lo que conllevaría dar carácter legal a las asociaciones de padres de familia como asociaciones civiles. Con esta misma intención de reforma, es indispensable modificar los mecanismos de designación de los miembros del Conapase (es el secretario de Educación Pública quien invita a los miembros que él considera adecuados), así como su conformación para que ésta deje de ser una estructura complicada, vertical e inoperante.

La experiencia del Foro demostró que la necesidad de aclarar la política de participación social en educación atraviesa también por su discusión como objeto de estudio. Existe la urgencia de una discusión teórica que posibilite contar con nuevas aproximaciones analíticas y metodológicas al fenómeno, así como formular estudios comparados.

Comentarios finales

Ha costado mucho trabajo constituir núcleos fuertes de crítica y propuesta desde la sociedad civil que sean escuchados por quienes toman las grandes decisiones en materia educativa. 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 2007-12. Es un hecho que algunas iniciativas de la sociedad no parecen 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 son aún muy pequeños; ha habido dificultades para llegar de manera directa a la opinión pública no organizada. Los esfuerzos de interlocución se han centrado en el poder Ejecutivo nacional, si bien comienzan a extenderse al estatal y al poder Legislativo. Los estados del conocimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) no se leen aun cuando son una herramienta útil para investigadores y estudiantes. Los comunicados del OCE se responden en contadas ocasiones.

Actualmente, la prioridad del gobierno de Felipe Calderón no es la educación sino la seguridad. Congruente con esta idea, el gobierno plantea mejorar la seguridad en las escuelas mediante los consejos de participación escolares. Pero ¿qué ventajas y desventajas hay en esta nueva propuesta? Las ventajas son que el Programa Escuela Segura arranca desde la célula básica del sistema educativo nacional, la escuela; además, los resultados de cuidar la integridad de las niñas, niños y jóvenes pueden ser más palpables que esperar a que gracias a la participación de la comunidad o los jefes de familia se mejore el aprovechamiento escolar de los alumnos, como antes se proponía. Entre las desventajas están: 1) la participación social en la escuela ya no está estrechamente vinculada con iniciativas orientadas a la mejora de los aprendizajes; 2) el Programa Escuela Segura se pensó para contextos urbanos cuando la participación, como expresión de la democracia directa, es imprescindible para los contextos más marginados como el rural, y 3) este programa probablemente le asignará una carga extra de trabajo a los directores, maestros y jefes de familia. De tal suerte, por más loable que sea cuidar la integridad

de las niñas, niños y jóvenes, un programa educativo que se alinea a las propuestas generales del Ejecutivo sin cuidar aspectos en la etapa de formulación e implementación de políticas, no tiene muchos méritos para llamarse innovador.

Existe, sin duda, una creciente conciencia de la necesidad de participar en la educación desde sectores cada vez más diversificados, si bien todavía muy centralizados de la sociedad. También hay una clara necesidad de la sociedad de generar estos espacios y de abrir intersticios de escucha e influencia, de propuesta e innovación, así como de crítica y exigencia de rectificación. Ante el actual programa sectorial de educación, esto se vuelve imprescindible, a riesgo de que la sociedad tenga que soportar 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 verdaderamente avanzar en la solución de los principales problemas que nos atan a la desigualdad y a la deficiente calidad en educación.

- 1 Muñoz Izquierdo, Carlos, "La participación social y calidad de la educación básica", ponencia presentada en el Foro.
- 2 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?*, México, Universidad Veracruzana/CIESAS, Serie Cuadernos para la Democratización.
- 3 Zurita Rivera, U., "La participación social en la educación básica en México", ponencia presentada en el Foro.
- 4 Delgado Fuentes, Marco, "Identidad cultural y participación social en el preescolar: Un estudio de caso en una comunidad Náhuatl de Puebla Hacia una Cultura Democrática ACUDE A.C.", ponencia presentada en el Foro.
- 5 Acevedo Calderón Beatriz *et al.*, "La organización comunitaria de la participación social en la educación: Dos experiencias", ponencia presentada en el Foro.
- 6 Schmelkes, Sylvia, "La participación social en educación: la política necesaria", ponencia presentada en el Foro.