

Participación social en educación: la experiencia internacional y mexicana

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

La política educativa de nuestro país atribuye muchas bondades a la participación social, como la de elevar la calidad de la educación o garantizar la transparencia y el buen uso de los recursos públicos. Aunque el discurso oficial promueve la participación ciudadana en la educación, cuando se trata de implementarla aparecen obstáculos para que ésta sea significativa. Esto se observa en el virtual abandono en que se encuentra el Consejo Nacional de Participación Social (Conapase) y en la sobrerrepresentación oficial de los miembros de los consejos municipales y escolares y su limitada capacidad para la toma de decisiones significativas. La actual administración federal, a través del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y de la Alianza por la Calidad de la Educación, no propone nada nuevo a excepción de la intención de incorporar a los padres de familia en el Programa Escuela Segura que, si bien puede ser importante, poco se relaciona con las tareas sustantivas de la educación. Una forma de mostrar otras visiones sobre la participación social en educación y reflexionar sobre sus posibilidades en México consiste en revisar algunas experiencias internacionales.

Inglaterra y el impulso a la participación social

En 1997, con la llegada de Tony Blair al poder, se dio crédito a una campaña de la sociedad civil que había pugnado por más de 18 años para que el gobierno aceptara la responsabilidad de atender a los niños menores de tres años. Éste fue el principio de una larga reforma que crearía dos programas de atención a menores (Early Excellence Centres y Sure Start), donde estaba contemplado el aspecto educativo, y que llevaría a la creación del Ministerio de la Niñez y Personas Jóvenes. Estos programas fueron planeados considerando la participación social como uno de sus componentes más

importantes, aunque ello no estuvo exento de problemas. En primer lugar, se identificó que los principios de los que partía el gobierno y sus objetivos no eran necesariamente compartidos por todos los miembros de la sociedad y, en ocasiones, ni siquiera por los profesionales que conformaban su planta de personal. También resultó evidente que quienes decidieron participar en comités necesitaban tiempo para formar y consolidar grupos y redes de apoyo, particularmente cuando existía un antecedente de conflicto con las instituciones o había habido abuso o negligencia gubernamental.

En el caso de México la participación en las escuelas está restringida por la Ley General de Educación, que en su artículo 12 establece los lineamientos a los que deben ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social, además de otorgar al gobierno federal todas las facultades relacionadas con los planes y programas de estudios. La posibilidad de integrar participantes no se logra solamente con proporcionar una "capacitación" centrada en la normatividad de los programas y las intenciones del gobierno. Los tiempos para lograr comités sólidos y funcionales tampoco se ajustan necesariamente a los tiempos de las instituciones, como los ciclos escolares. La participación social no debería ser vista como un evento, sino como un proceso que requiere de tiempo y apoyo para lograr resultados significativos. Las políticas de participación social deben alentarla desde la planeación de los programas, su implementación y hasta la evaluación de las acciones, así como facilitar los procesos y respetar los tiempos que la sociedad necesita para organizarse.

Por ejemplo, las consultas llevadas a cabo en nuestro país al inicio de cada administración federal para formular el programa sectorial de educación son realizadas como eventos. Más que un pro-



ceso para identificar y responder a las inquietudes y necesidades de los diversos sectores de la sociedad, parece que en el actual Programa Sectorial de Educación 2007-12 se optó por realizar eventos donde lo que se busca es legitimar acciones previamente acordadas. Para el caso de la Alianza por la Educación ni siquiera se realizó una consulta. Las políticas de participación social en el país no son flexibles ante los cuestionamientos de la sociedad.

Los participantes en Inglaterra, al aprender a organizarse e incidir sobre las instituciones educativas pudieron, igualmente, desarrollar críticas hacia las políticas que guiaban los programas, oponerse a ellas e incluso formular alternativas y ejercer presión sobre los funcionarios que consideraron no cumplían con su trabajo. Pero también buscaron participar en las decisiones de otras instituciones. Este punto es, de acuerdo con algunos especialistas, el que provocó que el gobierno retrocediera y, en la reformulación de la política (*Every Child Matters*, 2004), dejara fuera de los programas el componente de participación social.

Como hemos mencionado en ocasiones anteriores, la falta de voluntad política (además por supuesto del uso político de las escuelas) es uno de los grandes obstáculos que ha evitado que la participación social tenga un verdadero espacio en nuestro país. La participación social en la educación no es más que un reflejo del estado de nuestra democracia, de la responsabilidad de los funcionarios y de las capacidades de nuestra sociedad civil para hacer valer sus derechos.

Italia: currículum y utopía

En la región italiana de Reggio Emilia, en la década de los años sesenta, ciudadanos y gobierno local crearon un modelo de educación preescolar que incluía como un aspecto central la participación social, aun cuando a nivel nacional esto no sucedía. Se decidió que el preescolar debería dirigir a los niños a la democracia, la tolerancia, a escuchar al otro, y a tomar y respetar acuerdos, así como a expresar su sentir proponiendo acciones que consideraran el bien propio y el común. Así, el preescolar se pensó como un centro para el diálogo y el aprendizaje conjunto y permanente, donde la educación es pública porque la comunidad toma deci-

siones; los niños discuten entre ellos y con los adultos de la comunidad, plantean preguntas y hacen sugerencias a los representantes de las instituciones para mejorar la vida colectiva, quienes se hacen espacio para escuchar, dialogar y rendir cuentas a sus ciudadanos y a sus niños. No obstante, ha sido imposible repetir la experiencia en otros lugares, debido a que cada sociedad presenta particularidades y debe discutir sus aspiraciones, llegar a acuerdos y buscar las maneras culturalmente apropiadas para orientar el desarrollo de sus niños.

En México, las aspiraciones por un futuro mejor y el bienestar de los niños también han convocado a la participación social. Pero esto ha sucedido en los márgenes de las instituciones, a partir de movimientos sociales, de experiencias de educación popular y de la riqueza cultural de los pueblos originarios, todo ello frente a un sistema con escasos resquicios para la interlocución y participación significativa. Uno de los casos mejor documentados es el de Nezahualpilli, que surgió como una propuesta de educación preescolar popular,

que se ha mantenido por cerca de 30 años y que ha desarrollado un currículum culturalmente pertinente y con elementos de desarrollo comunitario. En una comunidad náhuatl del estado de Puebla existe también evidencia de que la socialización de los niños en preescolar se construye, al

menos en parte, a través de la observación permanente de adultos, mujeres y hombres, así como gracias al trabajo por un *bien común*, lo cual tiene su réplica en el juego de los niños, de manera que la cultura local está presente en un currículum oculto. Estas formas tradicionales de socialización se dan, incluso, en la ciudad de México. El reto es conseguir que los valores comunitarios no sean marginales en el currículum, en un sistema que diseña, a puerta cerrada, un currículum nacional.

Existe la propuesta de un *currículum participativo* siguiendo los propósitos del *presupuesto participativo*, que consiste en que el Estado destine un porcentaje del financiamiento a gastos fijos, con la condición de que el uso sea decidido y ejercido por los usuarios del servicio educativo, preferentemente incluyendo a los niños. Bajo esta fórmula, el Estado fijaría la mayor parte de un currículum nacional, pero un porcentaje, que podría abordar a la localidad, su historia, sus costumbres y su orga-



nización social, podría ser decidido, construido y hasta impartido por miembros de la comunidad, incluyendo a los niños.

Una propuesta como ésta, sin embargo, presenta los riesgos de vulnerar las características de gratuidad y laicidad de nuestra educación, de contaminarla por lógicas distintas al bienestar social, así como de una toma de decisiones basada en la desinformación, por ejemplo la recurrente demanda de los padres para que el preescolar enseñe a sus niños a leer y a escribir a una edad poco propicia por su desarrollo neuronal. Al considerar este tipo de situaciones no puede pensarse en la participación social siempre como un beneficio para la escuela, ni tampoco en la institución educativa como un ente en permanente error. La participación social debe concebirse como un espacio de reflexión conjunta entre padres de familia, instituciones, especialistas y ciudadanos en formación que, junto con sus buenas intenciones, asumen su responsabilidad. Los participantes pueden equivocarse y aprender de sus errores pero no hay razón para no aprovechar todo el conocimiento y experiencia de las instituciones y de los especialistas en el campo.

Estados Unidos: evaluación y veto

A través de la formulación de protocolos de investigación, el gobierno decidió, más con criterios políticos que académicos, el tipo de evaluaciones que considera útiles e incluso determina el tipo de metodologías válidas para hacerlo. De esta forma, y a través del control del presupuesto, el gobierno se cerciora de recibir el menor número de críticas y centra su atención en sujetos y procesos de corta duración. La tendencia es centrarse en indicadores de rendimiento escolar por sobre los análisis del sistema y de evaluaciones que incluyan el desempeño de instituciones gubernamentales y funcionarios. En este contexto, la participación social se ha utilizado para disminuir el papel crítico e innovador de otros sectores. Una de las recomendaciones ha sido que los grupos de académicos deben intervenir también en la determinación de los criterios que rigen el presupuesto para la evaluación de programas.

En México, el Consejo de Especialistas ha actuado en diferentes momentos que parecen determi-

narse más por la buena voluntad de los funcionarios en turno que por una política que considere valiosa su opinión y participación. Otro ejemplo de la participación de académicos y especialistas es el que se presenta en los consejos de asignatura y en el consejo de asesores del subsecretario de educación básica de la SEP. En su caso, no tienen ni la dedicación de tiempo completo, ni las atribuciones y funciones que permitan que sus propuestas sean efectivamente tomadas en cuenta. La obligación de discutir políticas y rendir cuentas del funcionamiento de las instituciones ante un grupo plural de especialistas parecería ser una de las acciones que harían significativa una política de participación social.

América Latina: comunidad y recursos

En la región se han llevado a cabo diversos proyectos educativos promovidos por agencias internacionales a través del desarrollo de programas compensatorios con un alto componente de participación social. Estos programas, que condicionan el servicio de educación a la participación, lo que en realidad debería considerarse como un derecho inalienable, han podido conseguir cierto éxito en el aprendizaje de los niños, pero aprovechándose de los instructores que provienen de las mismas comunidades marginadas donde operan. De esta forma, la gratuidad de la educación, común en los países del área, se ve comprometida por el trabajo de "becarios" y por la provisión de alojamiento y comida para parte del personal; incluso, en ocasiones, los miembros de las comunidades marginadas deben construir las aulas y darles mantenimiento. En México, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) funciona de esta manera aunque, a diferencia de otros programas, apoya a los instructores comunitarios para que continúen estudiando al menos un nivel educativo más.

El problema surge cuando los programas educativos no tienen una visión integral y quienes funcionan como educadores (en su mayoría mujeres), reciben sueldos muy por debajo de los maestros, además de que no se les reconoce oficialmente el desarrollo de sus habilidades y no se promueve su inserción al mercado de trabajo. Los miembros de



la comunidad, a pesar de su participación comprometida, no obtienen beneficio alguno. En este contexto y bajo dichas condiciones, “participación social” es un término que se ha usado para que los gobiernos no asuman toda su responsabilidad de financiar la educación o, aún peor, para que reduzcan su inversión en ella. Las políticas que promueven la participación social no deben ser usadas para reducir las responsabilidades y los recursos que los gobiernos deben destinar a la educación. Una política relevante que quiera promover la participación debe considerar los beneficios que los participantes obtienen. Por ejemplo, una política como Escuela Segura, puede dejar beneficios políticos a las autoridades, pero sólo beneficios marginales a los participantes de las comunidades.

Comentarios finales

Este recorrido por la experiencia de algunos países en materia de participación social muestra cómo la misma es un reflejo del estado de la democracia, de la forma en que los funcionarios ejercen su poder y de las capacidades de la sociedad civil para exigir sus derechos. De tal suerte, promover y consolidar la participación social en la educación y en otras instituciones puede equivaler a promover la democracia. También es una estrategia que favorecería el cumplimiento de los acuerdos tomados, lo que equivale a decir que procura la calidad de la educación y que se transparente el uso de los recursos.

La participación social no es un evento; es un proceso. Es deseable que ésta se dé desde la planeación de acciones en la escuela y la estructura del sector educativo, en la implementación de políticas y en la evaluación de resultados y funcionarios. No debe ser una estrategia para reducir la obligación del Estado de financiar la educación ni el mantenimiento de su infraestructura. Tampoco debe ser una forma de legitimar decisiones donde los participantes tengan poca voz y ningún voto. Para aprender a participar, es necesario ofrecer, tanto a adultos como a niños, la posibilidad de ejercer este derecho, y abrir espacios para que quienes ya participan puedan sistematizar y valorar sus aprendizajes. Las instituciones y los funcionarios también deben aprender a escuchar, tomar

acuerdos y colaborar en la construcción de la democracia. Ello ayudaría a que esta experiencia comience a acumularse, discutirse y enriquecerse. Es necesario, asimismo, dar mayor autonomía a centros escolares.

Como se observó en las diferentes experiencias de otros países, para hacer significativa la participación social se debe considerar, necesariamente, cierto grado de toma de decisiones relevantes. Participar tiene sentido cuando hay una posibilidad de que las cosas pueden mejorar para todos los individuos, para sus hijos y para la sociedad en general. Una recomendación es que los comités de participación, en cualquiera de sus modalidades tengan la posibilidad de ejercer un *presupuesto* y un *currículum participativos*, cuidando no vulnerar la gratuidad y laicidad de la educación pública. La evaluación de los programas educativos no debe ser atribución exclusiva del gobierno; es necesario abrir la forma en que se evalúan los resultados educativos, pero también el desempeño de los maestros, de las instituciones y de los funcionarios. La determinación de qué se evalúa también debe ponerse a discusión.

La experiencia internacional muestra que la promoción de la participación social no debe ser tarea exclusiva del sector educativo. Es importante, por ello, sistematizar las experiencias surgidas de la sociedad civil a través de movimientos sociales, organizaciones civiles, educación popular o culturas tradicionales. Los participantes se están formando desde ámbitos diferentes, y participar debería ser un continuo aprendizaje a lo largo de la vida. Y como no todas las decisiones tomadas desde la participación social serán significativas sólo porque fueron decididas democráticamente, las instituciones y especialistas deben apoyar el proceso y cuestionar los acuerdos cuando sea necesario.

Plantear objetivos de aprendizaje y desarrollo para quienes participan parece plausible y deseable. Entre los aprendizajes posibles está el de la formación de la ciudadanía al interactuar con instituciones gubernamentales, exigir cuentas, evaluar instituciones y funcionarios, y aprovechar la experiencia para acceder al mercado laboral. Los participantes requieren apoyo y tiempo para formarse y fortalecerse. Esperar que algo importante suceda antes de ello es poco realista.

