



Red de Investigadores Educativos Chihuahua A.C.
Chihuahua, México
www.rediech.org



ISBN: 978-607-98139-0-1
<https://rediech.org/inicio/images/k2/Debate-04-04.pdf>

Úrsula Zurita Rivera

2018

Desafíos de la participación social en las escuelas y la educación a cien años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En J.A. Trujillo Holguín y L.I. Dino Morales (coords.). *Debate legislativo y educación. El artículo tercero a cien años de la Constitución Política de 1917* (pp. 283-300). Chihuahua, México: Red de Investigadores Educativos Chihuahua.



Creative Commons Atribución / Reconocimiento-No comercial 4.0.
Licencia Pública Internacional
CC BY-NC 4.0

Desafíos de la participación social en las escuelas y la educación a cien años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Úrsula Zurita Rivera

INTRODUCCIÓN

El proyecto educativo trazado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue revolucionario por su naturaleza, su orientación y sus fines. En ese proyecto se depositaron los anhelos por construir un país justo, equitativo, libre, democrático y moderno (Latapí, 1998; Barba, 1998; 2007). La invocación de la participación social fue inevitable en el proyecto político que se cifró en la definición y construcción del Estado Mexicano, sustentado en una educación laica, gratuita y popular, preocupado en garantizar la educación para las grandes mayorías que habían estado históricamente excluidos. Sin embargo, fue hasta fines del siglo xx cuando la participación social en la educación fue plasmada en un lugar primordial el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) en 1992 y en la posterior publicación de la Ley General de Educación de 1993; aunque, desde la reforma del artículo 3º constitucional emprendida en 1946, se introdujeron ciertos principios democráticos en la educación que, sin explicitar la noción participación social, se hizo referencia a su espíritu (Latapí, 1998; Barba, 1998, 2007; Zorrilla y Barba, 2008).

Ahora bien, si se realiza una lectura cuidadosa de las evocaciones y definiciones implícitas y explícitas de la participación social, se observa que aquellas visiones aparentemente comunes en el siglo xx, no lo fueron del todo ya que se expresaron profundas diferencias en cuestiones básicas como quién, cómo y para qué participa. En este escenario, hay algunas tendencias observables que conviene destacar porque ilustran el carácter paradójico y contradictorio del desarrollo de la participación social en la educación en México.

Para empezar, los “participantes” han sido diferentes individuos y grupos que, en varias décadas fueron circulando en el escenario educativo donde, por alguna razón, fueron convocados o ellos mismos exigieron su derecho a intervenir en el destino educativo de México. Tal como lo señalaron Zorrilla y Barba (2008), ese devenir muestra como hay actores que surgieron o se volvieron más visibles en

Úrsula Zurita Rivera. Profesora-investigadora de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México, Ciudad de México. Es socióloga, maestra en Sociología Política y doctora en Ciencia Política (UNAM). Sus temas de investigación y publicaciones giran en torno a la participación social, la violencia en las escuelas y la educación para la vida democrática. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel 1. Durante 2015 colaboró en el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), presidido por el Dr. José Sarukhán. Es integrante del Comité Técnico Especializado en Evaluación de la Oferta Educativa del INEE desde octubre 2014. Su libro en coautoría más reciente es: *La violencia escolar en México* (Cal y Arena, UdeCol y SINED); y el último libro de su autoría es: *No gritar, no correr, no empujar. Las miradas, voces y acciones de los estudiantes y los docentes del DF respecto a las normas* (UNAM, 2016). Correo electrónico: uzurita@flacso.edu.mx

ciertas coyunturas y etapas clave como la desconcentración administrativa en los años setenta, la descentralización educativa en los 90 o las reformas de principios del siglo XXI a partir de los cuales fueron transformados los paradigmas educativos. En esos procesos, algunos actores destacaron porque no sólo se erigieron como actores con una identidad propia y con un papel relevante materia educativa y, sobre todo legítimo ante las autoridades y la sociedad general. Además, esos actores también consiguieron preservar y consolidar su poder atravesando épocas, administraciones y niveles de gobierno. Entre este tipo de actores se encuentran los grupos empresariales conservadores o el Sindicato Nacional del Magisterio, por ejemplo. En contraste, se hallan otros actores, como los padres de familia y, sobre todo, el alumnado, quienes históricamente han tenido un papel secundario con menores oportunidades para intervenir en la educación y en las propias escuelas a las que pertenecen (Zurita, 2015).¹

En ese contexto, los padres de familia han sido convocados a participar en diferentes actividades, proyectos, programas y políticas educativas, pero en términos generales han tenido un papel subordinado y remedial (Zorrilla y Barba, 2008). Por su parte, los alumnos han enfrentado y continúan enfrentando obstáculos permanentes para participar en las escuelas de forma pasiva, supeditada y hacia propósitos convencionales, generalmente bajo el control y la supervisión de los adultos (Zurita, 2013a). Esta tendencia contrasta con el marco normativo que ha tenido una notoria evolución especialmente en lo concerniente a los niños, niñas y adolescentes que inicia con la publicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 y suscrita por el Estado mexicano en 1990, hasta la promulgación en México de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2014 (Zurita, 2013a).

Otra tendencia estrechamente relacionada con la anterior es que, en buena parte del siglo pasado, el desarrollo de la participación social en la educación fue muy sensible a las características, influencias y exigencias impuestas por el entorno. El impacto del contexto es tal, que la naturaleza y las concepciones que han marcado la evolución de la participación social en la educación no pueden comprenderse ni explicarse si se ignora el contexto político, económico, social y cultural prevaleciente (Latapí, 1998; Barba, 2007; Barba y Zorrilla, 2009; Zurita, 2013b; 2015). En este sentido, el sistema educativo no se sustrajo de la contradicción histórica que se erigió en México entre, por una parte, la existencia formal de una república federal y democrática según los preceptos constitucionales; y, por otra parte, la existencia real de un estado centralista, autoritario, clientelar y corporativo. En ese marco, la participación se erigió como un referente legitimador de decisiones tomadas por los gobernantes, autoridades educativas y otros actores, quienes le confirieron determinados propósitos vinculados con los desafíos vigentes tanto del ámbito educativo como del proyecto político en curso.

Como tercera tendencia se identifica que, a pesar de los matices y variaciones en los sentidos otorgados a la participación social en la educación y las escuelas mexicanas acordes con el contexto nacional, también han sido coincidentes con los que se registraron en la gran mayoría de los países latinoamericanos (Gajardo, 1998; Torres, 2003; López, 2006). El discurso impulsor de la participación social en los sistemas y centros educativos ha estado sustentado aparentemente a un modelo de democracia participativa y representativa. Este discurso se mostró en momentos especiales como cuando se promovió en México cierta apertura y democratización en los años setenta después del movimiento estudiantil del 68 o en los años noventa cuando se forjaron inéditos procesos de transformación democrática en el país (Latapí, 1998; Barba 1998; Zorrilla y Barba, 2008;

Zurita, 2003). No obstante, las modalidades institucionales de participación social existentes en las escuelas y los sistemas educativos no se ciñen, en estricto sentido, a principios democráticos. Así, en el sector educativo durante el siglo xx, como en otros sectores de la gestión pública, se emprendieron múltiples acciones para asegurar que la participación se desplegara por los cauces institucionales, acotada a las decisiones de las autoridades impidiendo que fuese disruptiva y que se constituyese en una amenaza al orden y el control en manos de las autoridades correspondientes.

En este marco, es pertinente examinar el desarrollo de algunas de las principales concepciones de la participación social en la educación y las escuelas, asumiendo que para cumplir con este objetivo es necesario considerar diversos elementos circunscritos al diseño del sistema educativo mexicano, como también otros relacionados estrechamente con factores políticos, económicos, sociales y culturales que han delineado los contextos donde se forjaron las propuestas más concretas y acabadas para su fomento. Por ahora, se ha documentado que en sí mismo el diseño de las modalidades emblemáticas de participación social, denominadas Consejos de Participación Social, es complejo en cuestiones vinculadas con su composición, integración y funcionamiento que ha impedido su funcionamiento (Zurita, 2015). A ello se suma la heterogeneidad de los sistemas educativos estatales acentuada por el proceso de descentralización impulsada por el Acuerdo Nacional de Modernidad Educativa y Básica en 1992 (ANMEB) en cada una de las identidades que se refleja en su tamaño, los recursos disponibles, el grado de gobernabilidad además de los desafíos educativos que se enfrentan. De igual modo se ha documentado que mientras más complejos y diversos son los contextos nacionales, estatales y locales, más sensibles y vulnerables son los procesos participativos en el ámbito educativo y en las escuelas (Zurita, 2015). Es decir, las condiciones políticas de la transición democrática desplegadas en México a partir de los años ochenta, condujeron a esquemas de alternancia política donde los órganos de gobierno han sido ocupados por representantes de diferentes partidos políticos que suelen tener distintos compromisos con la participación social en la educación. Asimismo, las agudas condiciones de pobreza, inseguridad y violencia por las que atraviesan entidades y regiones del país en las últimas décadas, también han provocado diversas consecuencias en los procesos participativos en las escuelas y la educación.

Por ahora, lo que se puede concluir es que frente a un país que experimentó cambios trascendentales en distintos órdenes políticos, económicos, sociales y culturales, la participación social en la educación también cambió. Sin embargo, por razones prevalecientes en buena parte del siglo xx (autoritarismo, clientelismo), o bien, por otras acotadas a etapas muy específicas (crisis económicas, desmantelamiento del aparato estatal), a más de cien años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la participación social en la educación y las escuelas mexicanas de educación básica es una promesa todavía incumplida (Zurita, 2013a; 2013b; 2015; Barba, 1998; 2007; Latapí, 1998). Sin pretender hacer un análisis exhaustivo, es apremiante realizar un recuento que posibilite reflexionar acerca de algunos argumentos para comprender esta realidad y valorar, entonces, la vigencia de los ideales democráticos en el proyecto educativo y, desde ahí, determinar cuáles son los retos que la participación social tiene en nuestros tiempos. Precisamente, este es el objetivo principal de este documento.

El trabajo está organizado en seis partes: la primera hace un breve recuento conceptual del término participación social. En la siguiente se examinan algunos de los cambios del proyecto educativo en el siglo xx y, en particular, de aquellos que de algún modo se dejan entrever en torno a la participación social y su relación con los ideales democráticos. La tercera se concentra en la

participación social a partir del ANMEB y algunas de las acciones (políticas, programas, proyectos institucionales, por ejemplo) desplegadas en las dos décadas posteriores a su publicación. En la cuarta parte, el análisis se enfoca en la propuesta de la participación social, la autonomía y la gestión escolar a partir de la reforma educativa actual. En la siguiente parte, se hace un balance sobre el estudio de la participación social en las escuelas y la educación en México. Por último, se reflexiona sobre algunos aspectos considerados importantes.

1. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LAS ESCUELAS Y LA EDUCACIÓN, UNA BREVE RECAPITULACIÓN CONCEPTUAL

En general, la participación social tiene que ver con quienes de forma individual y/o colectiva, toman decisiones, identifican problemas, proponen iniciativas y formulan desafíos que vislumbran en el espacio escolar y hasta en aquel espacio donde se diseñan las políticas educativas. En las sociedades contemporáneas, la participación toma cauce por las vías institucionales establecidas o por vías no institucionales. Entre las primeras, en los regímenes democráticos se cuentan con los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones sociales, los organismos civiles, entre otros.

En cuanto a las vías no institucionales se alude a numerosas acciones colectivas, como los movimientos sociales, cuya duración, tipo, participantes, recursos y resultados varían por las diferentes formas en que estos aspectos constitutivos se articulan en un contexto relativamente incierto por la ruptura que su propia existencia le plantea al orden y al cambio. El elemento distintivo principal del primer tipo de participación es que su existencia, evolución y consolidación están apegadas a reglas, procedimientos y principios que establecen con claridad las diferentes maneras en que se materializará la participación. El grado de sofisticación de dichos instrumentos normativos es acorde con la complejidad social e institucional donde se despliegue cada modalidad institucional. En cuanto al segundo tipo, la espontaneidad, incertidumbre, discontinuidad y brevedad inherentes a su naturaleza constituyen algunas de sus cualidades definitorias.

Ambos tipos de participación pueden configurar experiencias concretas en contextos espaciales y temporales determinados que, sin duda, pueden coincidir. Es decir, dichos tipos participativos no son opciones excluyentes, de hecho, existen múltiples casos emblemáticos en la historia política e institucional donde el desarrollo de uno nutre y retroalimenta al otro. Esto es, se han registrado fenómenos sociales donde las modalidades no formales de participación se institucionalizan o, bien son absorbidas o por las modalidades institucionales pre-existentes. Desde luego, que las modalidades no institucionales pueden surgir –de hecho, generalmente aquí se encuentran buena parte de sus orígenes–, en respuesta las limitaciones que expresan las opciones formales disponibles para plantear demandas, exigir la atención de los actores relevantes en ellas y alcanzar los propósitos esperados.

El supuesto central es que las modalidades institucionales de participación deben constituirse en espacios para encauzar las demandas que los individuos y los grupos organizados presentan para que sean atendidas por los gobiernos en curso. Se trata de acciones que logran transformar intereses individuales y colectivos, en demandas sociales que pretenden preservar poder, control, privilegios y estatus; defender identidades políticas, sociales o culturales; conservar visiones del mundo; cambiar las reglas del juego político y no solo modificar la distribución de las ventajas

relativas de una determinada organización donde siempre ganan los mismos; mantener o echar abajo el control social sobre los modelos culturales predominantes; además de aquellas acciones que son abiertamente revolucionarias y que buscan la creación de un nuevo orden social, o un cambio cultura profundo (Melucci, 1999). Así, las acciones colectivas se originan en torno a conflictos, ya sea defensivos u ofensivos, que emergen alrededor de procesos organizacionales, instituciones políticas y orientaciones culturales. De esto se deriva que, en algunos casos, se trata de conflictos donde la mira está puesta en la sociedad, en otros en el gobierno y unos más en el Estado (Melucci, 1999). Las modalidades de participación social no institucionales se diversificaron y al hacerlo incrementaron notoriamente su complejidad y acentuaron sus diferencias en contraste con el desarrollo de los partidos políticos, organizaciones sociales, corporaciones, entre otras.

Estos fenómenos empíricos rápidamente captaron la atención en la academia. Por lo cual no extraña el auge de paradigmas y teorías (el pluralismo, el marxismo, la teoría de la elección racional hasta otras como la teoría de la estructura de las oportunidades políticas, la teoría de la movilización de recursos y la teoría de los nuevos movimientos sociales) que surgieron con la intención de analizar el comportamiento colectivo que colmó al mundo occidental de nutridas, variadas y, sin duda, muy relevantes experiencias.

Con todo, hoy goza de consenso la idea de que la participación es un concepto polisémico ya que se distingue por poseer numerosos sentidos, alcances e implicaciones. Tal es su carácter polisémico que puede cobijar discursos antagónicos desde aquel que encuentra en ella la vitalidad y reflejo concreto de la democracia, la sociedad civil y la activación del espacio público hasta aquel discurso neoliberal que en el marco de las reformas del Estado emprendidas en las décadas de los años ochenta y noventa, halló en la participación un recurso estratégico para que la sociedad organizada asumiese las responsabilidades estatales recién abandonadas (Corvalán y Fernández, 2000; Blas e Ibarra, 2006; Dagnino, 2006; Kliksberg, 2007; Levinson, 2007). Con todo, se advierte el despliegue de procesos participativos desde esos tiempos, algunos promovidos por el propio Estado y otros surgidos espontáneamente y al margen del Estado; o, bien, promovidas por éste, donde coinciden e, incluso, pueden producirse experiencias únicas de intervención ciudadana para determinados individuos y grupos (Dagnino, 2006). Pero aun tratándose de una participación limitada, artificial, accesoria, subordinada promovida por el Estado (Cunill, 2006), la iniciativa puede generar resultados que desbordan su formulación inicial, provocando la conformación de fenómenos sociales que, paradójicamente, deriven en acciones colectivas que no sólo propagan nuevos significados y objetivos de la participación, también les proporcionan nuevos sentidos a las ideas de democracia, sociedad civil, ciudadanía y vida pública.

Ahora bien, teniendo estos planteamientos generales como antecedentes, será posible aproximarse a la comprensión de la singularidad de la participación social en la educación y las escuelas públicas de nivel básico en México, contrastándola con la que se despliega en otros ámbitos. Al hacerlo, será posible identificar aquellos aspectos que comparten con otros procesos participativos tanto en versiones institucionales como no institucionales. Por ahora, habrá que emprender un sucinto recorrido por algunos de los principales momentos de la historia educativa de nivel básico y pública, que permitan aterrizar esta reflexión sobre el concepto de participación social.

2. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LAS ESCUELAS Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE NIVEL BÁSICO EN MÉXICO ANTES DEL ANMEB

Sin estar en incorporado ni acaso mencionada de forma explícita en el artículo 3 constitucional, la participación social alude a intensas experiencias de movilización por parte de maestros, intelectuales, profesionistas, jóvenes, líderes comunitarios, entre otros grupos sociales que emprendieron acciones relevantes para la enorme tarea que suponía, primero alfabetizar, y después proporcionar de manera regular servicios educativos, fundamentalmente de primaria en todo el país. De 10,538,621 habitantes mayores de 10 años que tenía el país en 1921, según información proporcionada por el INEGI, el 65.27% no sabía leer ni escribir. En contraste, 70 años después, según datos del Censo de Población de 1990, la población ascendía a 81,249,645 habitantes en total y de estos, el 12.4% era analfabeta.² La disminución extraordinaria de la población analfabeta en esos niveles y con un sistema educativo prácticamente inexistente al inicio de la década de los años de la década de los 20 –ya que como se sabe, la Secretaría de Educación Pública fue creada en 1921–, no hubiese sido posible sin esa movilización social en un país donde se carecía de los recursos indispensables (maestros, escuelas, infraestructura escolar, materiales, planes y programas de estudio) para la operación regular de escuelas en todo el país y para asegurarles la enseñanza en primaria. La participación y el compromiso de individuos y grupos simpatizantes con los ideales democráticos plasmados en el proyecto educativo, tuvieron un efecto histórico y sin parangón.

Los años que abarca el periodo de los años veinte a los noventa del siglo xx muestran la conformación y consolidación de un régimen autoritario, clientelar y corporativo que, como es esperable, limitó la participación de hombres y mujeres en todos los espacios de la vida (Zurita, 2003). La escuela y el sistema educativo no fueron la excepción. Así, el temor a impulsar una innovación fuera o en contra de las decisiones centralistas que regían en el sistema educativo, impidieron que la participación fuese en la escuela una expresión de las propuestas, decisiones y acciones. La colaboración de los padres de familia o del alumnado en asuntos medulares ha sido rechazada por las autoridades u otros actores poderosos debido a que se concibe como una amenaza al funcionamiento del sistema educativo.

De hecho, especialistas de primer nivel han aseverado la existencia de numerosos y permanentes esfuerzos por parte del sindicato, las autoridades educativas, la iniciativa privada, entre otros actores conservadores para obstaculizar cualquier iniciativa que busque impulsar la participación, incluso de aquellas modalidades institucionales tales como los Consejos de Participación Social (Barba 1999; Latapí, 1998; Zorrilla y Barba, 2007). No obstante, la participación fue promovida en contextos geográficos vulnerables, donde las escuelas funcionaban de forma más vulnerable. De este modo, paradójicamente, la participación de los padres de familia –como la aportación de cuotas, materiales, trabajo “voluntario” para el mantenimiento de la escuela y reparación de la infraestructura escolar, entre otras–, fue indispensable para garantizar los servicios escolares en donde el sistema educativo no podía asegurar su operación cotidiana en las formas y tiempos estipulados por la normatividad nacional respectiva.

Por su parte, la participación en el sistema educativo tampoco fue un fenómeno radicalmente diferente a la participación social en las escuelas públicas de nivel básico ni de aquellos procesos participativos que se desplegaban en otros ámbitos y sectores. Durante buena parte del siglo xx, la participación corrió por los canales institucionales existentes, de manera formal parecía que los

sindicatos y corporaciones de trabajadores del Estado tenían las puertas abiertas para incidir en la formulación de políticas. Sin embargo, en la realidad, la intervención estuvo circunscrita a unos cuantos, representantes de las élites, líderes sindicales y corporativos e intelectuales, quienes en privado reflexionaban con el presidente, el secretario de educación y sus allegados para incidir en la toma de decisiones sobre las acciones que, en su opinión, debían ser emprendidas según los problemas y desafíos que ellos consideraban relevantes. El centralismo, el autoritarismo y el presidencialismo asentados en un partido hegemónico que caracterizaron al régimen político derivado del movimiento revolucionario, fueron elementos que anticiparon el fracaso de casi de cualquier intento por participar en la formulación de las políticas educativas que no naciera de la presidencia o de actores reconocidos por ésta. De igual modo, si se piensa lo que ocurría entre la federación y las entidades federativas, se ha documentado ampliamente que las atribuciones que tenían los estados no les permitían tomar decisiones propias. De hecho, el desempeño educativo de los gobiernos estatales, estaba prácticamente supeditado a las decisiones provenientes del centro.

Sin embargo, en los años setenta comenzó una reforma por modernizar al sistema educativo que incluyó su desconcentración administrativa y que en el marco de la modernización del Estado mexicano que empezó en la siguiente década, alcanzó dimensiones insospechadas en las últimas dos décadas del siglo xx con el firme propósito de revertir los tropiezos educativos a escala nacional y, sobre todo, de darle control al Estado frente a una profunda crisis económica y fiscal.

3. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN Y LAS ESCUELAS EN MÉXICO A PARTIR DEL ANMEB

Además del proceso de descentralización político-administrativa de la Secretaría de Educación Pública que dio a las entidades la dirección de los establecimientos públicos de los niveles educativos de básica y normal, incluyendo la titularidad de las relaciones laborales colectivas y que obligó en cada entidad a emprender un proceso de estructuración y re-estructuración de su propio sistema educativo estatal, el ANMEB concibió esta reorganización a partir del impulso de una nueva concepción de la participación social. Esta concepción cifró su novedad al pretender a través suyo, la democratización del sistema educativo y la apertura de espacios institucionales a la colaboración de numerosos actores individuales y colectivos con el fin de *fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como para ampliar la cobertura de los servicios educativos*, según lo establece el artículo 68 de la Ley General de Educación.

Cabe recordar que una parte importante de la relevancia de dicho Acuerdo se debe a que la participación social fue concebida como un derecho para numerosos actores cuya intervención se podría plasmar en tres dimensiones: el proceso relativo a la formulación de las políticas educativas; en las relaciones entre la federación y las entidades a propósito de la descentralización educativa; y, finalmente, en las escuelas. A partir del ANMEB, los diferentes programas sectoriales de educación, programas estratégicos, pactos políticos, leyes educativas estatales, así como los restantes instrumentos normativos de diferente estatus jurídico que regulan la función educativa del Estado que fueron desplegados después de 1992, refrendaron esta concepción.

En el ANMEB se encuentra el origen de la figura emblemática de esa participación social que desde entonces han sido los Consejos de Participación Social en sus diferentes niveles escolar, municipal, estatal y nacional. No obstante, para varios especialistas, desde su enunciación en este

Acuerdo, estos Consejos estaban destinados a tener limitados resultados, buena parte de ellos previsible desde su nacimiento (Tuirán y Quintanilla, 2012; Zurita, 2013b, 2015). Los Acuerdos Secretariales han sido el instrumento utilizado para establecer los lineamientos que regulan a los Consejos y hasta ahora siete Acuerdos Secretariales se han abocado a esta tarea.

El primer par de Acuerdos que sentaron sus orígenes son el Acuerdo Secretarial 260 firmado el 13 de agosto de 1999 y el Acuerdo Secretarial 280 establecido el 21 de julio de 2000; cuya diferencia central es que el primero estuvo abocado al Consejo Nacional mientras que el segundo se refirió a los Consejos Escolares, Municipales (o Delegacionales) y Estatales de Participación Social. Después de una década, fue publicado el tercer Acuerdo Secretarial 535 el 10 de junio 2010, el cual estuvo dedicado a los Consejos Escolares. La administración federal actual (2012-2018) publicó el Acuerdo Secretarial 716 dirigido a todos los Consejos de Participación Social, el cual fue reformado y adicionado con el Acuerdo Número 10/10/14. Dos años después fue derogado cuando se expidió el Acuerdo Número 02/05/2016 y una vez más fue objeto de algunas modificaciones establecidas en el Acuerdo Número 08/08/2017.

Más allá de las singularidades de cada Acuerdo Secretarial concernientes al diseño institucional de los Consejos de Participación Social, a lo largo de los años han mantenido diversas características comunes referentes su integración, funcionamiento, responsabilidades, por ejemplo, se advierte en todos los Acuerdos que su diseño además de ser abigarrado y complejo, expresan un agudo desequilibrio en cantidad y calidad en torno a sus derechos en contraste con sus obligaciones, que sus funciones son numerosas pero generalmente se remiten a asuntos secundarios.

A lo largo de su historia, su relevancia, en el mejor de los casos, no ha llegado más allá a la emisión de opiniones sobre diversas cuestiones relativas a la gestión, la contraloría, la consulta y el monitoreo. Pero, más allá de que desde sus orígenes les fue vetada explícitamente su intervención en asuntos pedagógicos y laborales, nunca han tenido un papel importante en la toma de decisiones de primer orden, menos aún sus recomendaciones han tenido el estatus vinculatorio (Zurita, 2013b, 2015).

Cabe mencionar que después del ANMEB se desplegaron diversas políticas y programas dirigidos a la educación pública de nivel básico que incluyeron un componente participativo, aunque la gran mayoría de ellos, impulsado a través de sus modalidades institucionales. De este modo, el surgimiento de algunos programas compensatorios en la educación después del ANMEB -como el Programa de Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) y el Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES) impulsados por el Consejo de Fomento Educativo (CONAFE)-, depositaron en la colaboración de los padres de familia buena parte de la consecución de los objetivos deseados. Por ello, se les convocaba para colaborar en actividades fundamentales para la prestación regular de los servicios educativos en contextos geográficos y sociales con diversos problemas que amenazaban la función del Estado mexicano en esta materia. A pesar del carácter estratégico de la participación de los padres de familia en esos programas compensatorios que la llevó a ser promovida por el propio sistema educativo nacional y sus autoridades, ha tenido históricamente un papel subordinado y remedial, sin una influencia decisiva en la educación y en las escuelas públicas mexicanas (Zorrilla y Barba, 2008).

Otros programas posteriores que sin ser compensatorios ni dirigirse a las escuelas y poblaciones más vulnerables, como el Programa Escuelas de Calidad (PEC) creado en el 2001, materializaron

los propósitos del ANMEB al fomentar procesos de toma de decisión en los ámbitos de gestión y pedagógicos en los propios centros escolares, incrementar la participación social y construir una cultura de transparencia y rendición de cuentas en las escuelas (Cabrero *et al.*, 2003; Bracho, 2001). Al hacerlo, el PEC se transformó en un motor estratégico para promover la participación social a través de sus Consejos. Sin embargo, esta apreciación prácticamente se desvaneció desde las primeras evaluaciones periódicas de la implementación de este programa, demostraron y reiteraron año tras año, que la instalación de los Consejos Escolares se había convertido en un mero trámite administrativo necesario para complementar la solicitud de ingreso o renovación de las escuelas al PEC. No sorprenderá decir que, en cuanto a la operación cotidiana de estos Consejos, ésta no ocurrió en los términos establecidos por dicho programa.

Casos como los dos ejemplos arriba señalados muestran que la incorporación de esa concepción “novedosa” de la participación social en el diseño y operación de políticas, programas, gestión del sistema educativo y las escuelas no fue un proceso lineal, unívoco ni mecánico. Lejos de ello, derivó en la configuración de múltiples procesos en las escuelas de nivel básico en las entidades y el propio país que ha mostrado, de forma paradójica, algunos avances y más retrocesos entre el periodo 1992-2012 (Zurita, 2013b). La gran mayoría de esas experiencias escolares se resumen en simulación, en una operación formal, nunca real. Cuando se lograron configurar procesos participativos reales, amplios y cercanos a los ideales democráticos, se convirtieron en experiencias que se desplegaron a pesar del sistema educativo y de sus disposiciones normativas, organizacionales, políticas y escolares (2015).

Al paso de los años, en dónde si se advirtió cierto avance de la participación social después del ANMEB, este ocurrió en la participación de especialistas, instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil en la formulación de las políticas de educación básica. Es decir, con todo y que los Consejos de Participación Social han sido desde el ANMEB la figura emblemática de la participación social, la historia contemporánea da cuenta de una mínima evolución o, en el mejor de los casos, intermitente, acotada a ciertos contextos, disruptiva, con periodos cortos de vida, con resultados escasos y, sobre todo, con mínimas posibilidades de consolidarse dentro o fuera de las modalidades institucionales de participación social (Zurita, 2013b).

Después de un cuarto de siglo del ANMEB, se ha conformado un mosaico de experiencias heterogéneas, intermitentes, vulnerables y en su gran mayoría frágiles, asociadas a la operación de programas federales y estatales en los espacios escolares que es donde habría de materializarse aquella concepción de participación social mediante sus Consejos Escolares. Estos Consejos se combinaron con otras modalidades institucionales de participación previas y posteriores a ese Acuerdo, tales como las asociaciones de padres de familia (AFP), las sociedades de alumnos (SA) y los consejos técnico escolares (CTE), junto con otros mecanismos no institucionales de participación social, configurando procesos participativos singulares (Zurita, 2013b, 2015). En las escuelas, esta experiencia paradójica y contradictoria se vive de manera más acentuada porque es en su gestión diaria, donde se materializa la complejidad del sistema educativo y también porque ahí se han hecho los mayores esfuerzos para instalarlos y hacerlos operar. Sin embargo, en los Consejos de Participación Social en los niveles nacional, estatales, municipales y delegacionales se advierte mayor complejidad y multiplicidad de obstáculos dentro del propio sistema educativo y fuera de éste, que permiten comprender y explicar sus exiguos resultados.

4. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA REFORMA EDUCATIVA EN CURSO

La reforma educativa actual impulsada por el gobierno a cargo de Enrique Peña Nieto (2012-2018) contiene una propuesta en materia de participación un poco diferente a las previas. Dadas las limitaciones de espacio, a continuación, se señalan algunas de sus características e implicaciones más relevantes que se advierten, aun cuando se asume que habrá ajustes y cambios en la fase de implementación de los programas, proyectos y acciones concretas por ahora trazados. Se toma como referencia algunos Acuerdos Secretariales para abordar los temas asociados a los objetivos en torno a la participación social en las escuelas, especialmente a la luz de la propuesta de la autonomía de la gestión escolar

Para empezar, es necesario señalar que la reforma actual contiene aspectos relacionados con los Consejos de Participación Social que buscaron marcar una diferencia respecto a las gestiones previas. Así, por ejemplo, en el Acuerdo 716, refrendados en los Acuerdo 02/05/2016 y Acuerdo 08/08/2017 se estableció la intención de simplificar la actuación de todos los CPS, el reconocimiento de una opción diferente para la conformación del Consejo en las escuelas de integración incompleta, unitarios o bidocentes, la disminución del número de los consejeros, entre otras acciones. También se estableció una estrategia diferenciada para la designación, renovación, duración y remoción según el tipo de representantes, especialmente en el caso del Consejo Nacional. Otro aspecto novedoso es que los proyectos elaborados por los diferentes Consejos serán no sólo objeto del conocimiento de los Consejos ubicados en los niveles superiores, deberán ser difundidos entre la sociedad. Los Acuerdos establecen numerosas funciones cuyo cumplimiento pretende propiciar el apoyo, colaboración y articulación vertical -y no solo horizontal-, entre dichas modalidades institucionales; pero a la vez que conservan temas antiguos e incluyen otros novedosos, muestran que estas figuras enfrentan retos para atender los problemas en los nuevos escenarios de la educación básica y sus escuelas en nuestro país. Esto provoca varias incógnitas acerca de las fuentes, montos y disponibilidad en el acceso y uso de recursos financieros, materiales y humanos imprescindibles para su operación.

Como en los otros Acuerdos, el énfasis de los Acuerdos 716, 02/05/2016 y 08/08/2017 está colocado en la dimensión escolar por el alcance de los cambios en sus Consejos y porque en este ámbito también se está fomentando un modelo de autonomía de la gestión y del currículo, vinculado con la participación social. En términos generales el Nuevo Modelo Educativo propuesto por la reforma identifica al director como el actor protagónico de la autonomía de la gestión escolar y curricular. En los diferentes instrumentos del marco normativo, se confirma el papel protagónico del director para el desempeño de acciones como el uso de recursos, la planeación, la participación social y el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar. El director tiene la responsabilidad, junto con el Consejo Técnico Escolar, la Asociación de Padres de Familia y el Consejo Escolar de Participación Social, de transparentar y rendir cuentas a la comunidad y las autoridades educativas de los procesos y recursos, los aspectos educativos y administrativos que robustecerán la autonomía y la gestión escolar. El director debe guiar, orientar, dirigir, organizar a los diferentes actores para que se hagan cargo de múltiples tareas que les permitirán a las escuelas alcanzar sus propósitos establecidos en la *Ruta de Mejora*³ así como, a la larga, los objetivos que les asignan el marco normativo que regula a la educación básica. En la gestión escolar, el papel del director no

sólo no puede estar desvinculado de la evaluación docente sino, por medio de las evaluaciones internas, él se involucrará en el ingreso, permanencia, superación y reconocimiento docentes.

En la reforma vigente, la escuela está en el centro del sistema educativo. Por ello, se impulsa participación social en el marco de los programas de gestión, para proporcionar los apoyos necesarios para que las escuelas aseguren una normalidad mínima de operación que va desde contar con las plantillas de personal completas al inicio de cada ciclo escolar hasta con el aprovechamiento óptimo del tiempo escolar; aligerar la carga administrativa a las escuelas; no involucrar a las escuelas en programas o iniciativas públicas, sociales o privadas que la distraigan y desvíen del cumplimiento de sus fines educativos; involucrar a las comunidades escolares en la toma de decisiones en favor de los alumnos; entre otras.

Si bien, el Acuerdo Secretarial 717 define la autonomía de la gestión escolar como “la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece. Esto es, que la escuela centre su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes que atiende” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, SEP, 2014b); se advierte una visión más cercana a ciertas perspectivas tradicionales de la autonomía y la gestión-. Llama la atención que diversos especialistas en otros países, (Bolívar, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b), han subrayado que este modelo sus debilidades para enfrentar los desafíos que encuentran día a día las escuelas que buscan la mejora del aprendizaje y la enseñanza. En nuestro propio país, especialistas como Tuirán y Quintanilla (2012) han aseverado que los modelos de gestión escolar en las últimas décadas han fracasado porque llegan a las decisiones desde arriba y desde afuera.

Otro punto que podría constituirse en una debilidad más, es la concepción del liderazgo directivo de carácter burocrático, vertical, rígido y autoritario. A esta figura se le concede y reconoce el conocimiento y experiencia, por encima de los otros actores. En contraste, las propuestas construidas en otros contextos nacionales después de haber constatado el fracaso de las iniciativas, fomentan un liderazgo distribuido a nivel horizontal, no circunscrito al espacio escolar y orientado a la conformación de una comunidad profesional de aprendizaje y de la educación para la vida democrática. Estas posturas dejan de lado la visión convencional del liderazgo individual, funcional, administrativo y ocupado en resolver problemas cotidianos, cuestionan el afán de concebirlo como un cargo y una persona en lugar de pensarlo como una práctica compartirla en una organización de aprendizaje y en contexto de gobernanza (Bolívar, 2012a; 2013a).

Por otro lado, hablar de autonomía en el espacio escolar alude a la gestión y la participación social, aunque sabemos que la autonomía de la gestión escolar no necesariamente es sinónimo de la autonomía escolar ni tampoco de la democratización del espacio escolar. No obstante, para impulsar la autonomía de la gestión escolar es requisito re-estructurar el funcionamiento y gestión del sistema educativo en las dimensiones macro (sistema en su conjunto representado por las secretarías de educación nacional y/o por las secretarías e institutos de educación estatales), meso (instancias intermedias de la gestión del sistema educativo) y micro (las escuelas) del sistema educativo (Zorrilla, 2003). Se trata de cambios de una gran magnitud que requieren la acción concertada de una amplia gama de actores del sistema educativo en sus distintos niveles, de los gobiernos federales y estatales, de las organizaciones civiles, de la iniciativa privada y de los académicos. Poner al centro a la escuela de educación básica, requiere transformaciones en diversos órdenes políticos, materiales, laborales, culturales que para los temas que aquí interesan (los Consejos de Participación Social y, en general, la participación social), implica primero pensar

colectivamente los propósitos que se pretenden y tomar democráticamente decisiones que sean consistentes tanto en su contenido como en su sentido con el nuevo modelo educativo

Con todo, en la reforma educativa actual y, en especial, en lo concerniente a la participación social subsiste el control, la subordinación y el carácter remedial que la acompaña, reiterando otra vez la lógica que ha orientado la constitución y funcionamiento de los Consejos desde su nacimiento. No extraña que de nueva cuenta se ha limitado la discusión pública de múltiples aspectos esenciales del diseño de los CPS; entre los cuales destacan el esquema de conformación según criterios cuantitativos (número de consejeros) y cualitativos (tipo de consejeros y zona geográfica representada); la elección en manos de las autoridades educativas y gubernamentales de nivel federal, estatal y local, de los integrantes que representan a los padres de familia, organizaciones de la sociedad civil, académicos, autoridades, personal sindicalizado. En el caso de las funciones, sorprende la gran cantidad de áreas temáticas que se les asigna a los diferentes Consejos; y, por otro lado, llama la atención que no tenga propuestas concretas en las atribuciones respecto a los mecanismos para la toma de decisiones, el tipo de decisiones que pueden tomarse (ya sea consultivas, resolutivas, vinculatorias o mixtas) y las implicaciones que de éstas se deriven. Para su articulación y vinculación horizontal y vertical, se nota un modelo jerárquico “de arriba hacia abajo” entre los distintos Consejos o, como suele llamarse en el ámbito educativo “en cascada”. La historia de los Consejos proporciona razones suficientes para dudar de que las modificaciones a su diseño sean adecuadas para neutralizar o disminuir el enorme peso de los factores educativos y extra educativos que afectan su funcionamiento (Zurita, 2013b).

En conclusión, los supuestos cambios en la concepción de la participación social promovidos por la reforma educativa vigente son relativos y no están orientados a los ideales democráticos que expresaron el proyecto educativo revolucionario de principios del siglo xx. El análisis de los Acuerdos 716, 02/05/2016 y 08/08/2017 lleva a pensar que no se podrán revertir las tendencias históricas en las tres dimensiones centrales donde desde el ANMEB, se ha impulsado la participación social. Ni son suficientes para rebasar los problemas que desde su origen han enfrentado los Consejos de Participación Social como mecanismos protagónicos de la participación social a partir del ANMEB. Por ahora, se sabe que a más de dos décadas unos cuantos actores locales y nacionales que, sin haber demandado la creación de dichos Consejos, se han apropiado de este instrumento; lo cual está vinculado con la descentralización educativa inconclusa en el territorio nacional (Arnaut, 1999). Esto ha provocado que estos espacios rápidamente sean cooptados por intereses organizados y reproduzcan múltiples pautas de exclusión social (Cunill, 2012). Lamentablemente, han sido pocos en número y tipo, los actores locales que han asumido con un papel activo, creativo, autónomo y propositivo en la educación de sus entidades y municipios. En cuanto al rol de los gobiernos estatales y municipales en el impulso de la participación social en las escuelas y la educación ha sido, en su gran mayoría, muy desigual. Solo algunos pocos actores han mostrado un compromiso y voluntad constantes acotados a gestiones de gobierno, operación de programas, proyectos políticos determinados (Tuirán y Quintanilla, 2012; Zurita, 2013b).

5. UN BALANCE SOBRE EL ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LAS ESCUELAS Y LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Durante el siglo xx, además de las evocaciones en torno a la participación social que distinguieron discursos, políticas y programas educativos, se crearon reglas y se adoptaron principios que quedaron plasmados en instrumentos normativos de diferente estatus jurídico. En ellos, fueron establecidas diversas modalidades institucionales de participación –tales como las sociedades de alumnos, las asociaciones de padres de Familia, los consejos técnicos escolares o los consejos de participación social–, cuya actuación concreta en las escuelas y en la educación, se fue desplegando conforme se emprendían las numerosas iniciativas que reclamaban o se les concedía su intervención. De los años ochenta en adelante, esas modalidades institucionales de participación social fueron, por sí mismas, delimitando las opciones que disponían los múltiples actores (educativos y no educativos, gubernamentales y no gubernamentales, locales, estatales, nacionales e internacionales, etcétera), para colaborar en asuntos o rubros determinados, ubicados en ciertos contextos y tiempos, en búsqueda de objetivos concretos, entre otros elementos.

Si nos ceñimos a estas modalidades institucionales de participación a pesar de que la literatura especializada sostiene que la participación es el componente activo de la ciudadanía en cualquier esquema democrático, en México la realidad dista mucho de esos planteamientos (Zurita, 2015). En particular, la academia, la sociedad civil e incluso el gobierno han documentado que las modalidades institucionales de participación social no han alcanzado los resultados esperados (Zurita, 2015).

Frente a este fenómeno algunas autoridades educativas, especialistas y promotores de la participación, la democracia y de los derechos humanos, se han cuestionado las causas que lo han originado. Como se puede imaginar, las respuestas son múltiples porque dependen del tipo de modalidad institucional considerada; del periodo temporal o contexto espacial tomado en cuenta; del nivel y tipo de ámbito elegido (en la formulación de las políticas educativas, en la relación entre Entidades y Federación o en la escuela) así como de las políticas y programas educativos que enmarcan los procesos participativos, entre otras variables. Sin embargo, más allá de preguntarse quién, cómo, por qué y para qué se participa a través de alguna modalidad institucional, también hay otro tipo de preguntas que necesitan hacerse y que tienen que ver con la esencia de la participación, con las formas en que se define, los sentidos que le asignan. Si se hiciera un balance sobre las investigaciones en tópicos como éstos, se advertiría que ha predominado el primer tipo de análisis empírico respecto al otro. En buena medida, eso podría explicar por qué los esfuerzos emprendidos por revertir los resultados limitados, poco satisfactorios y/o reducidos de las modalidades de participación en la educación y las escuelas, no han tenido el desenlace esperado.

Ahora bien, preguntarse por qué hasta ahora no ha habido ningún programa que además de alcanzar sus propios fines, haya impulsado con mejores resultados procesos participativos en las escuelas, lleva a pensar casi de forma inmediata en dos posibles razones. La primera es que este panorama se debe en buena medida a la apatía y el desinterés que existe en torno a los procesos participativos que se viven en las escuelas como en otros espacios de la vida pública. Sin embargo, esta explicación fundamentada en visiones deterministas que aluden a los orígenes de México como un Estado moderno, a su cultura política e identidad nacional, ha sido cuestionada por parte de especialistas de diversas disciplinas puesto que su carácter homogéneo, estático y

compacto no resisten ningún análisis. Es decir, se han identificado casos donde la participación social que se alejaba del control de los gobernantes y grupos poderosos, no sólo era desalentada sino a veces fue combatida de manera cruel y sangrienta.

La segunda razón es que el sistema educativo mexicano ha concebido históricamente a la participación social como un referente legitimador, reducida al papel de accesorio en el diseño de políticas y programas e, incluso, como mero componente administrativo (léase burocrático) para su operación en los contextos locales, estatales y nacionales.⁴ El temor a la pérdida del control, a la inestabilidad e ingobernabilidad de un sistema educativo con las dimensiones y complejidad del mexicano, se convirtieron en razones suficientes para limitar el acceso de los espacios para la participación, reconocer con reservas a ciertos actores, circunscribir las oportunidades de participación en cuestiones, temas y asuntos de segundo orden, entre otros

Además de estas dos razones, existe otra que pocas ocasiones se reconoce. Se trata de la esencia no democrática que distinguen a las modalidades de participación social en las escuelas y la educación que, en las últimas décadas, se materializa en el diseño, formulación e implementación de acciones institucionales (políticas, programas, proyectos). La participación social en la educación y las escuelas en México pone de manifiesto que, a pesar de que algunos discursos que la impulsaron se desplegaron en años clave donde se forjaron inéditos procesos de apertura y transformación democrática, su carácter democrático es discutible (Zurita, 2003, 2013a, 2015).

Si concentramos la atención en el estudio de estos fenómenos escolares, podemos advertir que diferentes especialistas han emprendido sus indagaciones equiparándolos con procesos participativos que ocurren en otros ámbitos, con otras lógicas, en otras condiciones institucionales y con otros actores. Estas decisiones no han sido adecuadas porque ignoran la singularidad que distingue a la participación social en las escuelas y, además, no se preguntan si es posible que la escuela sea democrática. Al hacerlo se desconoce que las escuelas tienen dinámicas, prácticas, dispositivos, culturas que las vuelven instituciones únicas, donde los principios democráticos que sustentan la actuación en otros procesos participativos en las sociedades contemporáneas no operan (López, 2012; Zurita, 2013b; 2015; 2016). De hecho, se suele aplicar esquemas analíticos donde se asume que la participación se manifiesta en la realidad de diferentes grados de involucramiento individual y/o colectivos (Font, *et al.* 2000, 2004) o por Trilla y Novella (2001). Lo que muestran las investigaciones de la participación social en escuelas públicas de nivel básico en México (Zurita, 2008; 2009a, 2009b, 2010) es que sus procesos no se apegan a ningún orden estable y uniforme en el tiempo y el espacio. De hecho, las oportunidades de los actores son diferentes no sólo en cada periodo o contexto, sino también por el tipo de actor involucrado, por el objeto de la participación e, incluso, por el momento en que se encuentre la experiencia en el ciclo escolar. La complejidad de los procesos participativos se acrecienta porque la activación de las modalidades institucionales se encuentra estrechamente relacionada con las múltiples y heterogéneas necesidades, responsabilidades y tareas que deben atender las escuelas y sus integrantes durante el año escolar. De modo tal que una condición permanente observada en estos fenómenos, es la coexistencia de distintas modalidades de participación en las escuelas según el programa, proyecto o acción; el actor; la modalidad de participación social; el objetivo perseguido; o, el periodo del ciclo escolar. Si se pone atención en un día cualquiera del calendario escolar, se advertiría que, por una parte, se exige la participación de los padres de familia en ciertas tareas: desde el cuidado y mantenimiento de la infraestructura escolar, el apoyo para la realización de actividades extraescolares

hasta la aportación de cuotas; pero, por otra parte, en el mismo día se les impide su participación en otras acciones concernientes a los métodos de enseñanza, la relevancia y pertinencia de los contenidos curriculares o el uso de los resultados de las evaluaciones educativas. Esta permanente contradicción, además de generar confusión entre los integrantes de las comunidades escolares e incrementar la ineficacia e ineficiencia de la gestión escolar cotidiana, por sí misma cuestiona el carácter democrático de los procesos participativos que se busca fomentar ya que, aun cuando haya algunas escasas experiencias insólitas que a través de las modalidades institucionales de participación en las escuelas logran incidir en el aprendizaje y la enseñanza, lo que hoy se sabe es que la gran mayoría de los procesos de participación social transitan por vías institucionales, espacios convencionales y prácticas tradicionales; en las cuales no todos los actores participan en todo ni de la misma forma en un tiempo y espacio dados.

Estos rasgos han sido permanentes a lo largo del siglo xx a pesar de los avances en la legislación y normatividad que regula la función educativa del Estado mexicano; tales como aquellos que se ejemplifican con la actual reforma constitucional donde se estableció el derecho a la educación (2013); de aquella dirigida a reconocer y garantizar de los derechos de ciertos grupos poblacionales como las y los niños y adolescentes, como la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2014.

Con todo, el alumnado tiene pocas posibilidades para ejercer su derecho a participar en las escuelas; como también los padres de familia, continúan enfrentando obstáculos que les impiden involucrarse en procesos participativos. Si bien la autonomía, la participación y la democratización impulsadas por el ANMEB en la formulación de políticas, programas, en la gestión educativa y escolar no corresponde a un proceso lineal, compacto, unívoco ni, menos aún, mecánico; un problema de fondo es que se fomenta la participación social en una institución jerárquica, vertical, autoritaria, corporativa, clientelar (Arnaut, 1998; Loyo, 2002; Latapí, 2005). Por el contrario, lo que se tendría que hacer es privilegiar procesos participativos horizontales y amplios donde ni la edad, el conocimiento o la responsabilidad que se tiene en la enseñanza y aprendizaje, fuesen aspectos que limitasen las opciones para participar. (Zurita, 2013b; 2015).

6. REFLEXIONES FINALES

En el marco del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apremia someter a un análisis sistemático y crítico a su artículo 3o., el cual desde la Constitución Política de 1857 se ha dirigido a la educación y los principios que la deben guiar. Las profundas transformaciones configuradas en el ámbito educativo a lo largo del siglo xx y de los años que abarcaron sus dos primeras décadas de este siglo xxi son tantas, tan complejas y de tal envergadura que resulta imposible en unas cuantas páginas dar cuenta cabal de aquellos ideales que los creadores de la Constitución Política de 1917 depositaron en la educación. No obstante, a fuer de contribuir a este ejercicio que, sin duda, reclama nuestra sociedad, este texto tuvo la intención principal de centrarse en la participación social por ser uno de los tópicos que en México como en otros países que han aspirado a ser democráticos, ha sido concebido tanto como fin como medio del proyecto educativo vigente.

La revisión panorámica que se hizo en este documento revela que el impulso explícito de la participación social en la educación en los años noventa con el ANMEB, estuvo situado en un periodo de profundos cambios que rebasaron al ámbito educativo y que tuvieron que ver con la transformación del papel del Estado y la democratización política en nuestra sociedad (Barba, 1998; Zurita, 2003). Aun cuando se han gestado procesos de gran alcance que han ampliado la participación en México -como la institucionalización política, académica y social de las políticas públicas según Aguilar Villanueva (2004)-, cuestionando el monopolio del Estado mexicano sobre la política y las maneras cerradas, arbitrarias, discrecionales, verticales, clientelares y patrimoniales en que ésta se formulaba en todos los ámbitos y sectores. Con todo, tal parece que seguirá siendo el Estado, a través de las autoridades educativas federales, quienes determinarán quiénes, cómo, cuándo, para qué, por qué y en dónde se activará la participación social. No obstante, la sociedad organizada debe reconocer que tampoco ha mostrado interés ni capacidad efectiva para la construcción de propuestas originales ni para forzar la observancia de los mandatos o reclamos sociales. En este sentido, la participación social es todavía una promesa incumplida.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguilar, Luis F. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*, México: UAM-Azcapotzalco, Número 54, Enero - Abril, pp. 15 - 37.
- Arnaut, Alberto. (1998). *La federalización educativa en México 1889-1994*. SEP - Biblioteca para la actualización del maestro. D. F., México.
- Barba, Bonifacio. (1998). La formación de valores y la participación social. En: Pablo Latapí. (Coord.) *Un siglo de educación en México*. Tomo I, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 240 - 281.
- Barba, Bonifacio. (2007). Las (im)posibilidades de la formación ciudadana en México. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 30, núm. 4, pp. 51-69.
- Bolívar, Antonio y R. Bolívar Ruano. (2013). Construir la capacidad de mejora escolar: Liderazgo distribuido en una comunidad profesional de aprendizaje. *Revista Educarni@os*, num. 10.
- Bolívar, Antonio. (2003). Si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas: El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora. Profesorado. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, año/vol 7, número 1 - 2.
- Bolívar, Antonio. (2005). ¿Dónde situar los esfuerzos de mejora?: política educativa, escuela y aula. *Educacion & Sociedad.*, Campinas, vol. 26, n. 92, Especial - Out., pp. 859 - 888.
- Bolívar, Antonio. (2012a). *Cambio y liderazgo en educación en tiempos de crisis*. Texto de la Conferencia en las XXI Jornadas de Asociación para el Desarrollo y Mejora de la Escuela, celebradas en la Universidad de Alcalá de Henares, diciembre, pp.13-14.
- Bolívar, Antonio. (2012b). Melhorar os processos e os resultados educativos: o que nos ensina a investigação. En: J. Machado Y J.M. Alves (eds.) *Melhorar a Escola. Sucesso Escolar, Disciplina, Motivação, Direção de Escolar e Políticas Educativas*. Oporto: Universidade Católica Portuguesa. CEDH & SAME. pp. 107 - 121.
- Bolívar, Antonio. (2013a). Autonomía y participación en el contexto actual. *Participación educativa*, núm. 2 (2ª época), junio.
- Bolívar, Antonio. (2013b). Liderazgo educativo. *Aulas*, no. 221, Mayo, pp. 12-17.
- Bracho, Teresa. (2001). *Evaluación del Programa Escuelas de Calidad 2001*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D. F.
- Cabrero Mendoza, Enrique; et al. (2003). *Improving Accountability and Transparency in Schools: The Mexican Program of Schools of Quality*. Documento de Trabajo Número 140. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, DF.
- Corvalán, Javier y G. Fernández. (2000). Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, 4, pp. 9 - 50.
- Cunill G., Nuria. (2006). Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina. En: E. Isunza V. y A. Olvera (coords.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura / CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Angel Porrúa; pp. 167 - 191.

- Cunill G., Nuria. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Febrero, 23 p.
- Dagnino, Evelina. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En: E. Isunza V. y A. Olvera. (coords.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura / CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Angel Porrúa, pp. 223.- 242.
- Font, Joan, I. Blanco, R. Gomá y M. Jarque. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía". Caracas.
- Font, Joan. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En: A. Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, IIS / COMECOSO / INDESOL.
- Gajardo, Marcela. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, Chile, PREAL, 50 p.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública. (2014). *Acuerdo Secretarial 717 por el que se establecen los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*.
- INEGI. DGE. (2016). *Censo General de Habitantes 2010*. Tabulados básicos.
- Kliksberg, Bernardo. (2007). ¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. no. 37, febrero, pp. 35 - 80.
- Latapi S., Pablo. (2005). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992 - 2004)*. México: Fondo de Cultura Económica, 364 p.
- Latapi, Pablo. (1998). Un siglo de educación nacional: una sistematización. En: P. Latapi (coord.) *Un siglo de educación*. México: Fondo de Cultura Económica, pp: 21 - 42.
- Levinson, Bradley A. U. (2007). Formación ciudadana democrática: lecciones para la educación en el DF. En: Carlos Ornelas (coord.). *Democracia y educación cívica*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 85 - 124.
- López, M. Margarita. (2006). *Una revisión a la participación escolar en América Latina*, Chile: PREAL, 31 p.
- López, Néstor. (coord.). (2012). *Equidad educativa y diversidad cultural en América Latina*. Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, 2012, 312 p.
- Loyo Brambila, Aurora. (2002). La reforma educativa en México vista a través de los maestros: un estudio exploratorio. *Revista Mexicana de Sociología*, Número 3, Vol. LXIV, julio - septiembre. Instituto de Investigaciones Sociales - UNAM. México, D. F., pp. 37 - 62.
- Melucci, Alberto. (1999). Teoría de la acción colectiva. En: *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, pp. 25 - 54.
- Torres, Rosa María. (2001). *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*, Quito, Instituto Frónesis.
- Trilla J. y A. Novella. (2001). Educación y participación social de la infancia. *Revista Iberoamericana de Educación*, España, mayo - agosto, núm. 36.
- Tuirán, R. y S. Quintanilla. (2012). *90 años de educación en México*. México: FCE.
- Zorrilla, Margarita y Bonifacio Barba. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Revista Electrónica Sinéctica*, 30, pp. 1 -30
- Zorrilla, Margarita. (2003). *Introducción*. En: Zorrilla, M. y Villa Lever, L., *Políticas educativas*, Col. La investigación educativa en México, 1992-2002, núm. 9, Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 27 - 36.
- ZURITA RIVERA, Ú. (2003). *Las relaciones entre las ONG de derechos humanos y el Estado de mexicano en el marco de la transformación democrática en los noventas*. Tesis para optar al grado de doctora en ciencia política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. 400 p.
- ZURITA RIVERA, Ú. (2013a). Las oportunidades para participar de las y los adolescentes en las escuelas secundarias públicas en México. *Revista "Interacções"*. Universidad de Lisboa, Portugal. Segundo número especial sobre "Adolescência: uma visão caleidoscópica". Vol. 9, núm. 26, pp. 229- 260.
- ZURITA RIVERA, Ú. (2013b). Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México. *Revista APUNTES*. Vol. XL, núm. 72, Enero - junio, Lima Perú, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 85 - 115.
- ZURITA RIVERA, Ú. (2015). La participación social y los consejos de participación social a partir de la reforma impulsada en el sexenio 2012-2018. En: M.J. Estrada (coord.), *Las condiciones de la participación social en la educación en México. Alcances y límites* (pp. 83-120). México: El Colegio de Sonora - Juan Pablos Editor.

NOTAS

- ¹ De hecho, fue hasta la reforma educativa emprendida por la administración federal encabezada por Enrique Peña Nieto (2012-2018), que a los padres de familia se les reconoció como integrantes de las comunidades escolares.
- ² De manera especial, llama la atención que, en los últimos 45 años en México, el porcentaje de personas analfabetas de 15 y más años bajó de 25.8 en 1970 a 5.5% en 2015.
- ³ La Ruta de Mejora recuerda a los proyectos escolares del PEC, pero tiene un ingrediente distintivo que es la utilización en este instrumento de Diagnóstico, Planeación, Monitoreo y Evaluación sustentadas en la información derivada de la Evaluaciones de los Docentes para que la comunidad escolar tome decisiones de acuerdo con su contexto y condiciones, impulse el aprendizaje de los alumnos, disminuya la deserción y abandono escolar y, en general, contribuya a la mejora de la calidad educativa.
- ⁴ Así lo muestra la referencia a la participación social en documentos de política pública clave en las administraciones federales posteriores al ANMEB, tales como el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000; Programa Nacional de Educación 2001-2006; el Programa Sectorial 2007-2012, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2000), la Alianza Social por la Calidad de la Educación, el Acuerdo Secretarial 260, el Acuerdo Secretarial 280, el Acuerdo Secretarial 535, entre otros.