

La participación social en educación: un derecho colectivo

Rosalina Romero Gonzaga¹

Aproximación y mirada a la participación social

El concepto de participación social en el contexto educativo se ha caracterizado por su generalidad, indefinición y ambigüedad (Latapí, 2005, p. 9). Sin dejar de reconocer la dificultad conceptual sobre un término dinámico, en permanente construcción y resignificación (Amescua & Amador, 2007, p. 18), la participación social se define como el proceso amplio de intervención activa y propositiva en la escuela; un medio de ejercer el derecho a la educación, una forma de democratizar el proceso educativo (Arguedas *et al.*, 2008, p. 163), para lograr una comunicación directa entre alumnos, maestros, escuela y comunidad, en aras de estimular el apoyo de los padres de familia para el

1 Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

aprendizaje de sus hijos, fortaleciendo el carácter integral de la educación (Latapí, 2004, p. 42).

Las investigaciones llevadas a cabo sobre la participación social en la educación (PSE) son recientes en el contexto mexicano. Desde varias perspectivas teóricas, pero sobre todo experiencias empíricas, los trabajos de Borja (1986), Latapí (1997), Alarid, Guerra & Guerrero (1997), Galván (1997), Rodríguez (1997), Conde (1997) y Arzaluz (1999) brindaron vetas de investigación importantes para explorar un campo temático poco estudiado. Posteriormente, los trabajos de Corvalán & Fernández (2000), Torres (2001), Salinas (2003), Ruiz (2003), Zorrilla (2003), Veloz (2003), Latapí (2005), Barba & Ortiz (2005), Canales (2006), Santizo (2006), Zurita (2006, 2007), Salinas & Amador (2007) mostraron la débil consolidación del tema y las diferentes visiones desde ámbitos amplios y mezclados con temáticas como la ciudadanía, la comunidad, la participación parental en la escuela, la incidencia de los actores en las políticas educativas, las innovaciones educativas, la sociedad civil, la gestión escolar, entre otros.

Finalmente, los trabajos e investigaciones que desde múltiples visiones y aportaciones han contribuido a la generación y difusión de nuevos conocimientos sobre aspectos poco explorados, como el de la confianza entre ciudadanos, autoridades y especialistas, las innovaciones educativas, las experiencias de organizaciones locales, los cambios en las políticas de PSE, el funcionamiento y resultados de los distintos órganos de participación social en la educación, el diseño institucional de la política de participación social. Los trabajos de Martínez-Bordon *et al.* (2007), Flores Crespo (2007), Zurita (2008, 2010, 2011, 2013), Estrada (2008, 2009), Delgado (2008), De los Heros & Hernández (2010), Santizo (2011) y Jiménez (2011) abonan en las anteriores líneas de investigación.

Si bien se ha avanzado en comprender el carácter multifacético y los aspectos formales de la PSE, existen ambivalencias, vacíos teóricos, empíricos y epistemológicos relacionados con aspectos informales y subjetivos cuando se estudia la política de la participación social en la educación: cómo los individuos operan dentro de cierta institucionalidad (reglas, conductas, tradiciones y hábitos), cómo ésta, a la vez, transforma la acción individual y colectiva; la vida y racionalidades de agentes escolares; la construcción y ampliación de las capacidades democráticas de los agentes escolares; la política de participación social en la escuela como expresión de la democracia participativa y directa; la complejidad de las tareas de los agentes escolares; la calidad de

participación social y la capacitación para intervenir en los espacios escolares (Flores, 2015, pp. 91-92); el mal diseño institucional de la política de participación social en la escuela (Santizo, 2011); el impacto de algunos instrumentos legales que regulan la PSE (Estrada, 2015, p. 77).

La mirada a las investigaciones llevadas a cabo en las últimas tres décadas permite sostener que ha habido una preeminencia en la participación de los padres como agentes fundamentales de la educación (Estrada, 2015, p. 75), aunque dichos actores se siguen considerando ajenos más allá del apoyo en las dimensiones formales, sin una intervención clara y decisiva.

La participación de los padres en la educación

La participación directa

Históricamente, los padres de familia han ocupado un lugar marginal dentro del diseño y formulación de las políticas educativas. Su intervención se ha circunscrito a ser elementos decorativos o gestores del mejoramiento material de las escuelas. En efecto, los padres de familia gravitan como meros sujetos sociales, no como protagonistas, susceptibles de ser atraídos por parte del Estado o los diferentes grupos sociales que han intentado organizarlos a través de distintas instancias creadas para canalizar sus acciones. Desde mediados del siglo XVIII, con la institucionalización de la escuela primaria y los albores de la construcción del sistema educativo nacional, la participación de los padres en la escuela constituyó un proceso social informal.

Los padres de familia intervinieron en la escuela con actividades que iban desde las peticiones efectuadas al Estado para el establecimiento de escuelas, cooperar para el pago de los maestros, los útiles escolares, el sostenimiento de la escuela, hasta pagar la pensión del colegio. Tratándose de la participación en la educación, privó una visión eminentemente estatal. El Estado sería el responsable de la formación y preparación moral e intelectual de los niños y jóvenes, al delinear los fines y sentidos de la educación. Los padres lo único a lo que pudieron aspirar fue garantizar que sus hijos tuvieran acceso a la educación y a exigir derechos, cuando fue posible ejercerlos. En consecuencia, distintas miradas se perfilaron de lo que se esperaba de la educación para los padres de familia. Una proporción de ellos apreciaba la importancia de la en-

señanza primaria, pero la mayoría de las familias tuvo poco interés y aprecio por la labor educativa. Razones prácticas y culturales influyeron en la falta de interés de los padres pobres en la educación de sus hijos (Tanck, 2005, p. 213).

Para mediados del siglo XIX, la participación de los padres de familia fue un proceso socialmente construido derivado del impulso educativo proveniente de los particulares, las comunidades, los ayuntamientos, la Iglesia mediante las órdenes religiosas y los párrocos. A través de estas iniciativas, fueron exhortados a ser los responsables directos de enviar a sus hijos a la escuela, pero también orientados, ya fuera por la jerarquía eclesiástica o por los párrocos, para manifestar su oposición ante el Estado por los límites impuestos a la labor educativa de la Iglesia (García, 2010).

La participación de los padres en la escuela recibió mayor impulso por parte de los distintos grupos que promovieron la educación, fuera para abrir o sostener escuelas, fomentar o canalizar alguna iniciativa. Los gobiernos federal y estatal canalizaron la participación a través de las juntas de vigilancia, cuerpos burocráticos encargados del cuidado y control de las escuelas, entre cuyas funciones se contaban: proponer maestros, vigilar su conducta y cumplimiento, conseguir el local, gestionar ante la autoridad competente las reparaciones, dotaciones de mobiliario y los útiles escolares (García, 2000).

Años después, la presencia de los padres en las juntas quedó suprimida, de modo que las acciones, opiniones, expectativas y, en general, la relación de éstos con la educación fue capitalizada fundamentalmente por la Iglesia y el Estado, quienes se disputaron el control de la educación. De esta manera, los padres de familia fueron sujetos organizados en torno a propósitos comunes o inducidos, que dieron cierta cohesión a su participación en la educación. Esta primera etapa –la relación de los padres con la escuela– es directa y no formalizada; si bien, los padres de familia participaron de manera natural y sin límites, comenzaron a perfilarse lineamientos para canalizarla y orientarla.

La participación institucionalizada

La institucionalización de la participación de los padres de familia fue canalizada a través de dos instancias creadas ex profeso: la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), establecida en 1917, y la Asociación Nacional de Padres de Familia (ANPF), surgida en 1933. Ambas instancias trataron de aglutinar y captar la participación de los padres de familia en la educación. La presencia de

la UNPF en el escenario nacional polarizó el enfrentamiento con el Estado y, en específico, con la política educativa de los gobiernos revolucionarios. Con la conformación de la Confederación Nacional de Agrupaciones de Padres y Maestros (CNAPYM), creada mediante decreto expedido el 15 de septiembre de 1929, el Estado, más que fomentar la participación de los padres en la educación, supeditó sus acciones a la vigilancia directa, fuera de los maestros, los directores e inspectores escolares, dentro de los límites y atribuciones que la SEP fijaba. Por su parte, la Unión emprendió acciones para capacitar y orientar a los padres de familia respecto a las decisiones tomadas por el Gobierno Federal en materia de reformas educativas, educación sexual, libros de texto, reformar el Artículo Tercero, entre otros asuntos.

Dicha tendencia se mantuvo con la expedición de la reglamentación al respecto,² cuya tarea fue sujetar las acciones de los padres de familia a reunir fondos para promover obras necesarias en cuanto al establecimiento; fomentar la relación entre maestros, padres y alumnos; propiciar el establecimiento de centros educativos para adultos y para la capacitación en el trabajo; participar en las cooperativas escolares, en el ahorro escolar y en la parcela, así como tomar parte en los programas de promoción de la salud. En los referidos reglamentos se estableció que los padres de familia coadyuvaran con la Secretaría de Educación Pública en el mejoramiento material, moral y técnico-pedagógico de la enseñanza, aunque se les prohibió cualquier injerencia en la dirección, organización y administración de las escuelas; en cambio, se les prescribía la obligación de colaborar o formar parte de los Comités Pro-Construcción de Escuelas (SEP, 1933, p. 234), una notable contradicción que persistió desde entonces.

La política gubernamental de participación de los padres de familia se caracterizó por supeditar su acción a la colaboración y ayuda para con los maestros y las autoridades educativas. Una cláusula del reglamento establecido en la época nos ofrece, de manera clara y contundente, una clave para leer la imbricada relación de la política con la participación de los padres de familia en la educación: “La SEP tendrá el derecho de negar o nulificar la inscripción de Asociaciones de Padres de Familia, de cualquier grupo o categoría, en cuya constitución o funcionamiento no se hayan cumplido las disposiciones del

2 El Reglamento de las agrupaciones de padres de familia del D.F. (1933), el Reglamento para la constitución y funcionamiento de las asociaciones de padres de familia en las escuelas dependientes de la SEP (1949), y el Reglamento de asociaciones de padres de familia (1980).

Reglamento”. Y en el artículo 51 se aclaraba que: “En los casos no previstos en el presente Reglamento, las organizaciones de padres de familia deberán acudir en consulta a la Secretaría de Educación Pública, cuya opinión al respecto, será obligatoria para las mismas”.

Con esta referencia se alude a una concepción y orientación que dominó las políticas gubernamentales del PSE, en la segunda etapa ubicada en las últimas dos décadas del siglo XIX y las primeras del XX, en donde los padres empezaron a considerar la instrucción como un derecho que era obligación del Estado atender. La última década del siglo XX y los años que corren del siglo XXI, las políticas de participación social sustentan las reformas educativas en un sistema altamente centralizado, donde la participación de los padres de familia se establece en un marco legal acotado.

Políticas de participación social en la educación

La participación social como tema de la agenda gubernamental

En un escenario diametralmente diferente al de dos décadas atrás, la participación junto con la descentralización o la democracia adquirieron una novedosa dimensión internacional (Latapí, 2005, p. 16), por lo que se convirtieron en paradigmas dominantes de la gestión pública. Desde la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos –auspiciada en marzo de 1990 por el PNUD, la UNESCO, la UNICEF y el Banco Mundial–, se recomendó una mayor participación de las familias y de la comunidad en la gestión escolar y en la contribución económica para el sostenimiento del aparato escolar, aumentar la participación del sector privado y de las ONG, y la creación de amplios consensos nacionales (a partir de la participación, consultas, alianzas) como condición de viabilidad de la reforma educativa (Veloz, 2003, pp. 106-107).

Bajo ese contexto se impulsaron estrategias tendientes a estimular un nuevo modelo de gestión gubernamental,³ fomentando la participación social de los diferentes grupos y sectores que, en el ámbito educativo, significó no sólo contribuir a extender la cobertura y mejorar la calidad de la educación

3 La descentralización, la evaluación individual, institucional y por proyectos, la rendición de cuentas y la calidad fueron estrategias orientadas a modificar la dinámica y las relaciones entre el Estado y los actores de la educación (Noriega, 1997, p. 158).

básica, sino impulsar formas alternativas y complementarias de financiamiento social de la tarea educativa (PND, 1989-1994, pp. 103-104).

La participación de los padres de familia fue reiterada discursivamente en el ANMEB, el cual estableció la “nueva participación social” como una de las cuatro grandes políticas de Estado. Desde la óptica gubernamental, la reorganización del sistema educativo implicó consolidar un “auténtico federalismo educativo” y promover “una nueva participación social en beneficio de la educación”. Esta última fue concebida en los siguientes términos:

La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo. Al igual que en las otras esferas de la vida nacional, este trabajo implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación [...]. En esta tarea, habrán de desempeñar un papel esencial tanto los maestros y su organización gremial, como los padres de familia (ANMEB, 1992, p. 1).

El acuerdo planteó que “una apropiada participación social generaría un nuevo sistema que impulsaría la calidad de la educación” (ANMEB, 1992, p. 7), por lo que se buscó fortalecer la organización de los diversos actores del quehacer educativo (maestros, directores, padres de familia, gobiernos locales). La “nueva participación social” fue concebida como una estrategia

encaminada a propiciar una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico, y el cumplimiento de los planes y programas de estudio. [...] coadyuvaría a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños de la propia comunidad, del barrio o del poblado (ANMEB, 1992, p. 9).

Para ello, el acuerdo señaló la tarea de crear e instalar consejos de participación social (CPSE) en las escuelas de educación básica, municipios y entidades de todo el país, en los que estuvieran representados los maestros, los padres de familia, la comunidad y la autoridad educativa. Su función sería apoyar la labor de la escuela sin intervenir en los asuntos laborales, técnicos o administrativos, realizando tareas de gestión, colaboración y apoyo, sin duplicar o invadir las atribuciones de los Consejos Técnicos.

La estructura y reglamentación de la participación social en la educación fueron incluidas en la nueva Ley General de Educación de 1993 (capítulo VII, artículos 65 al 73). Sin embargo, sería hasta 1999, mediante el Acuerdo Secretarial 260, que se crea y establece la normatividad para la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) como órgano capaz de coordinarse con los consejos estatales, municipales y escolares. El estatuto interno amplió funciones y atribuciones del Consejo que no contempló la LGE y el Acuerdo 260. Un año después, mediante el Acuerdo Secretarial 280, la política de participación social quedó en manos de las autoridades educativas en los niveles estatal, municipal y escolar.

Pese a establecerse las bases normativas de la participación social para los padres de familia en la educación, en una ley reglamentaria y no en la Constitución Política, y perfilarse una “nueva política”, se presentaron serias limitaciones en su operación: no reglamentar el ejercicio de sus derechos ni contar con recursos legales e instancias de apelación; se les prohibió intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales; no se prescribieron las obligaciones de la escuela y las autoridades para con los padres de familia; no se les asignó presupuesto a las instancias de participación (Latapí, 1997, pp. 15-25; Veloz, 2003, p. 132; Amescua & Amador, 2007, p. 40). De este modo, la estructura y conformación de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPSE) en el CONAPASE fueron poco representativas: un padre de familia por cada zona geográfica, frente a la aplastante sobrerrepresentación de las autoridades educativas.⁴

A las ya existentes Asociaciones de Padres de Familia (APF) se agregaron los CEPSE, a quienes se les prohibió intervenir en los aspectos laborales de la escuela y participar en cuestiones políticas o religiosas (LGE, 1993, p. 31), aunque el SNTE tuvo representación dentro de los CEPSE. Se les otorgaron facultades para opinar en aspectos pedagógicos, mas no intervenir y decidir sobre la educación de los niños y jóvenes. La falta de claridad en las funciones de las APF y los CEPSE propició el traslape y la yuxtaposición de funciones entre ambas instancias, creadas con carácter consultivo y no decisorio. Esta tendencia continuó en el sexenio siguiente.

4 Sobre la composición y elevado número de funcionarios que formaron parte del CONAPASE en 1999, el secretario de Educación en turno afirmó: “nos pareció que en una primera etapa era necesaria esta participación de la autoridad para asegurar que hubiera buena aceptación y se facilitara un proceso creciente de participación de otros actores sociales” (Latapí, 2004, p. 318).

Con Ernesto Zedillo, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 reconoció que

la participación social en el quehacer educativo es todavía incipiente. Hasta el momento, la conformación de los consejos ha sido poco dinámica y su desarrollo bastante desigual. Esta situación se debe, en parte, a la enorme variedad de usos y costumbres que existen en el país y que la conformación de los consejos debe tomar en cuenta, a fin de que respondan realmente a las necesidades y características de la comunidad: lo que funciona en un contexto puede no ser lo más adecuado para otro (Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000, p. 8, en SEP, 1996).

La valoración que se hizo de los CEPSE en la época fue negativa y deficitaria. La instalación de los Consejos a nivel escolar, estatal y municipal fue tortuosa, pese a las cifras ofrecidas.⁵ Se halló duplicidad de funciones entre los organismos escolares como la APF, el Consejo Técnico Escolar, los Comités de Seguridad; aunque la integración de los órganos fue altamente detallada y minuciosa, no subsanó los fallos de la implementación de la política de participación. Al finalizar el sexenio, un compromiso establecido en el Programa de Desarrollo Educativo quedó sin atender, referido a “mejorar la información de las madres y los padres de familia sobre los propósitos educativos que sus hijos deben alcanzar en cada ciclo y grado escolar, mediante la creación de una línea editorial y programas de radio y televisión destinados a ese propósito” (PDE, 1995-2000, p. 16, en SEP, 1996), mismo que se quedó durmiendo el sueño de los justos.⁶

5 Según un reporte oficial, para el 2000-2001 se habían instalado 19 consejos estatales; 1,127 consejos municipales y 83,732 consejos escolares. Por su parte, en un estudio efectuado de la época se reportaron: 16 consejos estatales; 1,133 de 2,428 consejos municipales y 93,732 de 148,843 consejos escolares (Secretaría Técnica del CONAPASE, 2014; Veloz, 2003, p. 143).

6 En el año 2000 el SNTE creó la Secretaría de Participación Social al interior del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, donde promovió la elaboración de manuales para ser distribuidos entre los maestros, con el objetivo de promover el interés por la conformación y funcionamiento de los CEPSE (Veloz, 2003, p. 166).

La política de participación social en la transición

Durante el gobierno de Vicente Fox, la política de participación social resultó ser ambiciosa y novedosa en muchos sentidos. El equipo de transición en el área educativa⁷ llevó a cabo un diagnóstico crítico acerca de los CEPSE:

Se ha tratado, hasta ahora, de una participación inducida, en la que la autoridad propone los temas y hasta las formas, en lugar de escuchar las propuestas de los alumnos y ciudadanos. Así, los consejos escolares difícilmente representan a la comunidad y la participación suele reducirse a una contribución monetaria o en especie, que se aplica en mejoras a la infraestructura escolar y en la compra de material didáctico. No se han desarrollado plenamente los mecanismos para que las personas se sientan parte de un todo, se sepan escuchadas y sean corresponsables de las decisiones [...] El reto de la participación social no ha sido atendido suficientemente [...] En su forma actual [...] el CONAPASE no responde suficientemente al reto de la participación, y su operación efectiva ha sido pobre, y más todavía la de sus homólogos en estados y municipios, lo que corrobora la idea de que la composición misma de tales organismos no es la adecuada, especialmente en la perspectiva de rendición de cuentas (PNE, 2001, pp. 68, 69).

A partir del análisis efectuado por el equipo de transición se planteó la transformación de las estructuras pesadas de la burocracia educativa, la burocracia sindical y las de participación social (PNE, 2001, p. 55). Esto se lograría mediante el rediseño de los Consejos de Participación Social, la formación de Consejos Consultivos de Educación para conformar las comunidades educativas, la constitución del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, reestructurar el CONAPASE, establecer una Ley Nacional de Participación Social en la Educación, entre otras iniciativas.

Las propuestas del equipo de transición colocaron en el centro la reactivación de la participación social a través de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación, vía el Programa Escuelas de Calidad (PEC). Con ello, se dio un crecimiento exponencial de los Consejos de Participación Social al vincular los recursos económicos con el proyecto escolar, siendo que

7 Conformada por Rafael Rangel Sostmann como coordinador del área, y académicos como Pablo Latapi, Sylvia Schmelkes, María de Ibarrola, Margarita Zorrilla y Julio Rubio Oca.

así se reforzaron prácticas que se creyeron superadas. En efecto, los CEPSE tuvieron dificultad para instalarse como instancias de colaboración tendientes a fortalecer y elevar la calidad de la educación. En los hechos, su operación estuvo marcada por la falta de experiencias previas de participación comunitaria sólida, la falta de lineamientos de operación congruentes con la diversidad de las realidades locales, la dispersión geográfica de las escuelas de educación básica, la densa y oficialista estructura creada para promover la participación.

El ambiente favorable que en un principio se presentó se fue desvirtuando a medida que el gobierno auspició la intromisión del sindicato en el diseño y formulación de la política de participación social. Con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE), la participación social caminó por rumbos inciertos: el manejo político y utilización de los padres de familia para asegurar la legitimidad de las decisiones gubernamentales, así como abrir un espacio de participación a un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil, dispuestas a incidir en las decisiones de política educativa, respondiendo a intereses privados.⁸

El CSCE comprometió a los padres a fortalecer su “formación como padres de familia” e integrarse a la comunidad escolar, así como ejercer el derecho a participar en el proceso educativo y estar informados del desempeño escolar de los hijos, al igual que a demandar el hecho de recibir una educación de buena calidad (Veloz, 2003, p. 172); responsabilidades que eludieron establecer los mecanismos para hacerlos viables y efectivos.

La tónica del sexenio en la política de participación social fue la creciente intervención y arreglos establecidos entre la Presidencia, el SNTE, la Fundación Vamos México, las organizaciones de padres de familia de tendencia clerical y conservadora, y los grupos empresariales que, a la postre, fueron los que promovieron e impulsaron la reforma educativa en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

8 En enero de 2003, en el marco del Primer Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros, se presentó la *Guía de padres* bajo el auspicio del SNTE, la colaboración de la Asociación Nacional de Padres de Familia, la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia, la Unión Nacional de Padres de Familia y la Fundación Vamos México.

La agenda acotada de la política de participación social

Con Felipe Calderón, el Programa Sectorial de Educación estableció como metas para la participación social: “fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas” (Programa Sectorial de Educación, 2007, p. 23). Para impulsar el Programa Sectorial se signó la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) entre el Gobierno Federal y el SNTE.

La ACE se propuso alcanzar dos metas para el tema de la “Gestión y Participación Social”: “colocar a la comunidad escolar en el centro de atención de las políticas educativas” e “involucrar a la comunidad educativa en los procesos de mejora de los centros escolares”. Esto se lograría fomentando los consejos escolares de participación social, impulsando los programas como Escuela Segura, Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas en Horario Discontinuo, y creando un Sistema Nacional de Información de las Escuelas (ACE, 2008, pp. 10-11, en SEP-SNTE, 2008).

Como antaño, la Alianza sirvió de base para impulsar las decisiones del Gobierno Federal que, en materia de la política de participación social, el SNTE decidió promover mediante el “proyecto educativo”: “Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI”. El proyecto asumió fomentar la participación, favorecer la gestión escolar y fortalecer los consejos de participación social. Por su parte, el Gobierno Federal reforzó la decisión de promover la participación, presionado por la incidencia e insurgencia de las oscs,⁹ tendencia que corrió en paralelo al fortalecimiento del poder del SNTE.

Los pactos políticos condicionaron la política de participación social, al estar supeditada a los designios del sindicato magisterial. A pesar de ello, las ONG interesadas en la educación participaron en la ACE para ubicarse como controladores de las decisiones públicas en materia educativa. La alianza de las ONG con el Gobierno Federal fue manifiesta cuando se integraron a consejos consultivos, foros, espacios de consulta y reuniones que tuvieron el propósito de monitorear,

9 La incidencia tuvo frutos en la Secretaría Técnica del CONAPASE, instancia encargada de convocar y coordinar las sesiones del Consejo por varios años. En dicho cargo fue designada quien fuera directora general de Suma por la Educación, organización que comparte puntos de vista con el mundo empresarial.

auditar y dar seguimiento a las políticas educativas.¹⁰ Pese a emitirse un nuevo acuerdo, los CEPSE con facultades limitadas siguieron funcionando bajo el mismo principio de representación: la mitad más uno de los consejeros serían padres de familia o tutores, aunque a nivel nacional siguieron estando subrepresentados (Acuerdo 535, artículo 4).

En el gobierno de Enrique Peña Nieto y dos acuerdos para reactivar la PSE (716 en 2014 y en 2016), los CEPSE se enfrentaron a serias dudas respecto al rumbo que tomaría la participación social. Con Emilio Chuayffet enfrentado a un panorama político complicado,¹¹ se expidió el Acuerdo 716 (2014), el cual incluyó las atribuciones de los CEPSE de “apoyar el funcionamiento del Consejo Técnico Escolar” y “vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima”. Al carecer de mecanismos institucionales concretos, era poco probable que se fortaleciera dicha instancia. En el Acuerdo 716 (2016) fue revelada la concepción ultraoficialista del secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño,¹² en la conformación del CONAPASE. El consejero presidente carece de recursos financieros para operar proyectos que incentiven la participación social en la educación, como lo mandata la norma correspondiente (artículo 48, fracción II, Ley General de Educación); esto limita cualquier propuesta o iniciativa novedosa.

El actual presidente del Consejo¹³ ha centrado su gestión en relajar la participación de los padres de familia, excluyendo la posibilidad de permitirse intervenir abiertamente en el diseño y formulación de políticas y programas de gestión y contraloría escolar, propuestas curriculares, entre otros, incluso desconociendo el trabajo de su predecesor. En la conformación del Consejo se ha reafirmado el carácter oficialista, con el aumento en el número de consejeros: 40, de los cuales 31 son funcionarios; 20 “representantes-padres de familia”, la mayoría designados y/o invitados por el secretario de Educación.

10 Fue el caso de la primera sesión del Consejo Consultivo del Proyecto de Innovación Programa Escuelas de Calidad-Fondo de Inversión Directa a las Escuelas (PEC-FIDE), en julio de 2008.

11 Una serie de eventos encadenados complicaron y aceleraron su salida: las negociaciones que entabló Osorio Chong con la disidencia, el conflicto en el IPN, el anuncio oficial de la suspensión indefinida de la evaluación docente (Ornelas, 2015; Rock, 2015).

12 El 27 de agosto de 2015 fue designado por Enrique Peña Nieto como secretario de Educación Pública, en sustitución de Emilio Chuayffet.

13 Carlos Mancera Corcuera, quien fuera representante de la SEP en el Primer Consejo de Participación Social, 1999-2001, director general de la Consultoría Valora y parte del grupo de asesores externos para la redacción del Constituyente de la Ciudad de México.

En el Acuerdo se establece el incremento en las responsabilidades de los CEPSE, donde se encuentran representados los padres de familia, sin dotarlos de los instrumentos y herramientas necesarias, sobre todo, de formación y capacitación para asumir funciones de contraloría social o gestión escolar. En cambio, se allana el camino para imponer un modelo educativo y de participación social que sigue marginando a los padres de familia de las políticas educativas.

Inclusión de la participación social como derecho colectivo

Como política pública, la participación social en la educación forma parte de un derecho social, del cual, paradójicamente, su expresión como política de Estado ha sido fortuita. El reconocimiento de la participación social como un derecho individual está establecido en el ANMEB, la Ley General de Educación (LGE), los acuerdos y las leyes estatales de educación, pero ha sido más formal que real y efectiva. En tanto el carácter de política de Estado como derecho colectivo, la participación social sigue siendo un proceso político y social pendiente que, de llevarse a cabo, abriría la posibilidad para que los distintos actores interesados en la educación participen auténtica y significativamente en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en la materia. La limitación de su intervención está estrechamente relacionada con la constante intersección entre política y participación. Los empalmes se expresan en las políticas de participación que han sido casi todas políticas gubernamentales más que políticas públicas. La participación social depende más de la voluntad política y de la presión social ciudadana que de la actividad normativa.

El texto constitucional vigente hace referencia a que el “Ejecutivo Federal considerará la opinión de [...] los maestros y los padres de familia” (Artículo 3, fracción III) y “la obligación de los padres o tutores de ver que sus hijos o pupilos reciban la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior” (Artículo 31, fracción I). Para hacerla efectiva, sin embargo, no provee a los padres de familia de los mecanismos institucionales que los hagan ejercitables. La Constitución Política deberá recuperar lo establecido en el artículo 2º de la Ley General de Educación (reformada el 11 de septiembre de 2013), al incorporar en la redacción del contenido del Artículo Tercero un párrafo cuarto, quinto y adicionar una fracción (IX):

[...] *El Estado garantizará la participación social activa de todos los involucrados en el proceso educativo, como un derecho social de beneficios individuales y colectivos, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, niños, las niñas, los y las jóvenes, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7 de la Ley General de Educación.*

Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, se establecerá la ley reglamentaria que fijará los criterios, términos y condiciones de la participación social en la educación:

ix. Para garantizar el ejercicio pleno de la participación social como derecho social, la Cámara de Diputados será la instancia encargada de asignar los recursos económicos, materiales y financieros para la capacitación, difusión, implementación y seguimiento de la política de participación social en los niveles nacional, estatal, municipal y escolar. Además, establecerá una procuraduría de defensa del derecho social de participación de los *niños, las niñas, los y las jóvenes*, los padres de familia y los docentes en la educación, estableciendo los mecanismos y acciones necesarias que permitan a la instancia y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

Por su parte, en el artículo 7° de la Ley General de Educación se tendría que adicionar una fracción (XIII): “[...] XIII. Garantizar el ejercicio pleno de la participación social en la educación de los *niños, las niñas, los y las jóvenes*, los padres de familia y los docentes”. Desde la firma del ANMEB, las cuatro últimas administraciones federales, incluida la actual, intentaron darle nuevos bríos a la participación social sin que hasta el momento se perfilara un nuevo rol de la participación de los padres de familia en la educación.

La reforma educativa de 2013 colocó a la escuela en el centro del sistema educativo, lo cual planteó un cambio conceptual y de gestión que requiere ir acompañado de la incorporación de nuevas capacidades institucionales, individuales y sociales de toda la comunidad, en particular las de los padres de familia, los niños, los jóvenes, los maestros y los directores. Ello requiere un viraje en el diseño y funcionamiento de los consejos escolares de participación social, que hoy se conciben en la estrategia de la reforma educativa como nú-

cleos para la toma de decisiones sobre el rumbo de la escuela. La integración y composición del Consejo debe ser revisada con el propósito de agilizar, flexibilizar y hacer efectiva su gestión; lo mismo puede decirse de los consejos municipales y estatales. El hecho de que exista hoy en día un Programa Nacional para la Participación Social en Educación (PRONAPASE)¹⁴ no garantiza que se cumpla el mandato establecido en la Ley General de Educación. Por el contrario, es necesario incluir en la Constitución Política la participación social como un derecho social de los actores que intervienen en el proceso educativo, con la necesaria elaboración de la Ley Nacional de la Participación Social en la Educación.

Referencias

- Amescua, B. & Amador, S. (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso mexicano*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Arguedas, E. et al. (2008). La participación en el aula escolar rural: un reto para la transformación. *Revista Educare*, XII, número extraordinario.
- Estrada, M. (coord.) (2015). *La participación social en la educación: políticas y aportes en el conocimiento*. México: El Colegio de Sonora.
- Flores, P. (2015). La participación social en la escuela en México. Una revisión de literatura. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.
- García, M. G. (2000). La participación de los padres de familia en educación, siglo XIX y XX. Recuperado el 2 de agosto de 2016 de http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_9.htm
- Latapí, P. (1997). La participación social en la educación. En J. Ezpeleta, S. Schmelkes y M. Corensteln (coords.), *Investigación educativa, gestión y participación social*. México: COMIE/DIE-CINVESTAV-IPN.
- _____ (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.

14 El PRONAPASE fue aprobado en la tercera sesión de la asamblea del CONAPASE, realizada el 21 de noviembre de 2014.

- _____ (2005). La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso del Observatorio Ciudadano de la Educación. *Perfiles Educativos*, xxvii(107).
- Loyo, A. (s/f). Las huellas de la participación social en los procesos legislativos: reforma educativa (2012-2014). [Mimeo] *Proyecto PAPIIT*. México: FCPYS-UNAM.
- Noriega, M. (1997). *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*. México: UPN-Plaza y Valdés Editores.
- Ornelas, C. (abr-jun/2008). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37).
- _____ (2/sept/2015). Chuayffet: adiós a la SEP. *Excelsior*. Recuperado el 23 de septiembre de 2016 de www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2015/09/02/1043518.
- Presidencia de la República (31/mar/1981). Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia. En J. J. Velázquez Sánchez, *Vademécum del maestro de escuela primaria*. México: Editorial Porrúa, 12ª ed.
- Rock, R. (11/sept/2015). El derrumbe de Emilio Chuayffet. *El Universal*. Recuperado el 23 de septiembre de 2015 de www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/roberto-rock/nacion/2015/09/11/el-derrumbe-de-emilio-chuayffet.
- Sarukhán, J. (2016). Informe final, 2016-2016. *Mimeo*. México.
- SEP (25/mayo/1933). Reglamento de las agrupaciones de padres de familia del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- _____ (22/ene/1949). Reglamento para la constitución y funcionamiento de las Asociaciones de Padres de Familia, en las escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- _____ (1990). Programa Nacional para la Modernización Educativa (1988-1994). México.
- _____ (1996). Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000). México.
- SEP-Acuerdo número 260 (1999). Lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación. México: SEP.

- SEP-Acuerdo número 280 (2000). Lineamientos generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. México: SEP.
- SEP-Acuerdo número 535 (2010). Lineamientos generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación. México: SEP.
- SEP-Acuerdo número 716 (2014). Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación. México: SEP.
- SEP-SNTE (2008). Alianza por la Calidad de la Educación. México. Disponible en www.oei.es/pdfs/alianza_educacion_mexico.pdf.
- Secretaría Técnica del CONAPASE (2014). Antecedentes de constitución de Consejos de Participación Social en la educación. México: SEP.
- Tanck, D. (2005). *La educación ilustrada, 1786-1836*. México: Centro de Estudios Históricos/Colegio de México.
- Veloz, N. (2003). *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla)* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.