

Arcelia Martínez, Teresa Bracho y Claudia Martínez. *Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos Sociales para la Rendición de Cuentas?*,

Cuaderno 11, serie Democratización, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2007, 116 pp.

Participación social en educación: evidencias de una política fallida¹

En México, las historias exitosas de políticas educativas son escasas. Junto a estas destacadas experiencias, también se encuentran aquellas acciones que han carecido de la fuerza suficiente para cambiar sustancialmente el sistema educativo del país. La política de participación social y ciudadana en la educación pertenece, lamentablemente, a la segunda categoría. Ya diversos investigadores educativos, organismos no gubernamentales, y la propia Secretaría de Educación Pública han expuesto hipótesis acerca de las causas de la poca o nula efectividad de la política de participación social en México.

Una de estas hipótesis era que la participación social y ciudadana se inhibió al haberla basado en grupos cuya identidad era oficial mayoritariamente. Los miembros que por ley debían constituir los Consejos de Participación Social (CPS) provenían del sector gubernamental. Por otra parte, también se suponía que la operación de los CPS en los ámbitos nacional, estatal, municipal y escolar, era inadecuada. Que no bastaba con crear cientos e incluso miles de consejos si antes no se sabía cuál era su funcionamiento real y efectivo para mejorar la vida escolar y, en última instancia, para elevar los niveles de aprendizaje de las niñas, niños y jóvenes.

1 Esta es una versión ampliada de mis comentarios leídos en la presentación del libro el 21 de febrero de 2008 en el Centro Cultural Estación Indianilla, México, D.F. Agradezco a Dulce C. Mendoza sus pertinentes comentarios a documentos previos.

Estas lúcidas críticas carecían, sin embargo, de suficiente evidencia que llevara a conocer mejor cómo operan realmente los esquemas formales de participación social en contextos y circunstancias particulares.² Faltaba el análisis y el matiz necesario para emprender críticas mejor fundadas y estudios más amplios y precisos. Por esta razón, la investigación educativa se enriquece con el trabajo de Arcelia Martínez, Teresa Bracho y Claudia O. Martínez.

Elementos para un mejor análisis de políticas educativas

Este libro forma parte de la serie Cuadernos para la Democratización del Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos promovido conjuntamente por el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana y por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y se divide en cuatro partes principales. La primera discute el concepto rendición de cuentas; la segunda ofrece los antecedentes de la política de participación social en México estableciendo su relación con uno de los programas más importantes de la administración 2001-2006: el Programa Escuelas de Calidad (PEC); la tercera parte expone los hallazgos de los tres casos estudiados (Puebla, Zacatecas y Colima) y es —junto con la cuarta— la más reveladora y rica en cuanto a información. Por su discusión conceptual, lógica-metodológica y esclarecedoras ligas entre conceptos y práctica, este libro será muy bien recibido y valorado entre analistas de política, autoridades educativas y académicos.

Al utilizar tres estudios de caso, las autoras observan que los CPS, sean del nivel que sean, o provengan de cualquier entidad federativa, están dominados por la burocracia. Esto es, responden más a las lógicas jerárquicas de las oficinas gubernamentales, a los tiempos políticos de las autoridades, y a los requisitos formales que en poco contribuyen a incentivar acciones que mejoren la calidad educativa. No obstante, dentro de esta triste panorámica existe un hecho que debe analizarse con mayor detenimiento en investigaciones futuras: en Zacatecas, el presidente del Consejo Estatal

2 Se sabe que la Secretaría de Educación Pública encargó un estudio de alcance nacional a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México para conocer las formas de participación social en las escuelas. Esperamos que los resultados de este ejercicio pronto sean públicos. También se debe atender las opiniones sobre el tema de Observatorio Ciudadano de la Educación (www.observatorio.org). Específicamente, véanse los comunicados 1, 41, 49 y 76 y el Debate Educativo 21; así como las presentaciones realizadas en el Foro Ciudadano sobre Participación Social: del Análisis a la Propuesta, organizado por el propio OCE el 25 de enero de 2008 en Puebla, Puebla.

es “un ciudadano independiente que lleva cuatro años en el cargo”. Parece, dicen las autoras, que esta estructura formal de participación “empezó a democratizarse”. Por desgracia no se ahonda más en este punto, sin embargo, es importante no dejarlo de lado y preguntarse por qué en una entidad como Zacatecas ocurrió esta apertura, bajo qué condiciones se dio el caso, y qué impacto podría tener en el funcionamiento de los CPS en los niveles municipal y escolar.

Por otra parte, las autoras muestran que, como consecuencia de haber diseñado una política sin un coherente plan de implementación y ejecución, no es extraño encontrar acentuadas indefiniciones de participación social. En Zacatecas, por ejemplo, los participantes en los consejos escolares no saben qué son los consejos, para qué sirven y cuáles son sus funciones específicas. En Colima, reportan las autoras, se asiste a las reuniones del consejo municipal sin orden del día ni agenda previamente establecida; mientras que en Puebla, pese a la “consejitis” que existe en la entidad, no se sabe qué actividades realiza el CPS.

Los testimonios de las autoras comprueban, entre otras cosas, que el modelo de política pública adoptado por el gobierno para la participación social es fallido. Desde las alturas del poder se lanzó una idea en el sentido de transformar la escuela, esto es, la unidad básica del sistema educativo mexicano y, como lo corrobora el texto, poco se ha logrado. Ya pasaron 15 años desde que entró en vigor la Ley General de Educación y, además, tres administraciones han tenido la oportunidad de revertir el *impasse* de la política de participación social. Desafortunadamente, esta oportunidad parece haber sido rechazada lo que obliga preguntar ¿por qué?, ¿en qué se asienta esta inacción del gobierno mexicano?, ¿qué resultados está acarreado?, y ¿cómo el ciudadano recrea los esquemas formales y burocráticos de participación social?

Las autoras arrojan luz sobre estos cuestionamientos y afirman que existen traslapes entre las actividades propias de los miembros de los Consejos Escolares con las de sus contrapartes de la Asociación de Padres de Familia. También describen ciertas conductas de presidentes municipales, regidores en educación, supervisores escolares y asesores técnicos pedagógicos. A todos habría que incluirlos en análisis futuros sobre la efectividad de la política de participación social en México y preguntarse si ellos pueden representar y apuntalar movimientos de participación incluyentes y legítimos o si son una pieza más de la cadena burocrática que impide mejoras cuando ven trastocados sus intereses.

Políticas y programas: ¿una combinación efectiva?

La integración de políticas con programas de diferente índole pero con vínculos orgánicos estrechos es un tema poco explorado en los análisis de política pública en edu-

cación. Después que las autoras afirman que “los Consejos de Participación Social en Educación no trabajan en consonancia con las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad”, el tema adquiere relevancia y debería recibir mayor atención por parte de los analistas y hacedores de políticas. Sobre todo, a raíz de las propuestas del actual gobierno (2007-2012) para reactivar la participación social en la escuela a través del Programa Escuela Segura (PES). Al respecto, Flores-Crespo y Silva (2008) han dicho que las ventajas de esta propuesta son que el PES arranca desde la escuela, es decir, la célula básica del sistema educativo nacional. Por otra parte, los resultados de cuidar la integridad de niñas, niños y jóvenes pueden ser más palpables que esperar a que, gracias a la participación de la comunidad o de los jefes de familia, se mejore el aprovechamiento escolar de los alumnos, como antes se proponía. No obstante, prosiguen Flores-Crespo y Silva (2008), también hay claras limitaciones en la propuesta de la administración actual. Una es que la participación social en la escuela ya no está vinculada estrechamente con iniciativas orientadas a la mejora de los aprendizajes y, además, el Programa Escuela Segura se pensó para contextos urbanos cuando la participación, como expresión de la democracia participativa, es imprescindible para los contextos más marginados como el rural.

Nuestra ciudadanía

Hasta aquí se ha visto que la política de participación social desde el lado de la “oferta” gubernamental no ha demostrado eficiencia, pero ¿qué ocurre desde la “demanda”? Es decir, ¿desde la construcción de la ciudadanía? Un argumento central del texto es que, en los casos que analiza, no parece haber una “cultura de la participación social”. Se espera que “todo” lo haga la autoridad; hay poca asistencia de la gente a las reuniones de consejos, y el funcionamiento de los consejos municipales de participación depende de la actitud del presidente municipal. Además, dicen las autoras, la gente desconoce el papel que desempeña la participación social en el aprovechamiento escolar de sus hijos y, por si fuera poco, los docentes “temen” que los jefes de familia se inmiscuyan más allá de lo que les corresponde.

Una vez reconociendo que no existen mecanismos de participación ágiles, transparentes y efectivos, se debe reflexionar si realmente los habitantes de este país estamos en condiciones de construir nuestra propia ciudadanía e ir fortaleciendo nuestra participación en los asuntos escolares y educativos. Este ejercicio debe iniciarse no *sólo* desde los espacios que ocasionalmente el gobierno abre, sino desde nuestra propia conciencia y desde nuestra propia actitud.

La calidad ciudadana, dice el Instituto Federal Electoral (IFE, 2005) comienza a construirse cuando la persona siente la necesidad de informarse y exige estar conve-



nientemente informada de lo que ocurre fuera de su casa; cuando se dota de elementos que le ayudan a discernir, a edificar la crítica personal y a razonar sobre su comunidad política. Gracias al trabajo de Arcelia Martínez, Teresa Bracho y Claudia Martínez, las preguntas sobre la construcción de nuestra ciudadanía nos enfrentan con mayor fuerza. ¿Qué responsabilidad tendremos los ciudadanos de México en el desempeño de la política de participación social en la educación y en la escuela? Para responder esta pregunta tal vez se tengan que identificar y diseminar experiencias de participación social en las que la gente se involucre sin tener que seguir órdenes “superiores”, en donde los ciudadanos ejerzan la capacidad de discutir los problemas educativos y escolares de manera abierta y franca y, sobre todo, en donde las autoridades educativas manden obedeciendo. Si esto ocurre ahora en México hay buenas razones para ser optimistas. No olvidemos que, como bien afirma George Orwell,

aún sin elección podemos obtener el gobierno que queremos, siempre y cuando lo queramos con suficiente urgencia. Un verdadero empujón desde abajo lo logrará. En cuanto a quién estará en ese gobierno cuando llegue, no predigo nada. Sólo sé que los hombres correctos estarán ahí cuando la gente realmente los desee, puesto que son los movimientos los que hacen a los líderes y no los líderes a los movimientos (Orwell, 2003: 90).

Referencias

- Flores-Crespo, P. y M. Silva, 2008, “Programa Sectorial de Educación 2007-2012: ¿esquema innovador de planeación educativa?”, *Campus Milenio*, núm. 259, 7 de febrero.
- IFE, 2005, *Programa Estratégico de Educación Cívica, 2005-2010*, México, IFE.
- Orwell, G., [1941] 2003, “El león y el unicornio: el socialismo y el genio inglés”, en *Ensayos escogidos*, México, Sexto Piso.

PEDRO FLORES-CRESPO*

* Doctor en Política por la Universidad de York. Investigador en el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana.

