

Plataforma Educativa 2006

Cuaderno de trabajo

IV. Participación social y ciudadana

Elaboración:

Pedro Flores Crespo

Revisión:

Sandra Aguilera
Miguel Ángel Rodríguez
Maira Pavón
Lorenza Villa Lever

INDICE

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

POR EL GRUPO DE REDACCIÓN:

Canales Sánchez Alejandro
Cortés Vargas Daniel
Flores Crespo Pedro
Ibarrola Nicolín María De
Márquez J. Alejandro
Muñoz Aldo
Muñoz Izquierdo Carlos
Pavón Tadeo Maira F.
Rodríguez Gómez Roberto
Rodríguez Miguel Angel
Villa Lever Lorenza

COLABORACIÓN:

Aguilera Sandra
Burbano Liliana
Galicía Teresa
Navarro Yoalli
Silva Laya Marisol

OCTUBRE, 2005

1.	Descripción general de la problemática	2
1.1.	El ejercicio de la razón pública en México	2
1.2.	Beneficios de la participación ciudadana	3
2.	Balance de las políticas y de los programas	5
2.1.	Marco legal. Vacíos y omisiones	6
2.2.	Problemas de los modelos existentes de participación social.....	8
2.2.1.	Conapase	8
	Evaluación de metas: Indefinición e incumplimiento	9
2.2.2.	Compromiso Social por la Calidad de la Educación	14
2.2.3.	Consejo de especialistas	16
3.	Tareas pendientes	17
3.1.	Institucionalidad democrática: Tarea primordial del gobierno.....	17
3.2.	Ciudadanía participativa.....	18

PRESENTACIÓN

De cara a la coyuntura política de 2006, Observatorio Ciudadano de la Educación e Incidencia Civil en Educación se han propuesto trabajar con el ánimo de ejercer un juicio crítico, independiente y fundado sobre la política educativa de nuestro país. ¿En qué se ha avanzado? ¿Qué metas no se han cumplido? ¿Qué retos tienen enfrente los candidatos y sus partidos políticos en materia educativa?

Estos cuestionamientos son abordados en el documento que usted tiene en sus manos, sin embargo, pensamos que hay que ir más allá; por lo tanto, le invitamos a que discuta el contenido de este material y trate de impulsar el diálogo con el objetivo de formular propuestas claras y concretas. Los ciudadanos y sus organizaciones tienen mucho que decir sobre los problemas educativos del país y la forma en que éstos podían aminorarse.

Las propuestas que usted y sus organizaciones formulen servirán para nutrir la Plataforma Educativa 2006, la cual, será presentada a la sociedad en general y a los representantes de los principales partidos políticos estableciendo así, un valioso espacio de interlocución entre autoridades políticas y ciudadanos.

Para *Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE)* el tema de la participación ciudadana es central tanto como área de acción propia como materia de reflexión colectiva. OCE surge en 1999 con el propósito precisamente de promover la conciencia y el juicio crítico independiente acerca de los problemas educativos del país ante la carencia de mecanismos que contribuyeran a incentivar el diálogo entre los ciudadanos y las autoridades educativas. En este cuaderno se analiza la situación que guarda la el proceso *participación social en la educación*, tomando como referencia las acciones implementadas a lo largo del presente sexenio. Se realiza un balance de las acciones en el cual se destaca lo que se ha hecho y lo que no, los logros alcanzados, dónde no se registran los resultados esperados y, del mismo modo, se identifican los vacíos que persisten. Finalmente, se delinear las tareas pendientes. Este análisis se ubica en el ámbito nacional, esperamos que la discusión en los foros enriquezca la reflexión con las experiencias regionales y nos permita arribar a propuestas concretas para mejorar el sistema educativo en nuestro país.

1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA

1.1. EL EJERCICIO DE LA RAZÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Observatorio se ha fijado como uno de sus grandes objetivos, contrarrestar la cultura de la apatía y el conformismo ciudadano a través de sus acciones de formación de opinión pública crítica e independiente. No obstante, esta labor no ha sido nada fácil dada la verticalidad, autoritarismo y visión corporativa con que se gestó el sistema político mexicano a lo largo del siglo veinte, el cual dejó pocos espacios para la libre expresión del individuo. Es paradójico que pese a que el Estado mexicano contribuyó significativamente a la modernización de diversos ámbitos de la vida nacional, éste, desafortunadamente, como bien lo afirmó Octavio Paz¹, no tuvo la capacidad de modernizarse a sí mismo. Esta limitación causó diversos vicios para la vida pública de México. Por ejemplo, en lugar de discutir los asuntos públicos abiertamente, éstos se “cuchicheaban” (en palabras de Paz); además, en vez de que los políticos rindieran cuentas a la sociedad sobre el producto de sus acciones, éstos se ocultaban en los informes escritos que a medida que se ampliaba su discurso se alejaban más de la realidad. Daba la impresión que para los regímenes revolucionarios y “modernizadores” reconocer sus deficiencias equivalía a auto denigración². Ni por casualidad se asomaba el juicio balanceado de sus acciones. Cuando aparecían reportes externos, los cuales resaltaban de manera fundada las fallas de la política educativa, los representantes del Estado preferían meter esa información en el cajón, echarle llave y justificarse diciendo que no querían “generar conflictos mayores” con la divulgación de esos datos. Como era de esperarse, todas estas conductas fueron repercutiendo gradual y negativamente en el ámbito de la política nacional y sobre todo, en nuestra formación como verdaderos ciudadanos.

A la par de ser evidente la incapacidad por parte de los representantes del Estado de escuchar, dialogar y llegar a acuerdos transparentes, la mayoría de los mexicanos nos fuimos haciendo reticentes a participar en procesos democráticos más extensos que el valioso hecho de emitir nuestro voto. Hemos vivido - y vivimos - la democracia de un modo limitado cuando ésta, como afirma Amartya Sen, incluye preceptos más amplios que solamente votar o regirse por la mayoría. Para este autor, la democracia puede también concebirse en términos de promover la

¹ Paz, O. 1990. *The Philanthropic Ogre*. Inglaterra: Penguin.

² OCE, 2002. Comunicado 49: Rendir cuentas en educación en *Comunicados Volumen II 31-60*. México: OCE.

discusión y ejercer el razonamiento público³.

El ejercicio de la razón pública, según el *Instituto Federal Electoral* (IFE), puede entenderse como la “experiencia cotidiana de los ciudadanos cuando participan, con reales posibilidades de influir, en la deliberación de las decisiones públicas” y ocurre, según el IFE, en tres momentos secuenciales. El primero se basa en el “vigoroso flujo público de información libre de censura; en el segundo tiene lugar la deliberación colectiva de las razones informadas y el tercero es cuando los ciudadanos participan de la decisión, a través de su influencia en organizaciones sociales, en la opinión pública o directamente con su voto”⁴.

1.2. BENEFICIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿Por qué es importante la participación de las personas en los asuntos públicos como la educación? En primer lugar habría que dejar bien claro que para Observatorio la educación es un asunto público porque “lo público”, como sustenta Enrique Cabrero, es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano⁵. Esta posición rechaza entonces la idea de que lo que ocurre con la educación, con el diseño de sus políticas y con sus resultados compete sólo al Estado o es propiedad exclusiva de una burocracia sindical. Los ciudadanos, especialistas, jefes de familia y organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores, deben también involucrarse de manera responsable en la hechura de política pública educativa.

Además, la participación social es valiosa porque ayuda a develar el carácter ciudadano de los individuos que viven y actúan en un país que aspira a ser democrático. Según el IFE, la “calidad ciudadana comienza a construirse cuando la persona siente la necesidad de informarse y exige estar convenientemente 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”⁶. Pero la participación social también puede ser sustancialmente valiosa en

³ Sen, A., 2005, citado en el periódico *The Hindu*, 01.08.05, India. Esta visión es compartida por diversos estudiosos de las ciencias políticas como Guillermo O’ Donnell quien han planteado que una democracia débil es aquella que se desentiende por completo de exigir cuentas y participar (en OCE, 2000. Comunicado 41: La Hora de la Ciudadanía).

⁴ IFE, 2005. *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*. México: IFE, p. 20.

⁵ Cabrero, E., 2000. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes en *Gestión y Política Pública*, Vol. IX(2), pp. 189-229.

⁶ IFE, op. cit. p. 21.

cuestiones de índole ética y moral como sería el aminoramiento de condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión. Amartya Sen explica este punto y dice que se puede hacer una crítica en torno a graves rezagos sociales que el gobierno mayoritario no garantiza – por ejemplo, la protección de los derechos de las minorías - hasta que el debate público dé a estos problemas suficiente visibilidad y *status* políticos como para producir el apoyo público generalizado⁷. El silencio, dice este autor, es poderoso enemigo de la justicia social.

En el ámbito de la educación en México, el actuar de los ciudadanos es necesario porque contribuye, como apunta Pablo Latapí Sarre, a “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 esto, dice el investigador, puede redundar en el fortalecimiento del carácter integral de la educación.⁸ En adición a estas razones, se puede argumentar también que la participación ciudadana acarrea otro tipo de ventajas tales como el debilitamiento de la cultura de simulación y del triunfalismo oficial que, entre otros, daña en gran medida el buen diseño de política pública.

Además, al construir espacios de interacción y diálogo entre decisores políticos y personas interesadas en la educación, se puede ir construyendo una relación de confianza, la cual, desafortunadamente en México se ha perdido a consecuencia de diversas razones como la corrupción, la impunidad o los manejos clientelares de los intereses de la gente oprimida por parte de los “líderes populares”.

Pero enumerar las ventajas de la participación social en el ámbito de la educación nos lleva directamente a una pregunta, ¿cómo funciona esta política en nuestro país? Si hemos dicho que el involucramiento de los ciudadanos conlleva valiosos beneficios de tipo individual y social es necesario entonces hacer un repaso pormenorizado de lo realizado por el gobierno mexicano en esta materia durante los últimos años.

⁷ Sen, A. 2004. El ejercicio de la razón pública en *Letras Libres*, mayo, año VI. no. 65, pp. 12-20.

⁸ Latapí, P. 2004. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE., p. 42.

2. BALANCE DE LAS POLÍTICAS Y DE LOS PROGRAMAS.

El tablero político del país y, consecuentemente, la forma en que se formulan las políticas educativas, ha cambiado considerablemente de veinte años a la fecha. Sería erróneo soslayar la apertura a nuevas y diversas fuerzas políticas de finales de los setenta, la aparición de la disidencia sindical, el surgimiento de los movimientos ciudadanos a mitad de los ochenta, la intención de cambiar, mediante los votos, el anquilosado sistema PRI-gobierno, la consolidación del derecho a la libre expresión, la aparición de la alternancia partidista en el 2000, los contrapesos legislativos y judiciales al poder ejecutivo, la posibilidad de tener - aunque aún de manera muy desigual - libre acceso a la información gubernamental, entre otros movimientos que, sin duda alguna, han producido cambios sustanciales en el sistema político de México. Es precisamente a partir de estos acontecimientos que puede entenderse el tema de la participación social y sobre todo, que pueden pensarse, más profundamente, las propuestas ciudadanas encaminadas a desarrollar esquemas de participación efectivos.

Desde 1989 la participación social alcanzó, como ha hecho notar Observatorio⁹, prioridad equivalente a otras políticas tales como la federalización, los cambios en los planes, programas de estudio y libros de texto, y la revaloración social del magisterio. Enmarcada dentro del rubro de gestión escolar, la política de participación social sugería que la escuela se abriera hacia la comunidad y fuera “recuperada” por ésta como institución que está a su servicio¹⁰. Para Norma Veloz éstas podrían considerarse como las primeras invocaciones gubernamentales a la participación social después de décadas de un discurso centrado en la rectoría estatal. No obstante, pese a lo novedoso del discurso, las propuestas sobre la intervención de “la comunidad” eran ambiciosas y poco claras puesto que no especificaban, por ejemplo, los límites que establecieran hasta dónde podía llegar la acción de los jefes de familia.¹¹

Posteriormente, y como es bien sabido, la participación social aparece como una de las políticas firmadas en mayo de 1992 en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y, en 1993, este tema ocupa el Capítulo VII de la Ley General de Educación (de aquí en adelante referida como la Ley).

⁹ OCE, 2004. Comunicado 117: Dilemas de la participación social. México: OCE.

¹⁰ CONALTE, 1991. *Hacia un nuevo modelo educativa*. México: CONALTE-SEP., p. 34.

¹¹ Veloz, N. 2003. *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa*. Borrador de tesis doctoral. FLACSO, México.

2.1. MARCO LEGAL. VACÍOS Y OMISIONES

Dentro de la Ley el tema de la participación social se divide en tres secciones principales. En la primera se enumeran los derechos y obligaciones de los padres de familia y sus asociaciones (artículos 65-67), en la segunda sección se describen los lineamientos generales para la constitución de los consejos de participación social (CPS) (artículos 68-73) y por último, en la tercera, se habla de los medios de comunicación (Artículo 74) y el supuesto apego que éstos deberían tener a las finalidades de la educación nacional, hecho que por cierto es cuestionable y que por lo mismo requiere un amplio debate público.

Con el tema del controvertido papel de los medios de comunicación - sobre todo el de los medios masivos de comunicación como la televisión – se pueden ir señalando las fallas y omisiones que la Ley presenta en lo concerniente a la participación social.

Una primera limitación del marco normativo, asociada con la política de participación social, es la carencia de ordenamientos en relación con el ejercicio de los derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela de los alumnos¹². Estos derechos se refieren, de manera general, a obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos reciban la educación básica obligatoria; a participar a las autoridades escolares los problemas relacionados con la educación de sus hijos; a colaborar con estas autoridades para la superación de los educandos; a formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social; y a opinar, en los casos de recibir educación privada, en relación con las contraprestaciones que fijen las escuelas. Aunque la Ley consagre estos derechos no son, como agrega Latapí Sarre, exigibles judicialmente y por si fuera poco, son derechos individuales no colectivos cuando son algunos grupos sociales (e.g. indígenas, discapacitados) los que sistemáticamente enfrentan mayor exclusión educativa y social¹³. A este respecto, Norma Veloz, observa que la Ley no hace mención a procedimientos e instancias de apelación de tal forma que los padres de familia no cuentan con recurso legal alguno para hacer valer sus derechos.

¹² Según Veloz, N. op.cit, p. 116.

¹³ Latapí, 2004, op.cit.

Aunque la Ley establece las acciones que deberán conocer, proponer, alentar, y respaldar los CPS en cada nivel de gestión (escolar, municipal, estatal y nacional), aún persisten graves omisiones como la falta de “prescripciones específicas” que promuevan, por parte de la escuela, la participación de los jefes de familia. Una de estas prescripciones sería por ejemplo, a nivel escolar, la obligación de la escuela de informar a los padres sobre los programas de estudio¹⁴. Relacionado con este punto la SEP, en palabras del doctor Reyes Tamez, se ha propuesto que los padres de familia participen más, “no en aspectos sustantivos de la educación que son objeto del saber profesional de los docentes, sino en lo que ellos pueden evaluar, como es la asistencia y puntualidad de los maestros [...]”¹⁵. En su entrevista con Latapí, Tamez también destaca un punto sobre el cual los padres deberían poner mayor atención y que, a juicio de Observatorio, podría apoyar la interacción entre docentes y mentores: el aprendizaje real de los educandos. El aprendizaje real se refiere no sólo a la calificación que el niño logró para acreditar un curso, sino a las habilidades intelectuales y al conocimiento adquirido por el educando para desenvolverse conciente y libremente dentro de su entorno social. Los jefes de familia y sus asociaciones bien podrían preguntarse qué deben saber los niños al terminar cada año escolar para que a partir de ahí asuman su responsabilidad y reflexionen sobre las condiciones necesarias para que sus hijos aprendan más y mejor.

El tema de la transparencia en el manejo de recursos monetarios puede ser otra “prescripción específica” a incluir en la Ley. Es bien sabido que los jefes de familia realizan aportaciones voluntarias a la escuela al inicio del ciclo escolar las cuales se utilizan para diferentes fines, particularmente para mejoras de infraestructura. Si la escuela hace público un informe de cuánto recolectó, qué compró, mediante qué mecanismo hizo las adquisiciones y cuáles serán los resultados de contar con ese dinero, la relación de confianza con los jefes de familia podría fortalecerse.

Por último, aunque no menos importante, es el hecho de flexibilizar, como ha venido repitiendo Observatorio constantemente, el encuadre que da sustento legal a la política de la participación social. Esto es necesario por la diversidad de situaciones escolares que es tan amplia y la cual no puede simplificarse tratando de darle cauce a través de un solo modelo de consejo escolar, municipal, o estatal¹⁶. Imaginemos, por ejemplo, una escuela o un municipio en donde no llega

¹⁴ Veloz, N. op.cit, p. 116.

¹⁵ Citado en Latapí, 2004, p. 225.

¹⁶ OCE, 2000. Comunicado 1: ¿Qué pasa con los Consejos de Participación Social? México: OCE. En www.observatorio.org

la información necesaria o en donde la fuerza política de las autoridades locales y estatales amenaza la posibilidad de organizarse de manera libre y autónomamente. ¿Qué cultura de participación ciudadana puede haber en estos ambientes? "Insistir sólo en las formas concretas de la participación, ignorando la complejidad histórica y cultural que la condiciona, sería querer empezar por el final"¹⁷.

2.2. PROBLEMAS DE LOS MODELOS EXISTENTES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

2.2.1. CONAPASE

En su más reciente libro, *La SEP por dentro*, Pablo Latapí Sarre delinea puntualmente el accidentado camino por el que ha transitado la política de participación social en México desde 1992. En el periodo 1993-1994, dice el investigador, no se pudieron instalar los Consejos de Participación Social tal como se encontraban descritos en la Ley por temor a que fueron usados electoralmente por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Luego, habiendo entrado al poder el gobierno de Ernesto Zedillo (1995-2000), se crea, en 1999 – seis años más tarde de lo previsto - el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase).

El Conapase, se decía, "es una instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, cuyo objeto es promover la participación de la sociedad y el desarrollo de actividades tendientes a fortalecer y elevar la calidad de la educación básica, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como ampliar la cobertura de estos servicios educativos; en el que participarán padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas y representantes de la sociedad especialmente interesados en la educación"¹⁸.

Este esquema de participación social fue criticado por su "concepción oficialista", su pesada estructura y su composición, ya que todos sus miembros "o son designados o son invitados por el secretario de Educación o los secretarios estatales"¹⁹. Por estas razones, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 señaló que el Conapase no respondía al reto de la participación y su operación había sido "pobre", especialmente la de sus homólogos en estados

¹⁷ Latapí, *op.cit.*, p.322.

¹⁸ Estatuto Interno del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, Capítulo Primero, Artículo 2. Consultado en www.conapase.org.mx el 24 de agosto de 2005.

¹⁹ Latapí, *op.cit.*, p.317.

y municipios, “lo que corrobora la idea de que la composición misma de tales organismos no es la adecuada [...]”²⁰. La meta era entonces reestructurar el Conapase para 2002 y además, poner en marcha Consejos Consultivos de Vinculación para la Educación Media Superior y Superior, “cuyo objetivo será recoger de manera sistemática la opinión de los sectores productivos y sociales para enriquecer las políticas establecidas por las autoridades e instancias responsables de coordinar la Educación Media Superior y Superior”²¹.

EVALUACIÓN DE METAS: INDEFINICIÓN E INCUMPLIMIENTO

Con relación a los consejos consultivos de vinculación para la educación media superior y superior, puede decirse que aquí puede haber un traslape con otro tipo de políticas educativas tales como la pertinencia social y la vinculación. No hay que olvidar que algunas modalidades educativas tienen previstos, desde su origen, consejos de vinculación que toman forma al incluir empleadores en sus cuerpos de dirección. De la mano de esta propuesta es fundamental preguntarse, si el hecho de que un representante del sector productivo opine sobre los asuntos académicos de algún bachillerato o de una universidad es sinónimo de participación social: ¿Hasta dónde debe llegar la participación de estos actores?

Lo que sí es claro, en relación a los consejos consultivos de la educación post básica, es que no hay información que permite negar el incumplimiento de esta meta. Hasta la fecha, el gobierno ha fallado en la creación de esquemas de participación social en la educación media y media superior.

Sobre la reestructuración del Conapase se puede decir que no es sino hasta finales de 2004 que éste entró en un proceso de renovación con el propósito de “consolidarse como el instrumento de apoyo, consulta y propuesta para el desarrollo educativo”. Los objetivos de esta renovación son seis, a saber:

1. Construir el consenso nacional sobre la participación social hacia la homogenización de criterios y responsabilidades de los consejos en sus distintos niveles, así como la integración de nuevas propuestas y experiencias de éxito reciente.
2. Involucrar a la iniciativa privada y a la sociedad civil organizada en la solución de problemáticas vinculadas al desarrollo educativo.

²⁰ *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México: Poder Ejecutivo Federal, p. 69.

²¹ PNE, 2001, p. 97.

3. Aumentar el número de consejos escolares y municipales instalados, y que a su vez éstos funcionen correctamente.
4. Consolidar al CONAPASE como un mecanismo de expresión social que contribuya cabalmente con acciones, ideas y propuestas para el sector educativo.
5. Fortalecer al CONAPASE y sus grupos de trabajo para darle causa institucional a las propuestas educativas que emanen tanto de la sociedad como de los distintos niveles de gobierno.
6. Desarrollar parámetros de coordinación entre la sociedad civil, el Consejo Nacional, los consejos estatales y municipales, buscando la mejor comunicación y la mayor capacidad de respuesta a las necesidades planteadas por cada escuela²².

Pese a lo valioso de estos objetivos, éstos admiten por lo menos tres precisiones. Primero, estos propósitos son demasiado generales (léase, por ejemplo, el cuarto objetivo), por lo que esperemos que pronto el Conapase dé a conocer acciones más puntuales sobre su proceso de renovación. Segundo, es grave comprobar que la forma de designación de los miembros del CONAPASE, así como su compleja conformación no cambiaron a raíz del proceso de “renovación”. Aún con este proyecto a cuestas, el Consejo sigue siendo una estructura altamente complicada. Tercero y último, al no haber información disponible al respecto, Observatorio infiere que tanto los seis programas que la Secretaría Técnica del Conapase quiso promover²³ como las tres líneas de acción que el PNE proponía desarrollar²⁴, no se pusieron en marcha o éstas quedaron sin evaluación y seguimiento. ¿De qué otra manera se explicaría entonces -la escasez de información?

Ahora, juzgando por los objetivos de la renovación del Conapase, también hay que reconocer que se advierten cambios en dirección positiva. Uno de éstos es que, al parecer, se quiere lograr un equilibrio entre el hecho de crear un número mayor de CPS y conocer su

²² www.conapase.org.mx [Consultado el 24 de agosto de 2005].

²³ Estos programas son: el Programa de Financiamiento y Autofinanciamiento de las Estructuras de Participación Social en la Educación; Programa para la Vinculación Interconsejos de Participación Social; Programa de Difusión y Concientización de la Participación Social en la Educación; Programa para la Capacitación de los Integrantes de las Estructuras de Participación Social en la Educación; Programa de Rendición de Cuentas y Generación de Estadística de las Estructuras de Participación Social; Programa de Seguimiento de la Correspondencia entre los Programas de Participación Social en la Educación del País y el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (José Chapa, 2002. *Informe Anual de Actividades*).

²⁴ Estas líneas son: (1) promover la participación en el nivel local con base en “ideas y experiencias frescas”; (2) acrecentar la confianza y el respeto de los padres de familia en la escuela y en las autoridades educativas y (3) transitar del esquema de participación basado en la solución de insuficiencias escolares, específicamente, de infraestructura, a otro modelo de involucramiento y colaboración” (PNE, 2001: 97).

“funcionamiento efectivo”. Este punto es muy importante y nos conduce a poner en la mesa una pregunta: ¿En qué medida se han creado más consejos e involucrado un mayor número de actores sociales y políticos, la calidad de la educación básica en México ha aumentado para todos por igual? El Cuadro 1 muestra el número de CPS creados en el nivel municipal y escolar, así como el porcentaje de cobertura por cada uno de estos niveles.

Cuadro 1. Consejos de Participación Social (CPS) por entidad federativa

Entidad	Año de instauración del consejo estatal	Total de municipios	CPS municipales	% de CPS con respecto al total de municipios	Escuelas	CPS escolares	% de CPS con respecto al total de escuelas
Baja California Sur	NI	5	5	100	845	681	81
Coahuila	NI	38	36	95	3954	2544	64
Chiapas	NI	118	69	58	16591	8650	52
Hidalgo	NI	84	34	40	7403	6144	83
Veracruz	NI	220	68	31	19697	15445	78
Distrito Federal	NI	16	0	0	8106	3786	47
Querétaro	NI	18	0	0	3199	696	21
Tlaxcala	NI	60	0	0	1798	190	11
Nacional		2455	1077	44	208,131	133,535	64
Tamaulipas	1993	43	43	100	4784	4142	87
Campeche	1993	11	11	100	1741	1408	81
Guerrero	1993	76	76	100	10041	5772	57
Tabasco	1993	17	15	88	4745	3877	82
San Luis Potosí	1993	58	40	69	7759	5603	72
Chihuahua	1993	67	0	0	5611	3224	57
Puebla	1994	217	135	62	10672	4292	40
Yucatán	1997	106	106	100	3122	2150	69
Sinaloa	1999	18	18	100	6068	5000	82
Aguascalientes	1999	11	11	100	1567	1256	80
Baja California	1999	5	5	100	3068	1175	38
Durango	1999	39	37	95	4966	2589	52
Estado de México	1999	124	25	20	16518	12508	76
Michoacán	1999	113	0	0	11028	2464	22
Quintana Roo	2000	8	8	100	1594	1311	82
Nayarit	2000	20	20	100	2682	1946	72
Zacatecas	2000	57	57	100	4824	2871	60
Guanajuato	2000	46	43	93	10368	7725	75
Colima	2001	10	10	100	1031	802	78
Sonora	2001	72	30	42	4059	3271	81
Nuevo León	2001	51	21	41	5458	3642	66
Oaxaca	2001	570	0	0	11543	8141	70
Jalisco	2002	124	124	100	11555	8793	76
Morelos	2002	33	30	91	1734	1437	83

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Conapase www.conapase.org.mx Consultado el 25 de agosto, 2005.
NI= No instalado

Una de las acciones principales que, según el propio Conapase incluye en su proyecto de renovación, es la puesta en marcha de la Primera Consulta Nacional de Participación Social en la Educación. Esta consulta, según la carta enviada a los directores de las escuelas de educación básica, representa “un esfuerzo para impulsar la cultura de participación social en la educación, iniciar la creación de consensos sobre el tema en el ámbito nacional, así como obtener información para la orientación de prioridades institucionales”.

Esta consulta recopilará la información a través de un cuestionario el cual deberá ser aplicado en una reunión ex profesa del Consejo Escolar de Participación Social²⁵. Es muy meritorio que se inicie este ejercicio consultando a las propias escuelas, que son el centro de la estructura educativa del país. Esperemos que los resultados de la Consulta Nacional pronto sean publicados con todas sus especificaciones técnicas y que, dentro de este punto, se aclare si realmente se aplicó el cuestionario a “todas las escuelas de educación básica de México”, como dice la carta de invitación, o sólo a 100 mil establecimientos como revela el portal electrónico de Conapase.

Por otra parte, el Cuadro 2 presenta algunas cifras que pueden auxiliarnos en nuestra labor de vigilancia social y reflexión colectiva. Como se puede notar, el número de CPS escolares ha seguido una tendencia positiva desde 1998 a 2005, no obstante este no es el caso para los consejos estatales y municipales. En el primer caso hay un consejo estatal menos de 2002 a 2005 y, aún más grave, en el mismo periodo el número de consejos municipales decreció 18 por ciento. ¿Está relacionado este hecho con las limitaciones de cultura política y desarrollo institucional planteadas al inicio de este capítulo? ¿A qué se debe que hayan desaparecido en sólo tres años 236 consejos en el ámbito local? Esta disminución seguramente hará imposible cumplir la meta de instalar 2,200 consejos al término de la administración del presidente Vicente Fox, aunque el número de consejos escolares instalados rebasó por mucho la cifra planeada (35 mil).

²⁵ El Instructivo para la consulta indica que de no existir este consejo, “se les invita cordialmente a conformarlo”. El cuestionario contiene ocho preguntas cerradas y una abierta. Los detalles de cómo realizar la aplicación de este instrumento se puede encontrar en: www.conapase.org

Cuadro 2. Avances en la instalación de los CPS, 1998-2005

	1998 ^a	2000 ^b	2002 ^c	2005 ^d	Meta 2006 ^e
Estatales	14	16	25	24	32
Municipales	903	1,133	1,313	1,077	2,200
Escolares	61,000	93,732	127,559	133,535	35,000

Fuentes: a. Información proporcionada por el entonces secretario de educación en su comparencia ante la Cámara de Diputados, 23.09.98 en OCE, 2000. Comunicado 1: ¿Qué pasa con los Consejos de Participación Social?

b Veloz, 2003, op. cit con base en los datos del Conapase www.conapase.org.mx/estatales.htm 10 de junio, 2000

c. Informe Anual de Actividades del año 2002 de la Secretaría Técnica del CONAPASE.

d Elaboración propia con base en www.conapase.org.mx Consultado el 25 de agosto, 2005.

e Programa Nacional de Educación 2001-2006. México: PEF.

2.2.2. COMPROMISO SOCIAL POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Para lograr los fines del *Programa Nacional de Educación 2001-2006* se dijo que era necesario un “gran acuerdo nacional” en donde todos los actores involucrados en el proceso educativo unifiquen esfuerzos y antepongan el interés nacional a los propósitos individuales o de grupo. A partir de esta idea surge el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE), el cual fue suscrito en agosto de 2002 por la SEP, el SNTE, los gobiernos estatales, universidades y diversas organizaciones sociales.

Norma Veloz hace notar que el CSCE, a diferencia del ANMEB de 1992, plantea el mejoramiento tanto de la educación pública como de la educación privada y no sólo en los niveles básicos, sino en todos los niveles y en todas las modalidades de educación²⁶. ¿Ha tenido el mismo impacto el Compromiso que el Acuerdo?

El Compromiso, como Observatorio señaló en su momento, consigna laudables propósitos de cuantos lo suscriben y anuncia convenios sobre las acciones que se debían realizar. Sin duda alguna, es adecuado que se busque un acuerdo social para promover las políticas públicas en educación²⁷; sin embargo, también se destacó, el Compromiso es un documento muy general por lo que no sorprende encontrar una estrecha similitud entre los compromisos anunciados y las metas propuestas en el PNE.

²⁶ Veloz, op.cit.

²⁷ Comunicado 82: Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

Entre las novedades que a juicio de Observatorio tenía el Compromiso estaban básicamente dos. La primera, fue el anuncio de impulsar en el nivel básico las escuelas de jornada completa y la segunda fue el compromiso hecho por el SNTE de establecer mecanismos modernos de promoción de su personal a puestos de dirección, supervisión y jefaturas de sector. Esta última política está basada en la realización de exámenes de ingreso al servicio magisterial y concursos de oposición para la movilidad laboral de los profesores.

Entre las críticas que Observatorio expresó en referencia a la formulación del Compromiso estuvieron la falta de información sobre cómo se iba a articular la acertada medida de concursar las plazas de directivos escolares con el Programa de Carrera Magisterial. Por otra parte, el CSCE no especificaba qué acciones se habrían de emprender para impulsar la real participación de los sectores involucrados pues omitía mencionar a los consejos de participación social. A este respecto, vale la pena recordar que recientemente, el doctor Reyes Tamez aseguró que el Conapase “se ha reactivado dentro del espíritu del Compromiso Social por la Calidad de la Educación”²⁸, cosa que imprime confusión y que sorprendentemente no es mencionada en el portal electrónico del Consejo.

Igualmente, Observatorio se preguntaba por el ejercicio de seguimiento de los compromisos contenidos y por el supuesto Consejo que debía ser integrado por representantes de los sectores que suscribieron el acuerdo, el cual, se decía, tenía que presentar reportes periódicos sobre los avances realizados.

A un año de signado tal compromiso, Observatorio realizó un balance crítico de las acciones emprendidas por los principales actores incluidos en dicho acuerdo²⁹. Ahí se destacaba el controvertido papel de los líderes sindicales en el desarrollo educativo del país, los magros cambios en la asignación de recursos públicos a la educación del país por parte del gobierno, la obtusa y partidista actuación de los legisladores al aprobar vitales reformas académicas apresuradamente y sin fundamento y, además, el papel de los medios de comunicación masiva, en específico, la televisión que no tiene contrapeso alguno que cuestione su persistente labor deseducadora. En 2004, el doctor Reyes Tamez señaló que, “en lo único en que hemos avanzado es en la televisión por cable; hemos ganado espacios para la educación y firmado convenios con canales como *National Geographic, Discovery, History, Chanel Arts and*

²⁸ Citado en Latapi, op.cit, p.226.

²⁹ Comunicado 109: “Compromiso” por la calidad.

Entertainment, etc., para que nos cedan los derechos y podamos utilizar sus materiales sin costo en las escuelas”³⁰.

Es el propio secretario de Educación Pública quien también comenta que el Consejo Nacional de Seguimiento del Compromiso se está reuniendo una vez al mes y explica: “La forma en que opera es que sus diversas comisiones (bajo la presidencia que ahora ocupa Lorenzo Servitje) – de Estatutos, de Trabajo Educativo, de Promoción y Divulgación, y otras – vayan estudiando las preocupaciones que llevan los propios miembros del Consejo respecto del sistema educativo”. Si existe todo este trabajo, ¿en dónde están los reportes periódicos que supuestamente darían cuenta de los avances realizados? ¿Qué entidades han refrendado el Compromiso?³¹ Hasta donde tuvo acceso Observatorio no aparecen avances de lo realizado en esas reuniones. Además, es sintomático que en algunos boletines de Comunicación Social de la SEP se describan acciones de apoyo a la educación diversas fundaciones y empresas (Microsoft, Telmex)³² y no se explique si estas colaboraciones se enmarcan dentro del gran acuerdo que, según Vicente Fox, transformaría “la enseñanza y el aprendizaje para las nuevas generaciones”³³.

2.2.3. CONSEJO DE ESPECIALISTAS

Al contrario de otros programas educativos, es aliciente que el PNE 2001-2006 recurra constantemente al papel de la investigación dentro del proceso de formulación de política educativa. “Gracias a mecanismos eficaces de fomento, la investigación y la innovación educativas se habrán fortalecido y contribuirán sistemáticamente a mejorar la calidad del Sistema”³⁴. En consonancia con esta visión moderna y como parte de este objetivo, se estableció como meta que en 2002 se pusiera en marcha el consejo de especialistas con el propósito de recoger sistemáticamente los puntos de vista de destacados investigadores y así fortalecer la toma de decisiones. A 2005, dicha meta no se ha cumplido. Sigue sin existir un órgano consultivo a través del cual las autoridades confronten sus puntos de vista con los de los especialistas.

³⁰ Citado en Latapí, op.cit., 227.

³¹ A octubre de 2002, solamente nueve entidades federativas había ratificado el CSCE (Baja California, Sonora, Coahuila, Sinaloa, Aguascalientes, Guanajuato, Morelos, Tabasco y Quintana Roo) (*Boletín 268*, SEP, México, 23.10.02).

³² Boletín “SEP, INEA, CONEVyT y Organizaciones Civiles unen esfuerzos para abatir rezago educativo (15.02.05. www.sep.gob.mx

³³ Citado en *La Jornada*. Nota de Claudia Herrera y Juan Manuel Venegas sobre el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (09.08.02).

³⁴ PNE, 2001, p. 87.

3. TAREAS PENDIENTES

Al hacer el repaso histórico de la política de participación social en México se puede pensar que su fomento, promoción, desarrollo e incluso su involución, ha venido exclusivamente de parte del gobierno, no obstante, esta visión es errónea. La participación social no es una concesión gubernamental; es un derecho. Además, ésta siempre ha estado presente en el ámbito educativo debido al lógico interés de los jefes de familia en el desempeño escolar de sus hijos³⁵. En muchos casos las madres y padres de familia interactúan con los maestros o directores para aportar recursos económicos y materiales, incluso fuerza de trabajo, para mejorar las condiciones físicas de las escuelas.

Si bien es cierto que la participación social se da como parte de una reforma política, conforme a la cual el gobierno, en coincidencia con lo que sucede en el entorno internacional³⁶, la convoca, también debe tenerse en cuenta que el involucramiento de los sujetos interesados en la educación se ha construido como resultado de una exigencia de la propia sociedad³⁷. Siguiendo esta línea de pensamiento, Observatorio procede a plantear una serie de acciones específicas para ser tomadas en cuenta tanto por la sociedad misma como por el gobierno, que incluye específicamente el poder ejecutivo, legislativo y judicial.

3.1. INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA: TAREA PRIMORDIAL DEL GOBIERNO

Es necesario impulsar la política de participación social para que supere el impasse en que se encuentra. Para ello, Observatorio propone, entre otras acciones, las siguientes:

- **Revisar el marco legal en que se sustenta la participación social con el propósito de:**
 - incluir procedimientos e instancias de apelación para que los jefes de familia puedan hacer valer sus derechos.
 - incluir prescripciones específicas para que los jefes de familia pueden exigirles a las autoridades de la escuela la puntual asistencia del maestro y el manejo transparente de las cuotas voluntarias.
 - flexibilizar el encuadre legal para poder darle cabida a las diversas formas de participación social en la escuela.

³⁵ OCE, 2000. Comunicado 1: ¿Qué pasa con los Consejos de Participación Social? México: OCE. En www.observatorio.org

³⁶ Véase, por ejemplo, la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* de Jomtien, 1990 la cual habla de que la educación básica debe verse como responsabilidad de la sociedad entera.

³⁷ OCE, 2004. Comunicado 117: Dilemas de la participación social. México: OCE.

En estos asuntos se requiere la discusión y el diálogo con los legisladores quienes, sorprendentemente, se muestran alejados del tema de la participación social cuando éste enfatiza la relación entre ciudadanos y representantes políticos.

- **Reformar las formas de designación de los miembros** del CONAPASE, así como su conformación para que deje de ser una estructura complicada, vertical e inoperante.
- **Definir claramente las atribuciones de los consejos de participación social en la educación media superior y superior** con el propósito de saber qué actores podrían incluirse en tales esquemas y hasta qué grado.
- **Afinar los mecanismos de comunicación social de la SEP** para brindar información sobre:
 - El funcionamiento efectivo de los consejos de participación social.
 - Las razones por las cuales ha descendido el número de consejos de participación social en el nivel estatal y municipal.
 - Los acuerdos contenidos en el Compromiso Social por la Calidad de la Educación.

3.2. CIUDADANÍA PARTICIPATIVA³⁸

En este documento Observatorio puso mayor atención a la institucionalidad democrática; no obstante, es importante aclarar que para promover la participación social, también se necesita combatir las debilidades y fragilidades de la ciudadanía como son: la intolerancia al disenso, la proclividad a la denuncia y a la descalificación más que al análisis racional, el bajo nivel informativo (muchas veces fomentado por las injustas condiciones de vida de las personas), y la falta de solidaridad de los mexicanos para actuar en comunidad, entre otros. En específico, Observatorio propone que los jefes de familia y sus asociaciones se enteren qué deben saber los niños al terminar cada año escolar para que a partir de ahí asuman su responsabilidad y reflexionen sobre las condiciones necesarias para que sus hijos aprendan más y mejor.

Observatorio ha tratado de mostrar el fundamento ético y democrático, así como la validez práctica de la participación ciudadana en el ámbito educativo. La realización de estos valores requiere de una visión independiente y de acciones sólidas y consistentes; esperamos que lo sugerido aquí sirva para discutir diversos puntos de vista y para formular propuestas que se traduzcan en efectivos esquemas de participación. Es hora de ejercer la razón pública en México.

³⁸ Para mayor información sobre estos dos referentes, véase nuestro Comunicado 41: La hora de la ciudadanía.