



REICE. Revista Iberoamericana sobre
Calidad, Eficacia y Cambio en Educación

E-ISSN: 1696-4713

rinace@uam.es

Red Iberoamericana de Investigación
Sobre Cambio y Eficacia Escolar
España

Flores-Crespo, Pedro; Ramírez Ramón, Ana Violeta
La Participación Social en la Escuela en México. Una Revisión de Literatura
REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 13,
núm. 3, 2015, pp. 77-94
Red Iberoamericana de Investigación Sobre Cambio y Eficacia Escolar
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55141402005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La Participación Social en la Escuela en México. Una Revisión de Literatura

Social Participation in Public Schools of Mexico. A Literature Review

Pedro Flores-Crespo¹ *
Ana Violeta Ramírez Ramón²

¹Universidad Autónoma de Querétaro, ²Jardín de Niños María Oropeza Hermida

A pesar de una ola de democratización, la participación ciudadana en las escuelas de México no se ha desarrollado. Algunas investigadores (Flores-Crespo, 2006; Latapí, 2004; OCE, 1999, 2008, 2010; Santizo, 2011; Veloz, 2003) han explicado este fallo con el argumento de que (1) el Estado mexicano ha fallado en crear ajustes institucionales bien articulados y (2) la ciudadanía no puede prosperar debido a la herencia del régimen autoritario (1920-2000). Recientemente, esta dependencia ha sido cuestionada por autores como Acevedo y López (2012) o Zurita (2008, 2010). Este artículo presenta una revisión de la literatura que muestra que ambas explicaciones, la basada en la dependencia del Estado o la que hace referencia a la perspectiva culturalista, son demasiado estrechas para explicar por qué la participación social en las escuelas mexicanas siguen siendo un problema. Es necesario un enfoque más integral. En este sentido, se comentan algunos elementos clave para analizar las políticas públicas.

Descriptores: Participación social, Política educativa, Democracia, México.

Despite a wave of democratization, citizen participation in Mexico's schools has not been developed. Some scholars (Flores-Crespo, 2006; Latapí, 2004; OCE, 1999, 2008, 2010; Santizo, 2011; Veloz, 2003) have explained this failure by arguing that (1) the Mexican state have failed in creating well-articulated institutional settings and (2) citizenship cannot flourish due to the legacy of the authoritarian regime (1920-2000). Recently, such path dependency has been questioned by other authors such as Acevedo & López (2012) or Zurita (2008, 2010). This literature survey shows that both explanations (those based on State-dependency and those based on a culturalist perspective) are too narrow to explain why social participation in the Mexican schools still being a problem. A more comprehensive approach is needed. In this sense, some key elements of renovated way of analysing public policy are commented.

Keywords: Social engagement, Education policy, Democracy, Mexico.

Este artículo forma parte de un proyecto de investigación más amplio, el cual financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (Conacyt 161611).

*Contacto: pedro.florescrespo@uaq.mx

Introducción

¿Al acabarse en México el sistema de partido hegemónico, se fortaleció la participación ciudadana y social? Los datos del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México muestran que mientras 62 por ciento del padrón electoral votó en las elecciones presidenciales de 2012, la participación no electoral es relativamente baja y no estructurada. El tipo de participación no electoral que concentra el mayor porcentaje de la población (40%) es aquella que toma lugar en forma de conversaciones con otras personas sobre tema políticos (IFE, 2014). Para el Instituto Federal Electoral, este acto “involucra muy poco esfuerzo y más que medir participación mide el interés que los ciudadanos tienen en la política” (IFE, 2014, p. 72).

Con la inclusión de la participación social en la Ley General de Educación de 1993, ¿se consolidaron los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) en México? El mismo Informe del IFE señala que la forma más común de participar en grupos civiles es por medio de asociaciones religiosas (21%) y asociaciones de padres de familia (19%). Parece entonces que los CEPS no han podido constituirse ni aparecen como las figuras preponderantes para la participación social pese a que la Secretaría de Educación Pública asegura que más de 80 por ciento de los establecimientos escolares del país cuenta con un consejo de este tipo.

A continuación se hará una revisión de literatura sobre los estudios concernientes a la participación social en la escuela durante las últimas dos décadas en el contexto de México y tomando algunas experiencias internacionales como las de Brasil, Chile, Perú y Australia. La participación social en la escuela, cabe destacar, es un área de estudio distinta al otro tipo de participación social que se refiere a cómo se procesan las decisiones o se desarrollan las políticas educativas. Este segundo tipo de involucramiento en el terreno educativo no es materia del presente artículo; aunque un magnífico repaso de esta problemática, puede encontrarse en Latapí (2005). La revisión de literatura que aquí se presenta muestra cómo se ha estudiado el fenómeno de la participación ciudadana con el propósito de identificar los factores que constriñen la participación social en la escuela, así como los vacíos teóricos, metodológicos o epistemológicos.

El artículo está dividido en cuatro partes principales. En la primera, se hace un repaso de investigaciones que abarcan a los tres niveles de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y se revelan, según los autores, cierta ambivalencia con respecto a la participación en la escuela. Es decir, se piensa que es importante, pero algunos agentes escolares le tienen temor. En la segunda parte se trata la relación entre la participación social en la escuela y la comunidad, dándonos cuenta que la segunda es la potenciadora de la primera y no necesariamente las reglas formales (reglamentos) que se han dispuesto para ello. Esta parte es particularmente crítica de la tesis culturalista ya que muestra que son las poblaciones indígenas —que han existido por siglos en México— las que muestran una mayor disposición a participar en asuntos públicos. En la tercera parte se constata, por medio de reportes del ministerio de educación e investigaciones, que a mayor complejidad de las tareas implicadas en los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), un menor número de ellos están involucrados. Esto empieza a delinear una nueva línea de investigación: cómo se relaciona el grado de complejidad de las actividades colectivas con el tipo de competencia democrática que los agentes deben

mostrar. Lo interesante de los estudios es que los agentes escolares ya han manifestado ser conscientes de su falta de competencias para participar en los consejos escolares y han pedido, en cierto grado, capacitación.

La cuarta y última parte presenta una discusión sobre las intersecciones entre la literatura sobre participaci3n social, gesti3n y democracia. ¿Qué va primero?, se pregunta. Este apartado sostiene que utilizar las teorías de la democracia para analizar la política de la participaci3n social en la escuela no es un paso artificioso, sino una posibilidad de contar con enfoques cuyo potencial reside en identificar (o explicar) las limitaciones reales que enfrentan los agentes escolares para ser escuchados, hacer valer su voz, cambiar lo que no valoran ni tienen raz3n de valorar y mejorar sus condiciones de aprendizaje.

El artículo concluye sugiriendo cuatro rutas de estudio futuro para hacer avanzar el conocimiento en el análisis de la política de participaci3n social. Primero, comprender a los agentes escolares como tales y no solamente como recipientes del servicio educativo. Segundo, estudiar cómo han operado los programas de educaci3n cívica y ética y cuáles son sus ligas con el acontecer diario de las escuelas. Tercero, seguir estudiando a los agentes escolares para poder delinear los contornos de una “estructura de oportunidades” para el ampliamiento de las competencias democráticas y cuarto, como se dijo, la necesidad de mirar la participaci3n social desde la teoría de la democracia y no sólo desde la gesti3n.

1. Participaci3n Social en la Escuela: ¿Y la Educaci3n para la Democracia?

Úrsula Zurita (2008, 2010) ha conducido dos interesantes estudios sobre la participaci3n social en las escuelas de México. Una de ellas, tuvo un universo amplio y se intituló, Evaluaci3n Nacional de la Participaci3n Social en la Educaci3n Básica 2000-2006 mientras que la segunda, fue regionalmente acotada ya que tomó el caso de la Ciudad de México.

En la primera investigaci3n, se analiza la participaci3n en los tres niveles de educaci3n básica (preescolar, primaria y secundaria) al igual que en varias de sus modalidades (general, indígena y comunitaria). Esta investigaci3n se centró en conocer tanto formas novedosas de participaci3n social como tradicionales (Zurita, 2008). Las preguntas guía fueron cómo los actores escolares viven la participaci3n social, cómo la valoran y cuáles son sus expectativas sobre ella.

Uno de los hallazgos más sobresalientes fue que la política de participaci3n sí ha permeado, discursivamente, a las escuelas y se le valora positivamente. Pese a ello, Zurita (2008) aclara que sentimientos de temor, desconfianza y rechazo de la participaci3n social prevalecen. Hay, por lo tanto, ambivalencia de los actores escolares sobre el tema.

Al explorar los sentimientos en contra de la PS, Zurita (2008) observó que los directores se inclinaban por mantener alejados a los padres de familia de la escuela para evitar conflictos entre maestros y padres. En esta investigaci3n, se sugiere, con base en la voz de los informantes, que la participaci3n pudiera ser un medio de control sobre el docente y no un mecanismo de apoyo. Contrario a esta posici3n, algunos padres de familia

sentían deseo de intervenir pero no sabían con precisión en qué ámbitos y bajo qué reglas (Zurita, 2008). Tanto la ambivalencia con respecto a la participación de los padres como la necesidad de transitar de lo formal a lo real, también ha sido verificado en un estudio de Díaz, Alfaro, Almerco y Álvarez (2010) sobre seis escuelas de Perú y sus respectivos Consejos Escolares Institucionales (CONEI). La falta de requerimientos específicos para participar en los CEPS fue una crítica recurrente de diversos académicos y organizaciones durante la década de los noventa (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999).

Diversos teóricos de la democracia han señalado que si no se advierte una utilidad práctica de la participación, los actores tienden a apartarse. Esta observación se confirma en el estudio de Zurita (2008). Los padres y estudiantes señalaron que es común recibir invitaciones a participar en asuntos de la escuela, pero llegado el momento, su opinión no cuenta, sus preguntas no encuentran respuestas y las decisiones son tomadas con anticipación por otros actores escolares. Aparte de esto, la participación social en la escuela se ha limitado, dice Zurita (2008), a que los padres de familia hagan alguna aportación monetaria o a la realización de actividades orientadas a la mejora de la infraestructura. Pero un tema que detecta Zurita (2008), que merece atención especial, es que así como los padres no saben en qué actividades participar, también demandan capacitación, información, apoyo, acompañamiento y asesoría para impulsar la PS. Este hallazgo coincide con otras investigaciones sobre participación social, e incluso, con los reportes oficiales de la SEP (2012).

Pero, si hay ambivalencia en relación con la participación social, ¿por qué ha aumentado el número de CEPS en las escuelas mexicanas? Zurita (2008) encontró que el número de dichos consejos aumentó considerablemente porque se impulsaron por medio de otro programa: el Programa Escuela de Calidad (PEC). El PEC es un programa que está orientado a mejorar la gestión escolar y podría tener fuertes vínculos con la PS, sin embargo, pareciera que en lugar de funcionar de manera articulada, hubo una excesiva carga administrativa en las escuelas. Para Zurita (2008), las paradojas en torno al funcionamiento de la participación social en la escuela no cesan y asegura que a pesar de que existe un andamiaje institucional basado en la ley, acuerdos nacionales y otros programas, en la práctica, la pertinencia de los esquemas formales de participación siguen sin operar eficientemente. El mal diseño institucional de la política de participación social en la escuela es una de las causas de su falla (Santizo, 2011).

Posterior al estudio de la Evaluación Nacional, Zurita en 2010 concentra su atención en un solo nivel educativo: el de primaria. Ahí, recaba información, mediante una encuesta, con cuatro actores escolares: (1) supervisores, (2) directores, (3) maestros y (4) padres de familia. Para Zurita, sí hay participación social, pero de manera heterogénea y diferente a lo que se plantea en los modelos oficiales. Este hallazgo es importante porque empieza a demostrar que los actores sociales sí están desplegando ciertas competencias para involucrarse en los asuntos públicos y que no son, como se pensaba, Ciudadanos Imaginarios (Escalante, 1993).

Zurita (2010) encuentra, por otra parte, que la modalidad por excelencia para la participación continúa siendo la Asociación de Padres de Familia (APF) y no el CEPS. El estudio muestra que la APF es la modalidad más conocida en las comunidades escolares, pues más de 95 por ciento de los directores, maestros y padres dijo que existía una APF en su escuela. En cambio, la identificación de los CEPS no rebasó 25 por ciento

entre los directores y llegó sólo a 8 por ciento entre los padres. Este dato concuerda con el descrito por Jiménez (2011) en su estudio realizado en una comunidad rural, en la que los padres, aunque eran integrantes de los consejos, se reconocían a sí mismos como integrantes de la APF. ¿Por qué un esquema de participación se sedimentó en mayor grado que otro? Esta pregunta requiere un estudio empírico desde la óptica del institucionalismo para poderla responder; sin embargo, adelantaríamos que la APF maneja el dinero de las cuotas voluntarias y los CEPS no.

¿Por qué las APF son limitadas? Zurita (2010) señala que es prácticamente inexistente la inclusión de los estudiantes como protagonistas de la PS. ¿Será posible que mejore la vida escolar omitiendo la voz y agencia de los jóvenes? Zurita (2010) encuentra, al igual que en su trabajo anterior, un temor por parte de directores y maestros de “politizar” la escuela si incluyen a más miembros, cuestión que, por ejemplo, en Brasil no existe, según el estudio de Lorea y colaboradores (2012) ni tampoco en Perú (véase Díaz et al., 2010).

Estudios futuros que analicen la vida de los estudiantes y sus comportamientos y hábitos civiles y democráticos hacen falta en la literatura sobre la PS en la escuela mexicana. Al tratar de identificar los obstáculos que impiden consolidar la PS en la escuela, Zurita (2010) encuentra varios factores que varían en función de quien responde. Para los maestros encuestados, la PS no surge por falta de respuesta de los actores escolares, carencia de herramientas para fomentar la vinculación, incomunicación y falta de tiempo. Los padres de familia, por su parte, también nombran la falta de tiempo y su desinterés en las actividades escolares para explicar porque la PS no se ha consolidado. Para los directores y supervisores, es la excesiva carga de trabajo, desarticulación y operación simultánea de numerosos programas escolares, falta de recursos y el reducido margen de decisión que tienen las escuelas lo que entorpece la PS (Zurita, 2010, p. 184).

Fue muy interesante que el estudio de Zurita (2010) haya detectado que la rendición de cuentas que tienen que presentar las autoridades escolares sea vista como una “interferencia” en la labor docente y un intento “inadmisible” de vigilancia y fiscalización. La rendición de cuentas es una actividad mucho más compleja de la participación social debido a que implica capacidades diferentes a que un padre de familia aporte dinero o pinte un salón de clases. ¿Están tales capacidades promovidas en la política de participación social? ¿Hay un “pedagogo democrático” que muestra a los padres y comunidades escolares como rendir cuentas y abonar a la transparencia? No; la información financiera de la escuela no es socializada. Así, ¿cómo va a haber discusión de asuntos públicos? ¿Cómo se va a abonar a la confianza entre los mexicanos, la cual, es un grave problema tal como muestra el IFE? El Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México señala que la falta de denuncia de los delitos se debe principalmente a la “desconfianza en las autoridades y a la percepción de que la denuncia no sirve para nada” (2014, p. 46).

Recapitulando, las investigaciones de Zurita (2008, 2010) revelan, por un lado, un interés en participar de los padres de familia pero, por otro, un desconocimiento de cómo hacerlo. Asimismo, aunque las autoridades escolares reconocen, en el discurso, que la PS es un bien para la escuela, se sienten fiscalizados y no rinden cuentas.

2. Participación y Comunidad: ¿Cuándo se Rompió el Vínculo?

En el *Ogro Filantrópico* (1979), Octavio Paz, premio Nobel mexicano, cuestionaba la Reforma Política de esos tiempos, pues decía que había que “volverla al origen” que significaba “insertarla en las prácticas democráticas tradicionales de nuestro pueblo”. Esas prácticas, decía Paz, han estado “ahogadas por muchos años de opresión y recubiertas por unas estructuras legales formalmente democráticas pero que son en realidad abstracciones deformantes”. Paz pensaba que en la “democracia espontánea de los pequeños pueblos y comunidades, en el autogobierno de los grupos indígenas, en el municipio novohispano y en otras formas políticas tradicionales” (Paz, 1979, pp. 24-25).

Si había “democracia espontánea” y “autogobierno” de pequeñas comunidades, quiere decir que México ha experimentado la democracia participativa y directa desde tiempo atrás y que no debería haber un fatalismo histórico o cultural que muestre que los ciudadanos de hoy son incapaces de desplegar competencias democráticas. Esto precisamente corrobora Marco Delgado (2008) con su investigación, la cual está situada en comunidad indígena Náhuatl del estado de Puebla.

Delgado (2008) explora las formas de participación social que la comunidad tiene y encuentra que están profundamente relacionadas con las pautas culturales de cooperación y organización comunitarias que rigen las relaciones y las actividades de la localidad. Según Delgado, el resorte que potencia la participación parece ser la pertenencia a la comunidad y no el esquema formal de participación social escolar. Es la “tradición” en la organización comunitaria la que promueve discusiones y reflexiones para encontrar sus propias soluciones.

La organización comunitaria, según Delgado, sobrepasa la lógica de la organización escolar y es una de las expresiones culturales más fuertes del grupo estudiado (2008). Tal resultado hace coincidir los argumentos de Delgado con los de Jiménez (2011) en otra investigación. Asimismo, Delgado confirma la tesis propuesta por Oración y Pérez (2006) que enfatizan el peso que tiene el sentido de pertenencia a la comunidad como un factor clave para la organización y la búsqueda de las soluciones.

El sentido de pertenencia a la comunidad parece ser un paso hacia la construcción de esquemas de participación social duraderos. Pese a ello, no es claro, desde la política pública cómo se puede lograr esto en ambientes que no poseen rasgos indígenas.

3. Los Consejos Escolares de Participación Social. Un Repaso Crítico de su Funcionamiento

En México, la participación social en la escuela se trató de concretizar y ofrecer por medio de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS). Según Jiménez:

Los consejos escolares de participación social empezaron a tomar fuerza a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Educación Básica y Normal (ANMEB), en el año de 1992. Un año más tarde, la participación social ocupó el capítulo número siete de la Ley General de Educación (LGE, 1993) y se crearon los consejos escolares. A más de diez años de haberse creado, la SEP (2010) publicó los Lineamientos Generales de Operación de los Consejos Escolares, en el que abundó la ampliación de tareas y espacios para la constitución

de comités de padres, como táctica para la atención de necesidades en las escuelas, definidas en cada línea de acción de la propuesta gubernamental y orientadas a la corresponsabilidad del sostenimiento y los resultados. (Jiménez, 2011, p. 1)

Atendiendo las críticas sobre el funcionamiento de los CEPS, la SEP (2012) condujo un estudio para crear indicadores del “ciclo funcional” de los consejos escolares de participación social. Basándose en el REPUCE (Registro Público de Consejos Escolares), la SEP (2012) estableció cuatro etapas de dicho ciclo, a saber:

a) Conformación: abarca la integración del Consejo Escolar, el nombramiento de sus diferentes cargos, las instalaciones de los comités y la planeación de las actividades que realizará durante el ciclo escolar.

b) Gestión: se refiere a la operación de los consejos.

c) Evaluación: orientada a explorar los resultados que obtiene el consejo escolar en relación a las actividades y metas puntuales.

d) Transparencia y rendición de cuentas: los CEPS cumplen con una función de transparencia en tanto pone a disposición pública la información generada en las sesiones y asambleas. (SEP, 2012, p. 14)

Los resultados muestran que a mayor complejidad de las funciones de los consejos, menores instancias de este tipo se involucran. Por ejemplo, en la fase de conformación, se dijo que existían 192.115 CEPS registrados. Esto representa el 79,5 por ciento del total de los centros escolares del país, de educación inicial, especial y básica. Otro hallazgo interesante es que los servicios indígenas de preescolar y primaria, superan por mucho el promedio nacional de cobertura en un 98 por ciento y 97,4 por ciento respectivamente, lo que hace pensar que en zonas de mayor desventaja se logran instaurar en mayor medida los esquemas formales de participación social (SEP, 2012). Quizás Octavio Paz (1979) tenía razón en afirmar que se podría recuperar la tradición democrática de los grupos étnicos para promover la participación.

En la segunda fase (gestión), la SEP (2012) reporta que sólo el 13,8 por ciento de los CEPS realizan tareas como la “integración de comités temáticos, búsqueda de programas educativos de apoyo y determinación de metas en mejora con base en los resultados de la prueba Enlace” (SEP, 2012, p. 46). En esta fase, llama la atención que sólo uno por ciento de los CEPS expresa tener algún tipo de vinculación con el Consejo Municipal o Estatal de Participación Social, lo que podría significar que la escuela y la comunidad no parecen estar interrelacionadas, ¿es la escuela un espacio parcelado o compartimentado?

Por otra parte, en la tercera fase (evaluación), se reporta que sólo 13,8 por ciento de los CEPS estableció metas para mejorar los resultados de Enlace, es decir, 24 897 consejos y de ese total, 31 por ciento alcanzó la meta de reducir el número de estudiantes en el nivel de logro insuficiente en la asignatura de Español. El estudio no dice claramente si esto se debió a alguna estrategia deliberada de los CEPS. Por último, en la fase de transparencia, el informe sobre los indicadores de la SEP revela del total de CEPS conformados, sólo ocho por ciento reportó conocer el plan de trabajo de la escuela, lo que representa un total de 16,002 consejos. Aún más preocupante es que solo 0,3 por ciento del total de los CEPS reportó información para generar un informe de transparencia y rendición de cuentas (SEP, 2012).

En síntesis, los resultados de las fases de los consejos escolares, no son alentadores. Entre más complejas son las atribuciones de los CEPS, un menor número de ellos realiza

tales funciones. Esto indica una debilidad de los CEPS para promover una participación social más acorde a los retos de la frágil democracia mexicana.

Cabe mencionar que estos datos fueron producidos dos años después que la misma SEP propusiera en operación los nuevos lineamientos de operación para los CEPS (Acuerdo 535). En su estudio sobre cultura escolar y participación social, Jiménez (2011) encontró que aunque los padres de familia participen en los CEPS, éstos se identifican a sí mismos como miembros de la Asociación de Padres de Familia. Otra vez se corrobora que las APF suplen en la realidad a los CEPS, que son los esquemas formales propuestos por el gobierno para estructurar la participación social. Pese a ello, Jiménez (2011) reconoce que los lineamientos generales de 2010 sí facilitaron que los padres de familia acudieran con mayor frecuencia a la escuela e intensificaron su colaboración. Según este autor, a partir de los nuevos lineamientos de los CEPS, están surgiendo procesos emergentes alentados por los nuevos diseños gubernamentales. Al parecer, los Lineamientos Generales fueron una guía para la labor de los padres de familia en la escuela, lo cual, muestra que no son inocuos del todo y que de alguna forma, estructuran la PS.

Existe un alto porcentaje de CEPS constituidos y nuevos lineamientos de operación, pero pocos de ellos involucrados en tareas complejas y con un reconocimiento menor a otras instancias de participación de los padres de familia como las APF. El tema de la participación social aparece de manera recurrente aparejada con el de gestión. ¿Es entonces la participación social una variable dependiente de una gestión eficiente o viceversa? Esta pregunta se trata de responder en el siguiente apartado.

4. Participación Social, Gestión Escolar y Democracia: ¿Qué Va Primero?

En su estudio “Gestión Escolar Democrática: Una construcción contextualizada en escuelas municipales de la ciudad de Pelotas, Brasil”, Lorea y colaboradores (2012) se proponen conocer la práctica en los modelos de gestión a partir de las reformas emprendidas del sistema educativo de ese municipio brasileño. El argumento central de este proyecto es que la escuela es una unidad propia con una cultura específica en la que los involucrados le dan significado a las políticas públicas (Lorea, Moreira, Dall’Igna, Cossio y Marcolla, 2012).

Lo interesante de este caso es hacer notar la articulación entre un ambiente social democrático amplio y la gestión escolar. Para ilustrar estas relaciones, se cita a Lorea y colaboradores de manera extensa.

La ciudad de Pelotas tiene historia en el campo de las políticas públicas de democratización de la gestión escolar [...] en 1983 [...] se instituyó en su red municipal la elección, por la comunidad escolar, de los directores de las escuelas. En los años noventa, por determinación del Programa Dinheiro Direto na Escola (Dinero Directo en la Escuela), que exigía la participación de la comunidad escolar en la aplicación y el control de los recursos financieros, la Secretaría Municipal de Educación, bajo la influencia del Consejo Municipal de Educación, incentivó la creación de los consejos escolares. La Secretaría Municipal de Educación de Pelotas (SME-Pelotas) intensificó dichas políticas en la gestión 2001-2004, incluyendo el concepto de Escuela Ciudadana en los fundamentos de su trabajo y buscando una educación democrática que estimulara la creatividad y la participación popular. (Lorea et al., 2012, p. 92)

Como se puede ver, en primera instancia, los cambios ocurridos en el sistema educativo de Pelotas transfieren mayores responsabilidades a los actores educativos. Esto extiende las posibilidades de decisión. No hay miedo ni temor –como en el caso mexicano (ver Zurita, 2008)– a que los actores tengan atribuciones complejas. En segundo lugar, es importante hacer notar la relación entre los municipios y las escuelas. Esta asociación en el caso de México parece estar rota.

Lorea y colaboradores (2012) muestran que al igual que en varios casos como el mexicano, la participación social también consta de mejoras a la infraestructura escolar; pero esto se definió de acuerdo con el presupuesto participativo y a través de la consulta de la comunidad escolar. Además, es muy interesante que en Brasil se le la libertad a las escuelas para que elija a sus directivos. Al elegir a los directivos, según Lorea y colaboradores (2012), se reduce la brecha entre la parte administrativa (dirección) y la parte pedagógica (coordinadores), que históricamente había estado disociada. También se encontró que la posibilidad de elegir a los directivos, aumentó la conciencia de que cualquier maestro en el plantel puede acceder al poder. No obstante, un aspecto que también se identificó fue la escasa preparación del personal de las escuelas para realizar tal acción y la poca tradición de algunos planteles sobre la gestión escolar democrática (Lorea et al., 2012).

Otra de las acciones emprendidas por el sistema educativo en Pelotas fue la construcción del Proyecto Político Pedagógico (PPP). Lorea y colaboradores (2012) hallaron que en algunas escuelas hubo mayor participación de la comunidad, mientras que en otros planteles existieron dificultades debido a la centralización de la toma de decisiones. Según los autores, la construcción del PPP desencadenó la participación e hizo que las personas se ocuparan más de sus escuelas. Los investigadores también encontraron que algunos encuestados decían que la construcción del PPP, fue una imposición vertical, autoritaria, hecha de arriba hacia abajo. Es decir, su construcción no estuvo basada en una deliberación colectiva aun cuando el Proyecto fuera efectivo para impulsar la participación social. Este es un tema digno de discutir. ¿Se puede promover la participación ciudadana utilizando esquemas de decisión verticales?

En lo que respecta al manejo de los recursos económicos por cada escuela, Lorea y colaboradores (2012) identificaron que los consejos escolares estimularon la democratización de la gestión escolar, al promover la participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre cómo y dónde aplicar el dinero. En este sentido, los autores señalan que la descentralización de los recursos aumentó la autonomía administrativa y financiera de las escuelas. Sin embargo, a pesar de todos estos beneficios, los investigadores también encontraron que la participación se involucró exclusivamente a maestros y directivos, ¿y los estudiantes? Para Lorea y colaboradores (2012) la democratización y la gestión escolar; con autonomía y participación de la comunidad sigue en permanente construcción.

En la segunda fase de su investigación, Lorea y colaboradores (2012) analizaron los índices de logro y deserción escolar en relación al tipo de gestión de tres escuelas (A=democrática, B=tradicional, C=autoritaria). Según ellos, en la escuela A, la construcción del PPP no fue sólo un requisito formal, sino que realmente la escuela busca una práctica efectiva de la democracia. Ahí, según los investigadores, los conflictos fueron abordados de manera colegiada, garantizando la participación de todos y

logrando que se extendiera su matrícula y se tuvieran índices significativos de aprobación.

A diferencia de la escuela A, según Lorea y colaboradores (2012), la escuela B basó su gestión de una forma más tradicional en donde predominó la lógica de la eficiencia y de la organización. A pesar de ello, los investigadores encontraron que las iniciativas de gestión democráticas son tímidas y formales. En ese espacio los investigadores reportan que los maestros son comprometidos, aunque sin propuestas innovadoras. Los resultados de la escuela B no son muy distantes de la escuela A en cuanto a los bajos índices de deserción y, a su vez, los resultados académicos son superiores a los promedios de las escuelas del municipio (Lorea y otros, 2012).

Por último, en la escuela C, la gestión es personalista y el ambiente escolar se caracterizó por la desorganización. Con estas características los autores determinaron que la escuela era de baja “intensidad democrática” y sus indicadores, además, registraron altos índices de deserción y un desempeño escolar bajo.

Con base en este estudio, se podría sostener que la democracia no es una idea abstracta alejada de la vida real de las escuelas, sino una forma de organización que tiene implicaciones prácticas. Mirar la participación social en la escuela con un encuadre basada en la democracia parece necesario en el caso de México. Mientras un estudio empírico de este tipo llega, es necesario seguir haciendo un repaso crítico de la literatura sobre participación social en el mundo. Palomares y Collado (2012) tratan de investigar el impacto de los consejos escolares en relación con las demandas formativas de sus miembros en las zonas rurales de Australia. El objetivo final del proyecto fue tratar de encontrar pistas para capacitar a los actores escolares. Debemos recordar que la necesidad de capacitación ha sido resaltada por varios estudios de la participación social en México (SEP, 2010; Zurita, 2008, 2010).

De igual manera que en la investigación de Lorea y colaboradores en Brasil (2012), en la de Palomares y Collado (2012), la creación de los consejos escolares fue derivada de reformas educativas. Una de las conclusiones más sobresalientes de este último estudio, fue que los consejos escolares lograron cambiar la cultura educativa de la zona. Antes de la implantación de estos consejos, no existía el hábito de pedir opinión de los diferentes agentes educativos en el momento de la toma de decisiones. Los entrevistados aseguraron que “antes del consejo se convocaba a las reuniones, pero no existía una consulta generalizada o extensiva a la comunidad” (Palomares y Collado, 2012, p. 112). Australia, a pesar de ser un país democrático, no acostumbraba formas de consulta a nivel escolar.

Otro hallazgo fue que a pesar de que los consejos escolares mejoraron la comunicación entre padres y escuelas, ésta no mejoró del todo con las autoridades educativas. Los miembros del consejo escolar se sienten, según Palomares y Collado (2012), desconcertados por la falta de información sobre los rápidos cambios que ocurren en el sistema educativo. Como vemos, aún en países democráticos, falta una mejor comunicación para un mayor aprovechamiento de la información que produce el sistema educativo y la escuela. Para Palomares y Collado, los miembros del consejo escolar son conscientes de que requieren formación y capacitación, pero al parecer tal inquietud ha sido desestimada por las autoridades educativas. Pareciera que la falta de un “pedagogo democrático” es necesario en Australia al igual que en México. La participación parece no surgir de manera automática o espontánea, hay que cultivar las bases para desplegar

capacidades ciudadanas y de participación democrática. Este punto también lo mencionan Dias y colaboradores (2010) en su estudio sobre las escuelas en el Perú.

En el tema de la gestión, también aparece de manera constante la función que desempeña el director. Por eso, en la próxima sección nos ocupamos de este aspecto clave tanto para la participación social como para la operación de las escuelas.

4.1. Estilos de gestión de directores escolares

Como ya se dijo, en la literatura de gestión escolar, el tema de los directores escolares ha sido recurrente, ya que a él o ella se le considera como uno de los responsables principales de promover la participación social en la escuela. En el estudio intitulado: La participación y estilos de gestión de directores de secundarias, Barrientos y Taracena (2008) identifican tres estilos de gestión, a saber: (1) paternalista, (2) democrático y (3) negociador.

En el estilo Paternalista, según Barrientos y Taracena, se hace un trabajo político intenso y se observa que el director no posee preparación profesional. Para entender más de este estilo, se entrevistó al personal de la escuela quienes comentaron que el director realizó una intensa labor ante los gobiernos estatales y municipales. En estas tareas, el director no consultó al personal docente, padres de familia y alumnos en las decisiones relacionadas con la administración o distribución de recursos (Barrientos y Taracena, 2008). Para finalizar con esta caracterización, habría que añadir que el director no se involucró en la dimensión pedagógica ni estimuló el trabajo colectivo de los docentes. Al final, después de diversos conflictos con los docentes y padres de familias, el director del plantel fue removido de su cargo.

El siguiente estilo identificado en esta escuela fue el Democrático, el cual se caracterizó por una participación centrada en la dimensión pedagógica y en la gestión de recursos y relaciones de apoyo a la misma. Bajo este estilo, el director se enfrentó al reto de extender la cobertura de la escuela, así como de atender un clima de tensión que se vivía en el plantel.

El último estilo de dirección identificado fue el de Negociación estuvo caracterizado por intentar negociar las demandas de las múltiples instancias que la escuela atendía. Cabe recordar que durante el periodo estudiado, ocurrieron diversos acontecimientos sociales e institucionales como por ejemplo, constantes recortes en el presupuesto escolar y a los salarios que afectaron la economía magisterial (Barrientos y Taracena, 2008). También en este periodo las crisis políticas y sociales tuvieron impacto en las escuelas. Además surgieron cuestionamientos a las escuelas públicas sobre la aplicación de parámetros para “medir su eficiencia y productividad”. Otra de las situaciones que vivió la escuela fue la jubilación, ascenso y cambios del personal docente lo que derivó que la dirección trabajará con plazas vacantes, personal inexperto o sin el perfil requerido.

Derivado de estas situaciones, el quehacer de la dirección “negociadora” tuvo como objetivo responder a los mandatos del sistema educativo, a las necesidades derivadas del trabajo académico-formativo y a las demandas del contexto social. (Barrientos y Taracena, 2008). Pese a que las autoras concluyen que los estilos de gestión de los directores de secundaria son producto de las condiciones socio-históricas de las escuelas y de las condiciones materiales, no se es claro cómo los estilos de gestión se moldearon a partir de factores institucionales (reglas, conductas, hábitos). ¿Las presiones y demandas a las escuelas refuerzan el carácter negociado del director? ¿Es posible una

yuxtaposición entre un tipo de gestión y otro? Estas preguntas no se aclaran, pero Barrientos y Taracena (2008) contribuyeron con su trabajo a que las pudieramos plantear y responder en el futuro.

4.2. Programas compensatorios y participación de los padres

Los teóricos de las políticas como Paul A. Sabatier sugieren sobrepasar al programa como unidad de análisis porque opera en un ambiente de dimensiones múltiples y sobre todo, porque tiende a relacionarse con otros programas orientados al mismo fin. Por esta razón, en este apartado de la revisión de la literatura, se desea trazar una línea de entre la participación social y otros programas como el de apoyo a la gestión escolar (AGE).

El programa en cuestión llamado AGE (Apoyo a la Gestión Escolar) inició en 1996 y consiste en un apoyo monetario y de formación a las asociaciones de padres de familia (Gertler, Patrinos y Rodríguez, 2012). Las asociaciones de padres son las que deciden en que invertirán el recurso económico, aunque éste se limita a compras de material didáctico y administrativo y a mejoras en la infraestructura. El apoyo monetario recibido oscila entre \$5,000 y \$7,000 de acuerdo con el tamaño de la escuela.

La recolección de datos para el estudio de Gertler, Patrinos y Rodríguez (2012) se hizo a través de una muestra de 400 escuelas primarias en los estados de Chiapas, Guerrero, Puebla y Yucatán. Se utilizó el censo oficial de la escuela (datos administrativos) y la evaluación oficial estandarizada del aprendizaje de las escuelas en las asignaturas de español y matemáticas. Asimismo, se hicieron encuestas aplicadas al presidente de la Asociación de Padres de Familia, al director, a una muestra de profesores y estudiantes de tercer y quinto grado de primaria. Lo que se propuso fue medir el empoderamiento de los padres y si éste guardaba relación con los resultados de aprendizaje de los alumnos. La evidencia mostró que este tipo de programas mejora los resultados escolares, especialmente para aquellos estudiantes que permanecen en el programa por más tiempo. Los efectos positivos fueron especialmente para las escuelas indígenas, ya que se identificó una reducción de la repetición, en las tasas de fracaso y un aumento en puntajes de las pruebas (Gertler, Patrinos y Rodríguez, 2012).

Los investigadores concluyen que el programa AGE tiene el potencial para mejorar los resultados, en especial para los más pobres y recomiendan que para tener un efecto en el sistema de educación, sería benéfico que se ampliarán las responsabilidades de comunidades escolares, por ejemplo, dar más recursos a los comités escolares y permitir que los padres de familia puedan despedir o contratar a los docentes. En México, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (SEP, 2013) considera la posibilidad de entregar partidas monetarias a las escuelas. Será interesante ver de qué forma impacta el manejo de recursos en la gestión escolar y sobre todo, en la participación en las escuelas.

El estudio de Gertler, Patrinos y Rodríguez (2012) coincide entonces con lo encontrado en el caso de Brasil (Loera et al., 2012), en donde es claro que a mayores atribuciones, más posibilidades de desencadenar mejores procesos de participación social, pero, ¿quién le teme al empoderamiento de los agentes escolares? ¿Las grandes burocracias como el ministerio de educación? ¿El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)? Con respecto a este último actor, vale la pena decir que ningún estudio aquí reseñado habla del SNTE como un impedimento para la participación social en la escuela. Esto resulta extraño ya que en algún momento, Latapí (2004) había argumentado que esa organización se había opuesto, históricamente, a esa política.

¿Qué se ha aprendido de esta revisión de literatura? En primer, es importante visualizar el componente democrático que traen consigo los cambios en la gestión escolar. El caso Brasil, es un claro ejemplo de ello. En ese estudio se vio que los cambios fueron hechos a través de una base democrática y a partir de ello, se generaron las acciones necesarias para que en la escuela ocurriera un debate público sobre temas de interés: la elección del director y decisiones sobre en qué se gastarán los recursos económicos asignados a las escuelas. En este sentido, Galván (2008) afirma que las escuelas pueden ser verdaderos pilares para la vida democrática, para lo cual es necesaria la construcción de instituciones y reglas que propicien un mayor grado de participación. Pero la pregunta es: ¿a quién le corresponde configurar esos espacios de desarrollo y construcción ciudadana? Por lo que muestra la literatura (Latapí, 2004; Martínez et al., 2007; Santizo, 2011; Zurita, 2008), en México, en esta tarea el gobierno no ha sido del toda eficaz.

Asimismo, la revisión ha mostrado que se necesita algo más que una normatividad bien articulada para promover la participación social. El estudio sobre los estilos de director llevado a cabo en México, permite profundizar en el tema. El hecho de que la escuela hubiera más oportunidad de participar en la gestión y fuera un poco más democrática dependió más del director escolar y su visión que del marco normativo. Como bien se sabe, en México, la toma de decisiones es aún limitada, esto puede verse claramente en la Ley General de Educación (LGE, 1993), que es el marco normativo para la PS en México. El proceso de participación no surge de manera espontánea, aun cuando exista una regulación detrás. Hay otras condiciones institucionales que construir. Galván (2008), por ejemplo, menciona que se necesita capacitación del personal (directores, maestros y padres). Este es uno de los aspectos que más llamaron la atención y que se expone en el caso de Australia: la necesidad de formación de los miembros del consejo escolar. Esta experiencia internacional hace pensar que la formación y capacitación democrática son elementos complementarios que necesita urgentemente la política de participación social en la escuela mexicana. Del “ogro filantrópico” al pedagogo democrático y a la construcción de una nueva estructura de oportunidades para desplegar la democracia desde la escuela.

4.3. Los efectos de la participación y los jóvenes estudiantes

Para Pablo Latapí Sarre, la participación social sirve para:

... desplegar la energía social para enriquecer la tarea escolar, eliminar la intermediación burocrática, lograr una comunicación más directa entre alumnos, maestros, escuela y comunidad, estimular el apoyo de los padres de familia para el aprendizaje de sus hijos, todo lo cual redundará en fortalecer el carácter integral de la educación. Además, de la participación social se espera que la comunidad siga más de cerca el funcionamiento y desempeño de las escuelas. (Latapí, 2004, p. 42)

Gertler y colaboradores (2012), así como Lorea y colaboradores (2012) coinciden en el punto de que la participación puede repercutir en el logro escolar de los estudiantes. Como vemos, tanto Latapí como los demás autores le atribuyen una utilidad práctica a la participación social. Habiendo reconocido esto, habrá entonces que preguntar, ¿y cómo hacer que los agentes escolares participen? ¿Qué papel desempeña la escuela para fomentar que los jóvenes sean parte de la vida política de la escuela?, ¿Se están abriendo canales para escuchar las necesidades de los jóvenes?, ¿cuentan los jóvenes con espacios para decidir sobre su vida escolar?, ¿se subestima al joven estudiante como agente de cambio escolar? ¿Por qué es importante ampliar las libertades para que los jóvenes participen?

En la secundaria en México, una de las formas de organización y participación que tienen los adolescentes son las Asociaciones de Alumnos (AAL), que son instancias creadas para que los alumnos realicen un plan de acción junto con las autoridades escolares para plantear soluciones a los problemas escolares. De acuerdo con Zurita (2010), alrededor de 60 por ciento de las secundarias tenía instaladas las AAL en el ciclo escolar 2005-2006, pero sin la garantía de que realmente funcionaran.

Se sabe poco sobre la operación de estas asociaciones en las escuelas secundarias y la manera en la que escuela promueve que los alumnos expresen sus opiniones y tomen decisiones. Lo anterior es uno de los vacíos en la literatura y llenarlo con estudios ayudaría a entender cómo desde estas asociaciones, se promueven habilidades para la participación política y social en la escuela. A pesar de existir estas instancias en México y otros países, algunos autores mencionan que todavía hay concepciones sobre los alumnos en las que se los percibe como poco capaces de participar (Díaz et al., 2010; Sepúlveda y Valdez, 2008). Se menciona que todavía quedan rastros en la escuela (y en la sociedad) de la antigua mirada del estudiante como “alumno”, es decir, como persona “no iluminada” o incapaz de intervenir y tomar posición en determinadas situaciones que les afectan.

Integrar la literatura sobre participación social, democracia y juventud podría ser un paso para explicar, de manera más coherente, por qué en México la política de participación social no se ha desarrollado como debía. Por ello, es necesario estudiar el caso de los consejos de estudiantes en Brasil llamados “gremios” que según Carvalho (2012), son asociaciones de estudiantes electos por los mismos estudiantes. Estos gremios organizan actividades culturales, deportivas y políticas dentro de la escuela y organizan también foros de discusión entre la comunidad educativa. Dayrell (citado en Carvalho, 2012) menciona que los gremios pueden ser una excelente estrategia para prácticas sociales y políticas de los estudiantes en la escuela.

Carvalho (2012) detecta en su estudio que los gremios no necesariamente están asentados en una relación cercana entre maestros y estudiantes. A pesar de ello, este autor señala que los gremios estudiantiles sirven como una fuente de participación democrática. Carvalho (2012) sugiere que a partir de mayor participación, hay probabilidades de socavar la cultura vertical que en algunos casos reproduce la escuela.

Silva y Martínez (2007), por su parte, analizan la relación entre empoderamiento, participación social y el autoconcepto de persona socialmente comprometida en adolescentes chilenos de colegios particulares y públicos. Los resultados de este estudio indican que la participación social y el empoderamiento en los adolescentes contribuyen en forma modesta pero significativa al *self* social (Silva y Martínez, 2007). Esta identidad, según los autores, puede orientar a los jóvenes hacia al bien común y a cumplir metas sociales, que en sectores con desventaja social puede representar la mejora de su condición y de su comunidad. Al hablar del *self*, se mueve el análisis a una dimensión más amplia: aquélla que considera la construcción individual como parte de un proceso no único ni acabado. Esto implica que la ciudadanía podría ser construida y no sólo imaginada (Escalante, 1993) o inesperada (Acevedo y López, 2012).

5. Consideraciones Finales

Esta revisión de literatura tuvo como objetivo identificar los vacíos teóricos, empíricos o epistemológicos cuando se estudia la política de la participación social en la escuela de México, así como tratar de identificar los factores por los cuales los esquemas formales u oficiales de participación no han podido florecer. Sobre este último punto, en la primera década del presente siglo, diversos académicos ya han ofrecido diversas explicaciones coincidiendo en que el “andamiaje” ideado por el gobierno para promover la participación social en la escuela es deficiente (Flores-Crespo, 2006; Latapí, 2004, OCE, 1999, 2008, 2010; Santizo, 2011; Veloz, 2003). No hubo prescripciones específicas de lo que debían hacer los consejos escolares de participación social (CEPS) (Veloz, 2003), los esquemas eran pesados y oficialistas (Latapí, 2004) y se asentaban en deficientes diseños institucionales (Santizo, 2011). La institucionalidad democrática, que era tarea primordial del gobierno, había fallado (Flores-Crespo, 2006). Esto explicaba, en cierto sentido, los tropiezos de la política de la participación social. Sin embargo, había que complementar estos análisis con estudios que indagaran qué realmente hacen los actores, cómo se conducen dentro de los escuelas, cuáles son sus motivaciones para participar y cuáles sus racionalidades para no hacerlo. Este tipo de estudios desde “la demanda” han ido creciendo y arrojando más luz sobre por qué a pesar de que la PS se incluyó en la ley de 1993, se multiplican los esquemas formales de participación como los CEPS y se evoluciona en términos de sistemas políticos, la ciudadanía no es visible y generalizada en el acontecer escolar. ¿Será que al haber vivido bajo un régimen político autoritario y vertical, los mexicanos no somos capaces de intervenir democrática y abiertamente en los asuntos públicos? Si así fuera, en los países que se consideran como democráticos tales como Australia, y que ahí revisamos, no habría problemas de participación y esto no es del todo cierto. En ese país no se acostumbraban formas de consulta a nivel escolar, según describieron Palomares y Collado (2012).

Un argumento surgido de esta revisión es que las tesis culturalistas que sostienen esta postura cada vez son más cuestionable a medida que se multiplican los estudios e investigaciones sobre la ciudadanía. Si bien a nivel macro nacional, la participación no electoral en México muestra ser desestructurada (IFE, 2014), también es visible que la ciudadanía puede ser inesperada (Acevedo y López, 2012). Asumir, por lo tanto, que no hay participación ciudadana en la escuela porque una determinada cultura nos lo impide es simplista y corremos el riesgo, con estos supuestos, de empobrecer el análisis de las políticas.

Los trabajos mostrados en esta revisión muestran que hay movimientos y acciones de ciertas poblaciones o grupos que aunque incipientes señalan claramente un interés de participar (Delgado, 2008; Gertler et al., 2012; Zurita, 2008, 2010). Obviamente, estos procesos de participación no están exentos de problemas, pero sí indican que habría que ampliar la mirada para ver cómo la institucionalidad democrática —que es tarea del gobierno— promueve o impide la construcción ciudadana y la participación de los agentes escolares. Este es el primer punto que habrá que subsanar en estudios futuros. Tratar de hacer investigaciones poniendo énfasis en cómo los individuos operan dentro de cierta institucionalidad (reglas, conductas, tradiciones y hábitos) y cómo ésta a la vez transforma la acción individual y colectiva. Ni las tesis culturalistas ni las relacionadas con el “mal gobierno” son ya suficientes para explicar el desarrollo de una política como la de la participación social en las escuelas. Un enfoque integral es necesario.

Como es evidente en esta revisión, los estudios que se han producido recientemente han identificado elementos que hace diez quince años no se advertían. Por ejemplo, hay dos temas que están íntimamente relacionados. El primero es la relación que existe entre la complejidad de las tareas de los agentes escolares y la calidad de participación social y el segundo es la necesidad expresada por los propios agentes de estar involucrados en capacitaciones para intervenir en los espacios escolares. Varias investigaciones aquí revisadas muestran que a mayor complejidad de tareas, mejores procesos de participación ciudadana. Pero esto no se logra decretando en la ley que la PS debe existir o promoviendo la instalación de los esquemas formales de participación como los CEPS. Es claro que sigue habiendo una disociación entre la acción real de los agentes escolares y los esquemas formales de participación social. Reconocer este punto es un avance hacia una nueva intelección de la política de participación social. ¿Cómo hacer que ambas dimensiones se crucen? De acuerdo con la revisión de la evidencia acumulada, se puede sostener que hay un nuevo ejercicio pedagógico y de aprendizaje que es necesario fortalecer. Si esto es cierto entonces tenemos al menos cuatro retos enfrente:

- Pensar a los individuos, y en específico, a los estudiantes de manera más amplia. Es sintomático que haya pocos estudios que tomen en cuenta la vida y racionalidades de los jóvenes estudiantes. Es necesario afianzar el reconocimiento entre los actores educativos como sujetos activos capaces de participar. Esta falta de reconocimiento merma los recursos propios que cada actor tiene para potenciar las políticas (Rivera y Milicic, 2006).
- Evaluar cómo funcionan los programas de educación cívica y ética.
- Preguntarse cómo construir una estructura de oportunidades para la ampliación de las capacidades democráticas de los agentes escolares. ¿Qué parte le tocará hacer al Estado para dejar de ser un “ogro filantrópico” y convertirse en un “pedagogo democrático”?
- Estudiar a la política de participación social en la escuela dentro de la literatura de la democracia participativa y directa y no sólo desde el encuadre de la gestión. Las teorías de la democracia no son meros aparatos abstractos, sino exigentes enfoques cuyo potencial reside en identificar (o explicar) las limitaciones reales que enfrentan los agentes escolares para ser escuchados, hacer valer su voz, cambiar lo que no valoran ni tienen razón de valorar y mejorar sus condiciones de aprendizaje.

Después de todo, la educación es un asunto público y nuestra débil democracia mexicana para fortalecerse demandará competencias de actuación crecientemente más complejas. Asumir que los mexicanos no estamos en el camino de aprenderlas es suscribir respuestas simplistas sobre el fracaso social de la participación social. Tal fatalismo es un aliado del inmovilismo burocrático.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer las puntuales precisiones y críticas de los revisores anónimos de la REICE. Sin su mirada externa, el texto original no hubiera podido mejorar. Agradecemos también al editor de la Revista por su orientación y esmero en la corrección de estilo.

Referencias

- Barrientos, N. y Taracena, E. (2008). La participación y estilos de gestión escolar de directores de secundaria: Un estudio de caso. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(36), 113-141.
- Carvalho, R. (2012). Student participation in Brazil. *Management in Education* 26(3), 155-157.
- Delgado, M. (2008). *Identidad cultural y participación social en el preescolar: Un estudio de caso en una comunidad Náhuatl de Puebla*. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Díaz, C., Alfaro, B., Calderón, L. y Álvarez, N. (2010). Los protagonistas de los consejos educativos institucionales: tensiones y dilemas de la participación en la gestión de la escuela pública. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8(3), 31-49.
- Flores-Crespo, P. (2006). *Participación social y ciudadana*. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Escalante, P. (1993). *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana*. México: Colmex.
- Galván, M. (2008). *La participación de la comunidad en asuntos escolares*. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Gertler, P., Patrinos, H. y Rodríguez, E. (2012). *Parental empowerment in Mexico: randomized experiment "Apoyo a la gestión escolar" program in rural primary school in Mexico*. Evanston, IL: Society for Research on Educational Effectiveness.
- IFE (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Instituto Federal Electoral.
- Jiménez, L. (marzo, 2011). Gestión escolar y participación social: modelos emergentes en dinámicas locales. Comunicación presentada en el *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Ciudad de México, México.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro; las políticas de la secretaría de educación pública comentadas por cuatro de sus secretarios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, P. (2005). La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación. *Perfiles Educativos*, XXVII(107), 7-39.
- LGE (1993). *Ley General de Educación*. Recuperado de <http://www.sepbcs.gob.mx/legislacion/>
- Lorea, M., Moreira, A., Dall'ílna, M., Cossio, M. y Marcolla, V. (2012). Gestión escolar democrática: una construcción contextualizada en escuelas municipales de la ciudad de Pelotas, RS, Brasil. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 17(52), 89-113.
- Martínez, A., Bracho, T. y Martínez, O. (2007). *Los consejos de participación social en la educación y el programa escuelas de calidad: ¿Mecanismos Sociales para la rendición de cuentas?* México: CIESAS.
- North, D.C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y cambio económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (1999). *Comunicado 1: ¿qué pasa con los consejos de participación social?* México: Observatorio Ciudadano de la Educación.

- Observatorio Ciudadano de la Educación (2010). Las nuevas reglas para la participación social en la escuela. *Este País*, 234, 18-21.
- Oraisón, M. y Pérez, A. (2006). Escuela y participación: el difícil camino de la construcción de la ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Educación*, 42, 15-29.
- Palomares J. y Collado, D. (2012). Estudio cualitativo del impacto de los consejos escolares en relación con las demandas formativas de sus miembros en las zonas rurales de Australia. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 10(3), 105-117.
- Paz, O. (1979). *El ogro filantrópico*. México: Mortiz.
- Rivera, M. y Milicic, N. (2006). Alianza familia-escuela: percepciones, creencias, expectativas, y aspiraciones de padres y profesores de enseñanza general básica. *Psyke*, 1(15), 119-135.
- Santizo, C. (2011). Gobernanza y participación social en la escuela pública. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(50), 751-773.
- Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa nacional de educación 2001-2006*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2010). *Información sobre los lineamientos generales para la operación de los consejos escolares de participación social*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2012). *Indicadores del ciclo funcional de los consejos escolares de participación social ciclo escolar 2011-2012*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2013). *Programa sectorial de educación 2013-2018*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2014). *Lineamientos para formular programas de gestión escolar*. México: SEP.
- Sepúlveda, C. y Valdés, A. (2008). *La escuela como espacio de participación democrática*. Recuperado de <http://valoras.uc.cl/wp-content/>
- Silva, C. y Martínez, M. (2007). Empoderamiento, participación, autoconcepto de persona socialmente comprometida en adolescentes chilenos. *Revista Interamericana de Psicología*, 41(2), 129-138.
- Veloz, N. (2003). *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa*. Tesis doctoral. FLACSO, México.
- Zurita, U. (2008). *Reflexiones en el marco de la evaluación nacional de la participación social en la educación básica 2000-2006*. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Zurita, U. (2010). La educación para la vida democrática a través de la participación social: puntos de encuentro entre la escuela y la familia. *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*. 3(2), 51-74.