

Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México

Úrsula Zurita Rivera¹

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México

Resumen

Este artículo analiza la promoción de la participación social a partir del cambio en la política educativa debido al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado en 1992, enfocándose en la participación social en el espacio de las políticas públicas y los procesos de participación social en las escuelas públicas de nivel básico. Se observó cierta institucionalización de la primera dimensión y, en la segunda, un desarrollo más irregular y vulnerable ante factores de diversa índole.

Palabras clave: América Latina, democratización, educación básica, México, participación social, políticas educativas, reformas educativas.

Paradoxes and Dilemmas of Social Participation in Basic Education in Mexico

Abstract

This article analyzes the promotion of social participation from the changes in educational policy due to the National Agreement for the Modernization of Basic Education, signed in 1992, focusing on social participation in the space of public policies, and in the process of social participation in the public schools of basic level. It was noted some institutionalization of the first dimension and a more irregular and vulnerable development in the second because of factors of diverse nature.

1. Correo electrónico: uzurita@flacso.edu.mx, uzurita@gmail.com. Artículo recibido el 31 de octubre de 2012 y aceptado en su versión final el 21 de marzo de 2013.

Keywords: Basic education, Democratization, Educational policy, Educational reform, Latin America, Mexico, Social participation.

Siglas usadas

Anmeb	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPS	Consejo Escolar de Participación Social
CERI	Centre for Educational Research and Innovation
CEstPS	Consejo Estatal de Participación Social
CMPS	Consejo Municipal de Participación Social
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
Conaedu	Consejo Nacional de Autoridades Educativas
CTE	Consejo Técnico Escolar
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conafe	Consejo Nacional de Fomento Educativo
Conapase	Consejo Nacional de Participación Social
LGE	Ley General de Educación
ONG	Organización no gubernamental
PAEE	Proyecto Abriendo Escuelas para la Equidad
SA	Sociedad de Alumnos
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNI	Sistema Nacional de Investigadores-Conacyt
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNPF	Unión Nacional de Padres de Familia

INTRODUCCIÓN

Las reformas educativas impulsadas en América Latina y el Caribe hace más de una década incorporaron la participación social en los discursos y las políticas educativas (Torres 2001). Pensada como un recurso que reafirmaba el carácter democrático y, a la vez, legitimaba las acciones emprendidas por los gobiernos en curso, la participación emergió en el ámbito educativo mientras continuaban las reformas del Estado, avanzaban los procesos de transformación democrática y se buscaba una salida a la acuciante crisis fiscal (Gajardo 1999; Di Gropello 1999). En México, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (Anmeb) significó un quiebre en la educación, pues, además de constituir un proceso de descentralización político-administrativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que entregó a los estados 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 a cada entidad a emprender un proceso de reestructuración o estructuración de su propio sistema educativo estatal (Veloz Ávila 2003: 341), introdujo una concepción novedosa de la participación social dirigida a la democratización del sistema educativo y a la apertura de espacios institucionales a múltiples actores. Todo ello con el propósito de «fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como para ampliar la cobertura de los servicios educativos» (capítulo VII, artículo 68º, Ley General de Educación [LGE]).

Con este cambio y las subsecuentes modificaciones en la LGE en 1993 así como en los instrumentos normativos posteriores, la educación y las escuelas fueron abiertas a la participación de diversos actores e integrantes de la comunidad escolar. En cuanto a la participación social en las políticas educativas, si bien es cierto que históricamente algunos actores –como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), los intelectuales y las élites empresariales, entre otros– habían tenido en diferentes momentos, y a propósito de cuestiones educativas específicas, una incidencia relevante en ellas, el Anmeb y la LGE transformaron su concepción y su práctica.

Este hecho fue una expresión de una época de profundos cambios que rebasaron al ámbito educativo y que tuvieron que ver con el papel del Estado en las sociedades contemporáneas. Las políticas públicas experimentaron una institucionalización política, académica y social desde la década de 1990 (Aguilar 2004) que implicó el cuestionamiento del monopolio del Estado mexicano sobre **la política** (antes cerrada, arbitraria, discrecional, clientelar y patrimonial) y **lo público** (antes circunscrito a lo gubernamental, lo estatal y a cargo de expertos, técnicos y miembros del aparato admi-

nistrativo), así como sobre el papel desempeñado por actores tradicionales (el congreso, el presidente y los partidos políticos) en la formulación y ejecución de las políticas (Cabrero 2000; Stein *et al.* 2006).

Valga por ahora decir que los procesos nacionales concernientes a la participación de especialistas, instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil en la educación básica han tenido mayor apertura e incidencia en las políticas educativas primordialmente en aquellos asuntos vinculados con las reformas educativas, la revisión de los contenidos curriculares, la evaluación educativa y el diseño, implementación y evaluación de los programas estratégicos, entre otros. Estos avances, se verá adelante, contrastan con el heterogéneo y frágil desarrollo de los procesos de participación social en el espacio escolar, donde la nueva concepción que introdujo el Anmeb se materializó en los consejos de participación social. Estos consejos se sumaron a las asociaciones de padres de familia, las sociedades de alumnos y los consejos técnicos escolares, los cuales en conjunto constituyen un mosaico heterogéneo de modalidades de participación que combinan concepciones tradicionales y novedosas de participación social (Zurita 2008, 2009a). En los últimos veinte años, aunque se ha reafirmado la valoración positiva que distingue a la participación social en las comunidades escolares y se han emprendido acciones relevantes, las escuelas exhiben limitados resultados al respecto (Martínez Bordon *et al.* 2007; Zurita 2008, 2009a, 2010; Santizo 2011).

Para analizar estos temas, este artículo está organizado en tres partes. En la primera, para dar cuenta del contexto que enmarcó este fenómeno, examino algunos rasgos de la promoción de la participación social en América Latina, destacando ciertas cualidades de los procesos vividos en México después de la década de 1990. Enseguida, expongo un breve recuento conceptual de la participación social en los dos niveles en que ella se ha extendido: **las políticas públicas y las escuelas**, como indica la normatividad de la función educativa². Habrá que recordar que también se han desplegado algunas **modalidades no institucionales** de participación social que han logrado resultados importantes tanto en los asuntos propios de su versión convencional como en los de las más novedosas. En la tercera parte, elaboro una síntesis de los principales resultados de la participación en las políticas de educación básica y en las escuelas mexicanas, enfocándome en un rubro donde se observan con mayor claridad sus avances y desafíos más relevantes, a saber: el desarrollo de los consejos de participación social. Por último, reflexiono sobre este panorama, tarea que lleva a confirmar que hasta la fecha, a veinte años del Anmeb y de que formalmente se ampliaron las posibilidades para

2. En México, los acuerdos secretariales, junto a las leyes, los tratados multilaterales y bilaterales, los decretos, los reglamentos internos y los acuerdos presidenciales, conforman los principales instrumentos normativos que regulan la función educativa.

participar, hay indicios que confirman que continúa indefinido el modelo estatal de participación social en la educación básica en México (Latapí 2005). Hoy se puede aseverar que en México, como en otros países latinoamericanos, la participación social sigue siendo una promesa incumplida de las reformas educativas de la década de 1990.

METODOLOGÍA

Este trabajo es resultado de varias investigaciones empíricas llevadas a cabo bajo mi coordinación en años previos. Entre ellas, las dos más importantes son «La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal» (Zurita 2009a) y la investigación sobre la «Evaluación nacional de la política de la participación social en la educación básica» (Zurita 2008; 2009b; 2011); ambas estuvieron dirigidas, en general, a conocer los procesos de participación social en el ámbito escolar: primero, en el de las escuelas primarias públicas en una delegación del Distrito Federal (Iztapalapa) y, segundo, en los tres niveles de educación básica pública (preescolar, primaria y secundaria) en las diferentes modalidades del servicio educativo existentes en México: general, indígena, técnica, telesecundaria y la de servicios comunitarios otorgados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), entre otras.

Si bien hay diferencias importantes entre un estudio de caso y una evaluación de diseño, implementación y resultados de una política pública, ambos trabajos proporcionaron datos para profundizar en tres niveles analíticos respecto a los procesos de participación social en las escuelas públicas de nivel básico en México: a) un nivel normativo, referido a lo que la ley y otros instrumentos jurídicos y normativos establecen sobre la participación social y los actores escolares, sus derechos y obligaciones y las modalidades a través de las cuales pueden actuar en dichas escuelas; b) un nivel organizacional, referente a las políticas educativas, los programas estratégicos y otros proyectos que funcionan en las escuelas de dichos niveles de educación básica y en sus diferentes modalidades de servicio educativo; y c) un nivel escolar, que alude a las percepciones, los comportamientos, las experiencias y las valoraciones que construyen los actores intersubjetiva y permanentemente acerca de la participación social y sus procesos. En ambos trabajos se emplearon técnicas de investigación cualitativas (entrevistas a informantes claves, grupos focales, entrevistas grupales, revisión documental, análisis de contenido) y cuantitativas (aplicación de encuestas y análisis estadístico de bases de datos institucionales).

Este documento sintetiza una parte central de las discusiones a nivel conceptual y analítico que orientaron y, a su vez, se derivaron de la realización de la investigación en el Distrito Federal y de la «Evaluación nacional de la política de la participación social en la educación básica».

1. EL CONTEXTO DEL IMPULSO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EN MÉXICO

La década de 1990 pasó a la historia de la educación en América Latina, entre otras razones, porque la participación social fue una de las principales líneas estratégicas de las reformas educativas realizadas en ese periodo (Torres 2001; Latapí 2005; López 2006; López 2007). La literatura especializada reconoce que la experiencia mexicana comparte rasgos con otros países, pero algunos otros le son exclusivos (Gajardo 1999; Kaufman y Nelson 2004). Dentro de los primeros, fueron evidentes los pobres resultados de la educación básica (acceso, permanencia y logro escolar) después de la enorme tarea educativa que los Estados latinoamericanos realizaron durante el siglo XX y que los condujo a alcanzar, en términos generales, altos niveles de cobertura, principalmente en la educación primaria, pero sin atender a criterios de calidad. Asimismo, el empobrecimiento y el crecimiento de la desigualdad en las sociedades latinoamericanas en las últimas décadas del siglo XX agudizaron la gravedad de la situación educativa en la región (Gajardo 1999; López 2005, 2009).

Así, buena parte de América Latina, con todo y sus particularidades nacionales, vivió desde la década de 1980 y más aun en la siguiente, procesos de transformación política (reforma del Estado y procesos de democratización), económica (apertura de los mercados a la libre competencia) y social (explosión de la sociedad civil, emergencia de nuevos actores), procesos de los cuales la educación no estuvo al margen (Di Gropello 1999). En estos, quizás como expresión de la globalización y del fortalecimiento del neoliberalismo, diversos organismos internacionales tuvieron un papel central. En especial, resalta el desplazamiento registrado en el ámbito internacional entre los actores que impulsaron la reforma educativa en la década de 1980, cuando la Cepal y la Unesco tuvieron un papel protagónico en el diseño y orientación de las políticas educativas de los países de nuestra región. Pero, una vez que las reformas se asociaron a los criterios de eficacia, eficiencia y calidad, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo comenzaron a desempeñar un rol central en el establecimiento de los objetivos y contenidos de tales reformas (Torres 2001).

Este desplazamiento guarda cierto paralelismo con la emergencia de dos poderosos discursos en torno a la participación: uno que reconoce en ella la vitalidad y el componente activo de la democracia y que exalta la participación de los diferentes miembros de las sociedades en asuntos que competen a la vida pública; y otro, de corte neoliberal, que ante las reformas del Estado vio en la participación ciudadana la posibilidad de obtener más y mejores resultados en las políticas y programas que por varias razones ya no podían estar a cargo exclusivamente del Estado (Corvalán y Fernández 2000; Blas e Ibarra 2006; Dagnino 2006; Kliksberg 2007; Levinson 2007).

En este contexto, a diferencia del escaso diálogo con los actores locales, tanto los gobernantes como los responsables nacionales de las políticas educativas mantuvieron una comunicación fluida con los responsables de los organismos internacionales, quienes establecieron las directrices principales, al igual que brindaron la asesoría para diseñar y adoptar políticas dirigidas al incremento de la calidad educativa. Pero aun cuando se reconoce la existencia de dichas directrices, los resultados nacionales no fueron homogéneos, como tampoco lo fueron los contenidos de las políticas. La descentralización educativa fue impulsada por los gobiernos federales en la mayoría de los países latinoamericanos, pero si bien los Estados descentralizaban funciones administrativas a los sistemas educativos de los gobiernos subnacionales, conservaron el control sobre aspectos fundamentales como la normatividad, la evaluación y el financiamiento (Corrales 1999; Egido *et al.* 2000; Kaufman y Nelson 2004). En el caso específico de la participación, aunque su propagación estuvo asociada a la autonomía escolar, solo unos cuantos países o regiones (El Salvador a través de su programa Educo o la región de Minas Gerais en Brasil) adoptaron **modelos radicales** donde a las escuelas y, especialmente a los padres de familia, se les facultó para contratar y despedir docentes y directores y para asignar estímulos económicos adicionales a los maestros según su desempeño (Torres 2001; López 2006).

La particularidad de la experiencia nacional se manifiesta, en este marco, en primer lugar, en los actores que colaboraron en la reforma, pues si bien esta fue diseñada y promovida por el gobierno federal, en ella tuvo un lugar protagónico el SNTE (Latapí 2005). Después de una larga y compleja negociación, la firma del Anneb fue apoyada por varios actores, como los gobernadores y representantes de organizaciones empresariales, religiosas y de padres de familia; pero la estrecha relación entre las autoridades educativas y los representantes del SNTE fue el elemento esencial que permitió lanzar la reforma educativa.

Otra diferencia relevante es que en la gran mayoría de los países latinoamericanos, «en cuanto a las formas de participación, se destaca la promoción de instancias u órganos colegiados como espacios consultivos y de orientación» (López 2007: 40). Pero fue en México donde la LGE estableció en su sección segunda (artículos 68º al 73º) que debían ser integrados consejos de participación social en educación en los niveles escolar, municipal (o delegacional en el caso del Distrito Federal), estatal y nacional, asignando objetivos, funciones y composición a cada uno (recuadro 1). Desde la década de 1990, los consejos en sus distintos niveles han tenido un papel importante, por lo menos en términos formales, en el diseño y operación de los principales programas educativos en educación básica de los últimos años, como escuelas de calidad y escuela segura, entre otros.

Recuadro 1

Acuerdo número 280 por el que se establecen los lineamientos generales a los que se ajustarán la Constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social en la educación (julio de 2000)

Artículo 2°. Los consejos son instancias de consulta, orientación, colaboración y apoyo que tendrán por objeto promover la participación de la sociedad en acciones que permitan elevar la calidad de la educación básica y ampliar la cobertura de estos servicios educativos.

Los Consejos Estatales

Artículo 5°. En cada estado se constituirá un CestPS [Consejo Estatal de Participación Social], que estará integrado por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como representantes de sectores sociales de cada entidad federativa, especialmente interesados en la educación. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal.

Artículo 7°. Los CEstPS se constituirán por un número no menor de treinta y no mayor de cincuenta consejeros.

Artículo 10°. Los CEPS [Consejo Escolar de Participación Social] constituirán grupos de trabajo permanentes o temporales con el objeto de realizar las actividades de análisis, investigación, consulta y opinión sobre los temas que les sean encomendados, así como formular programas que coadyuven al cumplimiento de su objeto.

Artículo 11°. Los CEstPS formarán, cuando menos, dos grupos de trabajo permanentes, los cuales, además de las actividades que les sean encomendadas, desarrollarán tareas relacionadas con los siguientes temas principales:

Grupo I. Formación y desempeño docente.

Grupo II. Funcionamiento de la escuela.

Los demás grupos de trabajo que se establezcan atenderán los asuntos que, de acuerdo a las circunstancias particulares de la entidad federativa, se consideren prioritarios.

Los Consejos Municipales

Artículo 14°. En cada municipio se constituirá un CMPS [Consejo Municipal de Participación Social], integrado por autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos, directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación. En el Distrito Federal se constituirán consejos análogos por cada delegación.

Artículo 15°. Los CMPS se constituirán por un número no menor de quince y no mayor de treinta consejeros.

Artículo 18°. Los CMPS establecerán grupos de trabajo de acuerdo a sus necesidades y características.

Los Consejos Escolares

Artículo 19°. En cada escuela pública de educación básica se creará un CEPS, que estará integrado por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de escuelas, ex alumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

Artículo 20°. Los CEPS se conformarán por un consejero presidente y hasta por quince consejeros. Se designará a un secretario técnico, que será nombrado por mayoría de votos entre los integrantes de cada consejo escolar.

Artículo 21°. Los CEPS establecerán grupos de trabajo de acuerdo a sus características y necesidades.

Fuente: Martínez Bordón *et al.* (2007)³.

La activación de los consejos escolares, municipales y estatales es responsabilidad de la autoridad educativa de cada entidad federativa, pero la definición de los lineamientos normativos y operativos es facultad de la autoridad educativa nacional⁴. Las subsecuentes leyes de educación estatales retomaron de manera íntegra el interés en la participación social y, aunque hubo algunas diferencias puntuales, estas fueron pocas⁵. Merece resaltar que en los programas sectoriales, acuerdos y acciones posteriores al Anneb fue reiterada la relevancia y la orientación que distingue a la participación social (recuadro 2).

3. Este cuadro es una selección del Acuerdo Secretarial 280, que se ha tomado de la fuente mencionada. Para ver la versión completa, visite: <<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/42b00ee7-33da-4bff-85e3-ef45b0f75255/a280.pdf>> (fecha de consulta 16/8/2012).

4. Para el efecto, la Secretaría de Educación Pública emite los Acuerdos 260 (13 de agosto de 1999) y 280 (21 de julio de 2000), en los que se establecen los lineamientos para la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional y, en el segundo, de los otros consejos de participación social en la educación.

5. Aunque todas las leyes educativas estatales retoman el contenido de la LGE sobre participación social, existen algunas divergencias. Por ejemplo, la Ley Estatal de Michoacán en su artículo 121° señala que la secretaría promoverá la participación de la sociedad en actividades que tengan **por objeto elevar la calidad y la pertinencia de la educación y ampliar la cobertura de los servicios educativos**. En contraste, el artículo 74° de la de Oaxaca sostiene que la participación social tiene **por objeto contribuir al fortalecimiento del sistema educativo estatal**.

Recuadro 2**Programas sectoriales, acuerdos y otras acciones posteriores al Anmeb que tienen en cuenta la participación social en educación, 1992-2012**

- Programa para la Modernización Educativa (1989-1994)
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992)
- Ley General de Educación (1993)
- Programa de Desarrollo Educativo (PDE; 1995-2000)
- Acuerdo Secretarial 260 (1999)
- Acuerdo Secretarial 280 (2000)
- Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2001)
- Programa Nacional de Educación (Pronae; 2001-2006)
- Alianza por la Calidad de la Educación (2007)
- Acuerdo Secretarial 535 (2010)
- Programa Sectorial de Educación (2007-2012)

A la luz del tiempo transcurrido, es indiscutible que el desarrollo de los consejos de participación social ha sido irregular, a tal grado que después de dos décadas del Anmeb en ninguna entidad se ha podido instalar el 100% de consejos escolares y, en los que se ha instalado, existe la duda de que hayan funcionado realmente tal como lo estipula la normatividad. Tampoco se ha conformado una proporción significativa de los consejos municipales, nunca se instalaron los delegacionales en el Distrito Federal y son muy pocas las entidades que han tenido a sus consejos estatales operando sin interrupciones en la última década. Respecto al funcionamiento real de los consejos de participación social, es decir, más allá de su instalación, son mayores las incógnitas cuando se trata de los escolares (Martínez Bordon *et al.* 2007; Zurita 2008, 2009a, 2010; Santizo 2011). La disparidad entre las cifras relativas a la instalación de dichos consejos y aquellas sobre sus sesiones efectuadas durante el ciclo escolar ha sido reportada permanentemente desde los estudios pioneros (Gershberg 1999) hasta los más recientes, basados en datos de la secretaría técnica del Conapase (Consejo Nacional de Participación Social)⁶.

Este desarrollo singular de los consejos de participación social manifiesta resultados poco satisfactorios. Por ello no sorprende que surjan preguntas acerca de los aspectos que inciden en él: algunos tienen que ver con la especificidad y pertinencia de los objetivos que persiguen,

6. Así, «al mes de abril del 2012 existían 192.115 CEPS que representaban el 79,5% del total de centros escolares en el país, de los cuales 46.649 habían reportado su primer sesión de trabajo, lo que representaba cerca de una cuarta parte del total de Consejos instalados (24,3%)» (Metcuantus Consultores Asociados 2012).

el diseño institucional que los caracteriza (conformación, funciones, atribuciones, etc.) y el tipo de participación que se supone deben promover. En virtud de que este último elemento es esencial para entender los alcances que tuvo el Anmeb, en la siguiente parte expongo algunas de las vías más importantes para la participación social en la educación básica en México reconocidas en la normatividad educativa, aunque en la realidad surgen también algunas otras vías espontáneas y al margen de esa reglamentación.

2. EL DEBATE EN TORNO A LA CONCEPTUALIZACIÓN Y LAS VÍAS PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

El discurso sobre la participación social ha adquirido gran fuerza en buena parte del mundo. Aun cuando se discute en otros terrenos políticos, económicos y sociales (Blas e Ibarra 2006; Dagnino 2006; Cunill 2006; Kliksberg 2007), en la educación la participación social asume rasgos muy particulares (Corvalán y Fernández 2000; Biesta 2007; Levinson 2007). El Anmeb significó un punto de quiebre respecto a su conceptualización en México. La concepción tradicional está en gran medida abocada a cuestiones como la asistencia, la conducta y la disciplina escolar, la aportación de cuotas y el apoyo a la gestión. En contraste, la visión novedosa está dirigida hacia la exigencia de una educación de calidad, la capacidad de tomar decisiones informadas y responsables sobre la formación de los hijos y la rendición de cuentas, por ejemplo. De la segunda noción se desprende el reconocimiento de un papel activo, propositivo, a los actores, con el propósito de que colaboren en las escuelas y en las políticas públicas; es decir, la participación social se concibe como un derecho y como una responsabilidad de los diferentes miembros de las comunidades escolares y, en general, de la sociedad. Como veremos, de este planteamiento se desencadenan implicaciones que trastocan la cultura institucional y escolar dentro de la cual emergen y se despliegan diariamente múltiples procesos participativos. Se trata, en pocas palabras, del reconocimiento de los integrantes de las comunidades como actores que tienen derecho a expresar su opinión, hacer propuestas, intervenir en diversos asuntos escolares y asumir distintas responsabilidades en la educación⁷. Si se pone el énfasis en la

7. El cambio reciente más notorio en torno a las oportunidades disponibles para participar en las escuelas es, sin duda, la ampliación del espectro de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, sobre todo a la luz de los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano, fundamentalmente derivados de la Convención de los Derechos del Niño (1989). Desde esta perspectiva, resalta el hecho de que un par de leyes educativas estatales introducen de forma explícita la participación de los alumnos en las escuelas: la de Aguascalientes y la de Chihuahua. La primera estipula en su artículo 128º: «Se promoverá la formación de sociedades de alumnos para fortalecer la cultura de participación democrática». En cuanto a la Ley de Educación de Chihuahua, específicamente en la sección III, «De la participación de las y los alumnos», se establece en el artículo 141º: «Las y los educandos tienen derecho de promover la formación de sociedades de alumnos para fortalecer la cultura de participación democrática»; sin embargo, en el siguiente artículo, se establece que los derechos y obligaciones de las y los educandos estarán determinados por el Poder Ejecutivo Estatal.

escuela, la nueva concepción reconoce y estimula la participación de los actores, sobre todo de aquellos como los padres de familia y los alumnos que históricamente han ocupado un lugar secundario en la toma de cierto tipo de decisiones y asuntos (Castro y Regattieri 2012). Por otra parte, en la dimensión de las políticas educativas, vale la pena subrayar que el impulso de dicha participación es acorde con el discurso democrático bajo el cual se justificó la urgencia y pertinencia de las reformas educativas de la década de 1990, en particular, con los propósitos asociados a la democratización y la descentralización educativa, así como a la autonomía escolar⁸.

No obstante, ni el Anneb ni los subsecuentes instrumentos normativos plantean las formas en las que diversos procesos escolares y múltiples modalidades institucionales y no institucionales de participación social –y no solo los consejos de participación social– coexistirán en los centros educativos. De hecho, una parte importante de la complejidad que encierra la participación social se origina en que diferentes concepciones, a su vez fundamentadas en distintos intereses y expectativas dado el amplio y heterogéneo abanico de actores involucrados, están presentes en el diseño, implementación y evaluación de diferentes programas y proyectos creados en escalas nacionales, locales y hasta escolares.

Por razones como estas, en estudios sobre la participación social en las escuelas no conviene emplear esquemas analíticos como los propuestos por Font *et al.* (2000), Font (2004) o Trilla y Novella (2001), donde se concibe la participación escalonada de acuerdo con los grados de involucramiento de los individuos o de los grupos, grados que comprenden desde la consulta hasta la toma de decisiones sobre aspectos diversos. Lo que muestran varias investigaciones (Zurita 2008, 2009a, 2009b, 2010) es que los procesos participativos en las escuelas públicas de nivel básico no se despliegan de manera ordenada ni uniforme a lo largo del tiempo o del espacio escolar y tampoco las oportunidades para participar están

8. Entre estas dos concepciones se encuentra una diversidad de interpretaciones que retoman y combinan de manera singular algunos elementos de ambas y que, indiscutiblemente, no están circunscritas a los consejos de participación social, tal como se puede observar en programas y proyectos educativos concretos. Por ejemplo, el Proyecto Abriendo Escuelas para la Equidad (PAEE) de la SEP, que funcionaba en el 2011 en novecientas escuelas secundarias de siete entidades, ubica entre sus planteamientos principales el impulso de la participación y de la toma de decisiones de las y los adolescentes, pero bajo un esquema predefinido de opciones. Sin embargo, diseñar e implementar acciones donde se promueve la participación del alumnado en temas, modalidades, tiempos y objetivos decididos por otros puede indicar, según Michael Fielding (2011, 2012), el uso maniqueo del alumnado para, mediante la aparente apertura a la participación, emprender acciones que encubren decisiones, prácticas y valoraciones antidemocráticas generalmente de los adultos sobre el alumnado. La insistencia de Fielding no es secundaria, ya que ante el creciente impulso de la participación, sobre todo por el auge del discurso neoliberal en el ámbito educativo, existen evidencias documentadas acerca de que diversas instancias de participación son utilizadas por parte de directores, maestros e, incluso, padres de familia para simular una educación democrática, cuando en realidad pretenden obstaculizar, controlar e ignorar las voces del alumnado.

indistintamente al alcance de todos los actores⁹. Lejos de ello, es común encontrar que coexisten distintos esquemas de participación según el programa, proyecto o acción, el actor, la modalidad de participación social, el objetivo perseguido o el periodo del ciclo escolar. Esto significa que si se pusiera la atención en un momento determinado del ciclo escolar se observaría que, por un lado, se reclama la participación de los padres de familia o del alumnado en ciertas tareas donde se acepta que tengan un poco más de injerencia (aportación de cuotas, mantenimiento de infraestructura o realización de tareas extraescolares); pero, por otro y al mismo tiempo, hay otras tareas (asociadas a cuestiones pedagógicas, contenidos curriculares o resultados de las evaluaciones educativas) cuyo acceso les estaría limitado, dado que, en general, están reservadas para otros actores, léase docentes o directores.

En lo que no hay duda es en que tendencias como estas contradicen el espíritu del Anmeb, ya que el discurso que estimula la participación social todavía no ha penetrado la distribución de las oportunidades cotidianas para colaborar en la gestión de las escuelas. Este asunto no es secundario, pues es en estas donde, a propósito de la participación, se ponen a prueba iniciativas gubernamentales y se cifra el éxito de las reformas educativas así como el de las políticas y programas públicos (Elmore 2006). Si bien es cierto que excepcionalmente emergen experiencias insólitas que alcanzan resultados significativos en el aprendizaje, que suponen otra distribución de las oportunidades y donde diversos integrantes de la comunidad escolar asumen un papel activo, la gran mayoría de los procesos de participación social transitan por espacios y prácticas habituales, en los cuales no todos los actores participan en todo ni de la misma forma.

A partir del Anmeb, la participación social en la educación básica mexicana se puede desplegar en dos grandes niveles: a) en la definición, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas educativas; y b) en la escuela. En ambos niveles, los procesos participativos se conforman según: la colaboración de actores internacionales, nacionales, estatales y locales; la activación de las modalidades institucionales (asociaciones de padres de familia, sociedades de alumnos, consejos de participación social y consejos técnicos escolares) y no institucionales (formas espontáneas de colaboración); y en el

9. Al respecto, la Encuesta Nacional de Participación Social en la Educación Básica reveló que los directores de las escuelas públicas mexicanas de nivel básico promueven oportunidades de participación social diferenciadas para cada actor escolar. Así, en opinión de los directores, las cuestiones pedagógicas les corresponden en más de 60% a los maestros, mientras que la intervención de los padres de familia y de los alumnos en ellas no alcanza ni 10%. Asimismo, la aportación de recursos es la actividad realizada por más del 60% de los padres de familia; de hecho esta es su principal forma de participación, reconocida por ellos mismos y por la gran mayoría de los miembros restantes de las comunidades escolares.

marco de la persecución de ciertos propósitos (mejorar la gestión escolar, fortalecer ambientes escolares seguros, estimular el aprendizaje para mejorar la calidad educativa, ampliar la cobertura, etc.). Derivada de las numerosas combinaciones posibles de estos aspectos, es evidente la complejidad que se le agrega a la participación en las escuelas. Por lo pronto, en virtud de que la participación social tiene rasgos singulares si se examina en uno u otro nivel, en los siguientes subapartados se hace un breve recuento para conocer algunas características de su reciente desarrollo que dan cuenta de esa complejidad que la distingue.

2.1 La participación en las políticas educativas

La promoción de la participación social en las políticas de educación básica ha generado cambios fundamentales que corresponden a un fenómeno más amplio en nuestra región: la desestatización de las políticas públicas (López 2007). En el ámbito educativo, esta participación expresa la existencia de una sociedad más activa en el ámbito político, con mayor injerencia en el diseño e implementación de las políticas públicas y con demandas de acción más diversificadas. El Anneb, la LGE y las subsecuentes leyes estatales de educación implicaron la apertura a nivel nacional de los espacios de decisión y actuación a otros actores, además de aquellos que tradicionalmente habían tenido un papel relevante, como las asociaciones gremiales. Un ejemplo de ello son los grupos de expertos, quienes, al estar vinculados a instituciones educativas, han tenido una relación más estrecha y propositiva con los tomadores de decisiones educativas (OECD-CERI 2004). Al paso del tiempo, ha sido posible construir una comunicación institucional más fluida y también se ha logrado incidir, en mayor o menor medida, en las diferentes etapas de las políticas educativas¹⁰. De seguir esta tendencia, se podría esperar que dichas prácticas cobren mayor fuerza en el futuro, dado que actualmente la gobernabilidad es concebida como el resultado de la participación de una multiplicidad de actores interdependientes y en contacto a través de la comunicación y la colaboración en redes (Majone 2004; Aguilar 2010; Santizo 2011).

10. Por ejemplo, en México se cuenta con la colaboración de una red constituida por investigadores, centros y ONGs «con quienes la Secretaría de Educación Pública y el Distrito Federal trabajan principalmente, fundamentalmente en diagnósticos, planeación, diseño de proyectos y resultados de evaluación [...]. La comunicación se da principalmente en forma de informes y documentos proporcionados a los clientes de este tipo de investigación, quienes se responsabilizan por su difusión. La interacción se da a través de seminarios, talleres y del establecimiento de redes. También es digno de mención que las fundaciones y las asociaciones son las que producen estudios y diseños innovadores basándose en las necesidades de los actores específicos. Algunos investigadores del SNI (Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt) también participan activamente en esta comunidad a través de estudios de evaluación de políticas o por medio del desarrollo de trabajos de consultoría o asesoría en temas específicos» (OECD-CERI 2004: 530).

En este escenario, el Estado mexicano, al igual que los otros Estados latinoamericanos, no puede abandonar su responsabilidad de brindar una educación integral y con calidad, pero tampoco las políticas educativas pueden formularse ignorando la opinión y las propuestas de distintos actores. Así, de acuerdo con Néstor López, «el espectro de oportunidades que se plantean para los diferentes sectores de la sociedad en el conjunto de las políticas educativas es sumamente amplio» (2007: 40). En nuestro país estas posibilidades han quedado reflejadas en la LGE y los instrumentos normativos posteriores, los cuales, a la vez, han sido refrendados de forma constante en los programas y planes de trabajo presentados por las autoridades educativas federales y estatales desde la década de 1990 hasta la fecha.

Para analizar a fondo la participación social en las políticas educativas, se necesita saber no solo quiénes inciden en las decisiones educativas en los niveles estatales y subnacionales y qué resultados obtienen, sino también conocer cómo lo hacen, en qué temas o etapas de las políticas, qué estrategias diseñan y qué recursos movilizan. Los hallazgos de la «Evaluación nacional de la política de la participación social en la educación básica» (Zurita 2008; 2009b) indican que es ahí, en particular, donde se resiente la ausencia de los consejos municipales y estatales, más aun cuando estos, según lo indican la LGE, el Acuerdo Secretarial 280 y otros instrumentos, representan instancias intermedias entre la SEP y las escuelas, pudiendo tener un papel clave en la coordinación y articulación de múltiples acciones que atraviesan los diferentes niveles del sistema educativo. Si bien en cada entidad los procesos participativos emergen en contextos políticos determinados, es posible observar que, en general, es mayor la influencia de los actores en las políticas de educación básica a nivel federal que a nivel estatal o municipal¹¹. Al respecto es fundamental tener presente que, tal como han aseverado numerosos expertos, los procesos de descentralización son un eje sustancial de las reformas que buscaron hacer más eficiente la prestación de los servicios educativos y fortalecer los procesos de democratización. En tales procesos, una parte importante del éxito de las políticas que los promueven depende de la existencia y las capacidades de los actores locales para asumir las responsabilidades que la descentralización les asigna (Di Gropello 1999, 2004). Estas capacidades son las que se ponen a prueba cuando las políticas y sus programas se implementan en los ámbitos subnacionales y locales (Medellín Torres 2004; Lahera 2006).

Sin embargo y a nivel latinoamericano, si algo ha sido incuestionable en los últimos años a propósito de la participación social, son las limitaciones que tienen los Estados con-

11. Sin duda hay excepciones destacadas, como las del Consejo Estatal de Participación Social de Sinaloa y los consejos municipales de Ahome, también en dicha entidad, donde siguiendo las indicaciones de la Ley de Educación del Estado (artículo 104º) se realizan, por ejemplo, múltiples actividades dirigidas a reconocer el esfuerzo de integrantes de las comunidades escolares sobre la calidad educativa.

temporáneos «para poder garantizar una educación de calidad para todos» (López 2007: 53). De aquí se desprende que la participación es tanto un derecho como una obligación de la sociedad, ya que si bien el Estado por sí mismo no puede cumplir cabalmente con su obligación, sin él no se puede garantizar la función educativa deseada. Bajo esta perspectiva, la participación social en las políticas educativas es crucial en los procesos de democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad mexicana. En este marco, la gobernanza emerge como un referente crucial para revalorar la colaboración de múltiples actores en el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas dirigidas a problemas que, dada su complejidad, requieren ese tipo de cooperación (Aguilar 2010).

Para conocer cómo se extienden estos discursos y se materializan en comportamientos concretos, en el siguiente apartado examino cómo han permeado los procesos cotidianos de la participación social en la vida de las escuelas.

2.2 La participación en las escuelas públicas de educación básica

Tal como se expuso antes, a nivel escolar la participación social comprende un fenómeno multidimensional, heterogéneo y dinámico que combina modalidades o formas institucionales y no institucionales con concepciones tradicionales y novedosas, individuales y colectivas (Zurita 2008, 2009a, 2009b, 2011). En los centros escolares, la participación social tiene rasgos que la distinguen de la que ocurre en otros ámbitos, en buena medida por el tipo de actores involucrados, cuya naturaleza heterogénea incrementa la dificultad para adoptar prácticas más participativas (Santos Guerra 1997), más aun cuando se exige que estas rebasen obstáculos relacionados con la edad, la autoridad, el conocimiento, el poder, el prestigio, la experiencia, la responsabilidad en el aprendizaje y hasta con las expectativas sobre la educación. De hecho, para algunos autores, como François Dubet, existe una fuerte contradicción entre los discursos, políticas y programas que fomentan la participación en las escuelas, porque «la educación se basa en la desigualdad fundamental de maestros y alumnos, de adultos y niños» (2003: 219).

Como puede notarse, el desafío es entonces mayor, dado que la participación en la escuela no se rige por un principio de igualdad. Así, a las escuelas acuden individuos cuyas múltiples diferencias se pueden convertir fácilmente en «desigualdad [la cual] produce amplias distancias sociales, las que a su vez nutren vínculos autoritarios entre agentes del Estado y ciudadanos y entre los ciudadanos mismos [...]. Las desigualdades afectan la participación ya que la capacidad asociativa depende a menudo del acceso a diferentes recursos» (Armony 2008: 19-20). En este escenario, la compleja diversidad de fenómenos que encierra la participación se multiplica todavía más por el nivel (preescolar, primario o secundario), la modalidad del servicio educativo (general, indígena, técni-

co), el sistema (Consejo Nacional de Fomento Educativo, Asociación Promotora de Educación Comunitaria), la cantidad de matrícula, el tipo de escuela (multigrado, bidocente, unitaria) y el turno (matutino, vespertino o tiempo completo)¹². Con el Anmeb, la noción de participación social cambió profundamente al convertirse en un derecho y una responsabilidad para los actores de las escuelas y del sistema educativo. En otras palabras, ya no puede considerarse como una acción circunscrita a los padres de familia, un asunto excepcional o una actividad aislada en algunas escuelas; tampoco como una iniciativa individual, carente de mecanismos formales para ser puesta en práctica. Por el contrario, se trata de un ejercicio de derechos y obligaciones impulsado por el Estado, acorde con un régimen democrático¹³.

Entre las modalidades institucionales de participación social en las escuelas, según la LGE y las leyes estatales de educación, destacan las asociaciones de padres de familia y los consejos escolares, los cuales reflejan concepciones y objetivos diferentes perseguidos en las escuelas: las primeras son, fundamentalmente, entidades que representan a los padres ante las autoridades en torno a diversos intereses educativos (artículo 67º, LGE) y tienen funciones acotadas a la naturaleza de sus integrantes¹⁴. En contraste, los consejos tienen una **inherente vocación democrática**, pues están conformados por «padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, ex alumnos, así como los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela» (artículo 68º, LGE). En pocas palabras, estos consejos son una vía para la participación de la sociedad en acciones dirigidas a fortalecer e incrementar la calidad y la cobertura educativa (artículo 69º, LGE), las cuales son cuestiones nodales de las reformas en América Latina y el Caribe de la década de 1990.

Además de dichas asociaciones y consejos, existe otra modalidad institucional bastante singular. Se trata de las sociedades de alumnos existentes en las escuelas secundarias,

12. Por ejemplo, en otros trabajos (Zurita 2008) se ha señalado que el diseño institucional de los consejos escolares corresponde en mayor medida a una modalidad del servicio educativo general en los tres niveles de la educación básica y, por otra parte, en la secundaria técnica.

13. Aunque antes del Anmeb en el artículo 3º de la Constitución Política había quedado establecido que el criterio que orientaría la educación sería «democrático, **considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida** fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo» [subrayado personal], en la práctica la participación social operaba más como una concesión que como un derecho. Así, aun cuando desde su promulgación en 1917 en la carta magna fue reconocido un conjunto de derechos y obligaciones acordes con la democracia, solo desde años recientes se ha estimulado su ejercicio.

14. En México, los padres de familia (o tutores) de las escuelas públicas y privadas están representados en las asociaciones de padres de familia, las cuales funcionan según el reglamento emitido por el entonces Presidente de la República, José López Portillo, el 31 de marzo de 1980.

establecidas en los acuerdos secretariales 97 y 98 en el año 1981. Estas sociedades tienen la peculiar característica de que su conformación, funcionamiento y reglas están en manos de los alumnos, siempre y cuando se encuentren dentro de la disciplina y fines educativos y no interrumpen las labores docentes (artículo 56º, acuerdo 98). Esta figura es muy peculiar, pues nació bajo un régimen político autoritario y casi una década antes del interés por democratizar el sistema educativo y alentar la participación de niñas, niños y adolescentes en las escuelas que expresó el Anmeb. Con todo, importa subrayar que estas sociedades constituyen un recurso valioso para fomentar comportamientos y valores democráticos, puesto que el alumnado tiene el derecho a establecer los estatutos y reglamentos que las rigen (artículo 57º, Acuerdo 98). Específicamente, «las sociedades de alumnos serán independientes de los órganos y autoridades de las escuelas en que funcionen, y se organizarán bajo formas democráticas, en los términos que los propios alumnos determinen» (artículo 52º, acuerdo 97). Esto es congruente con su primer objetivo: «ejercitar a sus miembros en la práctica de la vida democrática como una forma de contribuir a su formación» (artículo 50º, acuerdo 98)¹⁵.

Adicionalmente, existen los consejos técnicos escolares (CTE) en los tres niveles de la educación básica, los cuales constituyen una agrupación de maestros y directivos, quienes se reúnen de manera periódica para comentar asuntos pedagógicos y de organización del calendario escolar, la elaboración y evaluación del proyecto escolar y los programas estratégicos federales o estatales, así como la organización de eventos extraescolares a cargo de la SEP o de otras dependencias gubernamentales o no gubernamentales¹⁶.

Por otra parte, considerando investigaciones anteriores (Zurita 2008, 2009a, 2009b, 2010), ha sido posible constatar que en las escuelas existen otras modalidades de participación que carecen de instrumentos normativos que las regulen de forma específica. Se trata de acuerdos alcanzados entre diversos actores, cuyas acciones se orientan al logro de objetivos que podrían ubicarse tanto en una visión tradicional como novedosa de la participación social¹⁷. En general, constituyen modalidades que enfrentan mayor vulnerabilidad,

15. Las reducidas oportunidades que tienen los alumnos para participar en las escuelas contrasta con el papel que podrían alcanzar a través del funcionamiento de las SA (sociedades de alumnos), ya que estas, de acuerdo con la normatividad de la función educativa, permiten poner en práctica la educación democrática en las secundarias sin tener que esperar otros momentos o espacios para hacerlo (Cox *et al.* 2005; Eurydice 2005; Zurita 2009c).

16. Los orígenes de los CTE se remontan a la década de 1930, cuando se buscaba crear consejos escolares que disminuyeran la centralización de las atribuciones técnicas y administrativas del gobierno a través de la participación de los maestros, los alumnos y los padres de familia.

17. Por ejemplo en un grupo de enfoque con docentes de Querétaro fueron mencionadas dos experiencias de participación social donde los padres colaboraron en el aprendizaje de computación e inglés de los alumnos de una escuela primaria. En sus propias palabras, la experiencia fue narrada así: «Las

pues sus acciones resultan de la coincidencia de intereses, necesidades y expectativas de un grupo de personas pero, como carecen de un andamiaje institucional que las proteja y refuerce, la gran mayoría de estas experiencias se vienen abajo hasta desaparecer sin que queden registros de ellas, pues muy pocas son documentadas y, menos aun, investigadas.

3. RESULTADOS DEL DESARROLLO RECIENTE DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

En México, el complejo diseño de los consejos de participación social y la carencia de una política pública de promoción de la participación social en la educación han ocasionado que el desarrollo de los consejos, después de dos décadas de su creación, sea accidentado y vulnerable¹⁸. Respecto a los consejos municipales y estatales, su breve historia ha sido irregular no solo por factores educativos, asociados a las características del sistema educativo o al complejo y abigarrado diseño que lo caracteriza, sino también por factores políticos, sociales e, inclusive, geográficos. Entre los primeros, resaltan las características mismas del sistema educativo, vinculadas con la combinación de un sistema federalizado y otro estatal, como resultado de un proceso de descentralización educativa incompleto (Arnaut 1998). La coexistencia de ambos sistemas ha generado formas particulares de interacción para ofrecer servicios educativos. En los sistemas educativos estatales, aun cuando la participación social se concibe como central, los resultados no han sido los esperados, pues en pocas entidades se ha logrado instalar consejos que funcionen regularmente en un periodo amplio. Se sabe que en las entidades federativas que tienen consejo estatal de participación social, su instalación y funcionamiento ha ocurrido con diversos patrones. Por ejemplo, en algunas de ellas los consejos han recibido cierto apoyo como, por ejemplo, la disponibilidad de un espacio físico, el pago de los salarios de las personas que ocupan puestos administrativos, la asignación de viáticos,

situaciones que hemos tenido con los mismos padres de familia han sido muy buenas, han apoyado incluso en lo pedagógico [...]. La experiencia que hemos tenido es que una mamá de la comunidad que estuvo yendo a tomar clases de computación, fue y nos dijo: "Si ustedes me permiten, yo puedo apoyarlos en esto [computación] que yo sé". Entonces le dimos un horario que era de las doce y media a una y media, con alumnos de quinto y sexto grado [...]. El ciclo anterior, por ejemplo, contamos con un papá que él vive ahora en Estados Unidos, llevó a sus niños ahí con nosotros y también dijo: "Si hay oportunidad y es conveniente, puedo trabajar con los alumnos de quinto y sexto a lo mejor en lo básico de inglés".

18. Aquí se encuentra una diferencia que, para próximos estudios, habría que tomar en cuenta. Se trata de una visión de la participación social en la educación que, en contraste con la que se demanda y existe en otros ámbitos, tiene valoraciones tanto positivas como negativas: positivas en cuestiones relacionadas con el mejoramiento de las condiciones generales del proceso de enseñanza aprendizaje; negativas respecto a la intromisión en tareas que están tanto bajo la responsabilidad no solo de ciertos actores que han sido formados y contratados para ello, sino también de la escuela, que, a diferencia de la familia u otros espacios, es la institución social responsable del aprendizaje.

etc. En otras, en cambio, los consejos están anclados en la estructura del aparato administrativo del sistema educativo estatal, las autoridades educativas estatales los encabezan y se han creado departamentos de participación social que mantienen un estrecho vínculo con la operación de los consejos.

En lo concerniente a los factores ajenos al sistema educativo más notorios están: la organización política del territorio, la presencia diversificada de los partidos políticos en los municipios y entidades, la escasez de recursos disponibles, así como la poca articulación entre los consejos de participación social y otras formas de organización colectiva arraigadas en los contextos geográficos en cuestión. En cuanto al primer factor, la creación de los consejos municipales significó un reto enorme para las entidades federativas que tienen un gran número de municipios (Oaxaca, Puebla, Veracruz, Jalisco, Estado de México, Chiapas, Michoacán, Yucatán)¹⁹. En entidades como esas ha sido imposible siquiera imaginar el despliegue de esfuerzos necesarios para instalar centenas de consejos municipales. El segundo factor, relativo a los costos de la alternancia política y la coexistencia de distintos partidos políticos, ha dificultado el establecimiento de los consensos necesarios entre los distintos niveles de gobierno para la instalación y funcionamiento de los consejos municipales y estatales de participación social. El tercer factor alude a la limitación de los recursos económicos destinados a la operación diaria de los consejos estatales y municipales, lo que desfavorece cualquier acción emprendida, por más modesta que esta sea. Esta situación es todavía más grave cuando se piensa en entidades de gran extensión, con vías de comunicación limitadas, geografía accidentada y/o zonas de difícil acceso. Por otra parte, merece una reflexión detenida la débil e incluso inexistente vinculación entre los consejos escolares y municipales de participación social y las distintas modalidades de acción colectiva de larga historia en determinados contextos —especialmente rurales, indígenas—. En este sentido, a pesar de que algunas comunidades tienen arraigadas formas organizativas para la toma de decisiones y la acción colectiva, sus experiencias no han sido aprovechadas para la instalación y funcionamiento de dichos consejos en sus localidades²⁰.

19. Oaxaca tiene más de 570, pero también otras entidades federativas enfrentaron este problema: Puebla (217), Veracruz (210), Jalisco (124), Estado de México (122), Chiapas (118) Michoacán (113) y Yucatán (106).

20. Quizás también aquí habría que considerar la falta de coordinación entre los consejos de participación social en el ámbito escolar y educativo y aquellos consejos de participación ciudadana promovidos por otras áreas de gobierno, como la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Relaciones Internacionales, entre otras; o con ciertas entidades como el Distrito Federal que contempla al menos cincuenta instancias colegiadas de coordinación intergubernamental y participación social relacionadas con el diseño, instrumentación y evaluación de políticas y programas sociales tanto a nivel del gobierno central como de las delegaciones.

Por su parte, los consejos escolares aún enfrentan situaciones poco deseables como: la falta de información; la poca relación que guarda su diseño con algunas modalidades del servicio educativo que no son ni generales ni técnicas; la confusión con las asociaciones de padres de familia y las constantes tensiones entre aquellos y estas acerca de la recaudación y el uso de los fondos; la preeminencia de la participación de los padres de familia y de las asociaciones en demérito de otras modalidades participativas y de otros integrantes de las comunidades escolares, como las y los alumnos; la distribución desigual de las oportunidades de participar en las escuelas; la desarticulación entre las políticas y programas educativos y los consejos escolares; la desconexión entre los consejos de diferente o igual nivel, así como entre las diferentes modalidades institucionales de participación social; y, por último, la excesiva carga de trabajo académico y administrativo que recae en las escuelas debido al funcionamiento de numerosos programas estratégicos, federales, estatales y de otras dependencias gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales (Gershberg 1999; Martínez Bordon *et al.* 2007; Zurita 2008, 2009a, 2009b; Santizo 2011).

Hasta ahora, la participación social ha estado presente en la agenda de las políticas educativas y en ciertos momentos ha sido retomada con más fuerza en los discursos y acciones educativas. La última acción de esta naturaleza fue la publicación en junio del 2010 del Acuerdo Secretarial 535, el cual, al establecer lineamientos para la operación de los consejos escolares, constituye un renovado esfuerzo para impulsar su funcionamiento, pues sugiere la instalación de nueve comités (relativos a la lectura, la activación física, la protección civil y la seguridad escolar así como el desaliento de las prácticas que generan violencia entre pares, entre otros), además de un calendario que deberá ser llevado a cabo en cada plantel educativo. No obstante, persisten ciertas tensiones respecto, por ejemplo, a la autonomía de las escuelas y de los sistemas educativos estatales para tomar sus propias decisiones respecto a la forma de propiciar la participación social en contraposición a los lineamientos dictados por la Secretaría de Educación Pública.

A continuación, frente a un fenómeno tan complejo como lo es la participación social, vale la pena hacer, a manera de conclusiones, un breve balance de sus avances y promesas pendientes.

4. CONCLUSIONES

La complejidad de la participación social se incrementó con la firma del Anmeb, puesto que todas las políticas, programas y leyes derivadas ampliaron y, en ciertos casos, precisaron las posibilidades de participar en la educación y las escuelas. Asimismo, dicho acuerdo contribuyó tanto a la reafirmación del carácter polisémico que distingue a la

concepción de participación social como a la diversificación de los procesos que la conforman. La reforma educativa en México, como en la gran mayoría de los países latinoamericanos, se fundamentó en un discurso que impulsaba la participación social, la democratización y la descentralización del sistema educativo, diseñando e implementando con este fin novedosas políticas y programas educativos. Como ocurre en el caso de los fenómenos sociales, del impulso a dicha participación no se derivan consecuencias de manera mecánica ni lineal, como tampoco totalmente positivas o negativas, tal como lo han observado y documentado expertos en el campo de las políticas públicas y la investigación educativa. Con un afán tanto comprensivo como explicativo, ellos han identificado que entre los rasgos de las acciones que pretenden generar un cambio o introducir una innovación en las escuelas se hallan la complejidad de las políticas y su carácter procesual y contextual, así como su indeterminación (Aguilar 1993; Ezpeleta 2004; Lahera 2006).

Es menester subrayar que, hoy por hoy, existe un discurso en torno a la participación social en las escuelas y en las políticas educativas. Este hecho no es menor, ya que la sociedad mexicana ha demandado la apertura de espacios de participación en la política, la economía, la cultura y la salud, por ejemplo²¹. Si bien las demandas en torno a la vida política (especialmente en lo relacionado con los procesos de competencia electoral) han generado mayor atención y consecuencias más visibles y directas para el proceso de transformación democrática de los últimos cuarenta años, es preciso decir que en otros ámbitos, como el educativo, el cambio asociado a la promoción de la participación social y a la democratización del sistema ha sido importante ya que se enfoca en aspectos cruciales de la conformación, desarrollo y consolidación del sistema educativo mexicano, distinguido por su constitución jerárquica, centralizada, corporativa y autoritaria (Arnaut 1998; Loy 2002; Veloz Ávila 2003; Latapi 2005).

La complejidad del sistema educativo de nivel básico en México se ve claramente reflejada en los procesos participativos, en las políticas educativas y en las escuelas que han emergido desde la firma del Anheg hace veinte años. En los tiempos recientes se han creado diversas políticas, programas, proyectos y acciones para atender problemas agudos como los bajos niveles de logro escolar, las deficientes prácticas lectoras, el limitado acceso a las tecnologías de la comunicación y la información, el deterioro de la infraes-

21. Estas demandas han estado asociadas discursivamente a diferentes ideas emblemáticas de las luchas y estrategias políticas y sociales más relevantes en las últimas décadas, tales como democracia, derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas. Estas estrategias políticas les permitieron a sus portavoces, en su momento, construir sus identidades colectivas, tener mayor apoyo de la sociedad y generar mayor presión en el Estado mexicano.

estructura escolar, la deficiente gestión escolar, los bajos niveles de salud y bienestar infantil, la creciente inseguridad escolar y la solución violenta de conflictos, entre otros. Si bien una buena parte de las causas de estos problemas exceden a las escuelas y a sus integrantes, la participación social podría ser realmente concebida como un elemento indispensable para su abordaje, prevención y solución y no como un concepto meramente accesorio o administrativo.

Hasta ahora es visible la existencia de un panorama desigual tanto de los avances, debilidades y oportunidades en torno a la participación social, como de los consejos, que la han incluido de manera importante en el diseño e implementación de diversos programas y proyectos nacionales o estatales, así como por el abordaje de temáticas específicas. Así, en cuanto a los consejos de participación social, se advirtió que en México, como en los países latinoamericanos donde se crearon figuras similares, el progreso de la participación social ha sido accidentado (Torres 2001; López 2006; López 2007). A nivel delegacional, municipal y estatal, los desafíos residen fundamentalmente en factores políticos, sociales, económicos, culturales e, inclusive, geográficos que, aunque ajenos al sistema educativo, tienen un peso determinante en los resultados hasta ahora alcanzados. A la par, los consejos escolares enfrentan la excesiva carga de trabajo cotidiana que tienen directores y docentes, el desinterés o falta de tiempo de padres de familia y la confusión de atribuciones específicas de asociaciones de padres de familia y consejos escolares.

Por otra parte, la carencia de estrategias dirigidas a la promoción de la participación social basadas en la especificidad de las características del sistema de educación básica y de los tres niveles que lo conforman, la desarticulación de los programas que contienen dentro de sus componentes la participación social, la incomunicación entre distintas modalidades institucionales de participación, la desconexión comunicativa horizontal y vertical de los consejos del mismo y de diferente tipo (escolar, municipal y estatal), o bien, ubicados en el caso de los consejos escolares entre los de preescolar, primaria y secundaria, y sin duda su diseño institucional, son todas ellas variables que vuelven más compleja la instalación y el funcionamiento de todos los consejos de participación social.

Aunado a esto, la ausencia del Conapase ha acentuado en ciertos momentos la falta de credibilidad, claridad y utilidad de los consejos que avanzan sin tener un rumbo claro. Si bien la secretaría técnica del Conapase ha operado de manera relativamente regular desde fines de la década de 1990, su esfuerzo no ha podido resarcir la falta tanto de dicho consejo nacional como de una verdadera política nacional orientada a la participación social en la educación y las escuelas. De este modo, las múltiples experiencias de participación social avanzan en algunos ámbitos con mayor seguridad y con más posibilidades de funcionar satisfactoriamente y de consolidarse. En otros, en contraste, la

participación social camina titubeante, enfrentando obstáculos pero, a la vez, aprovechando los resquicios que deja o abre el sistema educativo.

A pesar de su característico progreso, la participación social también ha generado algunos resultados inesperados pero benéficos para la elaboración de las políticas de educación básica. Por ahora, destaco dos. El primero consiste en la activación y fortalecimiento de las relaciones de las instituciones de educación superior con las de nivel básico. Estas relaciones se han forjado en cuestiones nodales para la prestación de servicios educativos, desde el diseño como también la implementación, evaluación y seguimiento de políticas, programas y diversas acciones educativas. Asimismo, el campo de la investigación educativa se ha nutrido de experiencias institucionales de fomento a la actividad académica, como sucede con la creación de fondos de investigación para la educación básica integrados por la Subsecretaría de Educación Básica y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como por la colaboración del Consejo de Especialistas para la Educación.

El segundo resultado positivo e inesperado está relacionado con la interconexión de distintas áreas de gobierno a nivel federal, estatal y municipal, como también entre los diferentes subsistemas de la propia Secretaría de Educación Pública. Por ejemplo, con la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu), el cual opera como un medio de comunicación entre la federación y las entidades en los procesos de formulación de las políticas educativas, así como en la atención a diversos problemas educativos.

Lo que es indiscutible es que hay procesos más institucionalizados fundamentalmente en cuanto a la participación en el diseño, implementación y evaluación a nivel de las políticas educativas que a nivel de las escuelas. Si se examina esta situación desde la gobernanza, esta asume que cada vez hay más evidencias contundentes que reiteran que los gobiernos ya no pueden cumplir sus responsabilidades por cuenta propia. Como sostiene Aguilar (2010), estos cambios han corrido de la mano de otros, como la creciente autonomía y autogobierno de individuos y grupos que atienden sus problemas y realizan sus intereses más relevantes, el (re)surgimiento de una sociedad civil fuerte y activa, la resignificación del espacio público y la diferenciación de los subsistemas sociales, entre otros. Por otro lado, conviene recordar que la colaboración de múltiples actores es fundamental, pero por sí misma ella no soluciona los problemas. Por el contrario, es en dicha colaboración donde estos se magnifican, porque en los complejos procesos de construcción de consensos, negociaciones y acuerdos se confrontan múltiples percepciones, intereses, expectativas y valoraciones alrededor de los asuntos de interés.

Finalmente, en este trabajo se ha visto que la participación social en la educación básica se ha constituido como una experiencia paradójica desde hace dos décadas en los siguientes aspectos. En primer lugar, su origen no fue el resultado de demandas organizadas de la sociedad hacia al Estado mexicano.

En segundo lugar, en tanto proceso, la participación social ha avanzado de acuerdo con las necesidades y las oportunidades que han sido aprovechadas diferenciadamente por múltiples actores, ante distintas necesidades y con objetivos también diversos, tanto desde aquellos que tienen en la mira el ciclo de las políticas educativas, como desde aquellos otros que asisten y comparten cotidianamente los espacios escolares. Todo ello ocurre en un sistema educativo que, parece, se empeña en dificultar el desarrollo de la participación social.

En tercer lugar, la experiencia es paradójica porque esos avances no se han dado a través de las figuras que fueron creadas especialmente para ello: los consejos de participación social. No obstante, aun en este contexto, la gran mayoría de los actores que intervienen en la educación coinciden en señalar que la participación social representa un bien en sí misma y que, por tanto, deber ser promovida por todos.

Ante la experiencia mexicana, como frente a todas, para promover la participación social en la educación y las escuelas es recomendable no buscar «una única fórmula o receta» (Castro y Regattieri 2012: 11). Por ello apremia continuar con la reflexión acerca de los desafíos y oportunidades que abre la gobernanza a la participación social en un contexto como el de la educación de nivel básico y en escuelas públicas como las mexicanas, lo que permitirá crear diseños institucionales más eficientes y eficaces con el propósito de impulsar la participación social.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis F.

- 2010 *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- 2004 «Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio». En: *Sociológica*, N° 54, enero-abril, pp. 15-37.
- 1993 «Estudio introductorio». En: *La implementación de las políticas*. México: FCE, pp. 15-92.

ARMONY, Ariel C.

- 2008 «Sociedad civil y democracia en América Latina». En: *Pensamiento Propio*, año 13, N° 28, julio-diciembre, pp. 11-37.

ARNAUT, Alberto

- 1998 *La federalización educativa en México 1889-1994*. México: SEP / Biblioteca para la Actualización del Maestro.

BIESTA, Gert

- 2007 «Education and the Democratic Person: Towards a Political Conception of Democratic Education». En: *Teachers College Record*, vol. 109, N° 3, pp. 740-769.

BLAS, Asier y Pedro IBARRA

- 2006 «La participación. Estado de la cuestión». Cuadernos de trabajo de Hegoa, N° 39. Bilbao: UPV-EU.

CABRERO MENDOZA, Enrique

- 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, N° 2, pp. 189-229.

CASTRO, J. Margareth y M. REGATTIERI

- 2012 *Interacción escuela-familia: insumos para las prácticas escolares*. Brasilia: Unesco / MEC.

CORRALES, Javier

- 1999 «The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks». En: *The Education Reform and Management Series*, vol. II, N° 1. Washington: The World Bank.

CORVALÁN, Javier y Gabriela FERNÁNDEZ

- 2000 «Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales». En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, N° 4, pp. 9-50.

COX, Cristian; R. JARAMILLO y F. REIMERS

- 2005 *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas. Una agenda para la acción*.

Washington: BID-Departamento de Desarrollo Sostenible-División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil-Unidad de Educación.

CUNILL GRAU, Nuria

2006 «Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina». En: ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto OLVERA (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: Honorable Cámara de Diputados-LIX Legislatura / CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Ángel Porrúa.

DAGNINO, Evelina

2006 «Sociedad civil, participación y ciudadanía. ¿De qué estamos hablando?». En: ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto OLVERA (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: Honorable Cámara de Diputados-LIX Legislatura / CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Ángel Porrúa.

DI GROPELLO, Emanuela

2004 «La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos». Documento de trabajo N° 30, Santiago de Chile: Preal.

1999 «Los modelos de descentralización educativa en América Latina». En: *Revista de la Cepal*, N° 68, agosto, pp. 153-170.

DUBET, François

2003 «Mutaciones cruzadas. La ciudadanía y la escuela». En: BENEDICTO, Jorge y María Luz MORÁN (coords.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre jóvenes*. Madrid: Instituto de la Juventud.

EGIDO GÁLVEZ, Inmaculada; Alejandro ÁLVAREZ GALLEGOS e Irene FIGUEIREDO

2000 *Organización y gestión de los centros educativos en Iberoamérica*, Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

ELMORE, Richard

2006 *School Reform from the Inside Out. Policy, Practice and Performance*. Cambridge: Harvard Education Press.

EURYDICE, RED EUROPEA DE INFORMACIÓN EN EDUCACIÓN

2005 *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*. España: Eurydice.

EZPELETA, Justa

2004 «Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa». En: TENTI FANFANI, Emilio (org.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IPE-Unesco, pp. 163-177.

FIELDING, Michael

- 2012 «Beyond Student Voice: Patterns of Partnership and the Demands of Deep Democracy». En: *Revista de Educación*, N° 359, septiembre-diciembre, pp. 45-65.
- 2011 «La voz del alumnado y la inclusión educativa: una aproximación democrática radical para el aprendizaje intergeneracional». En: *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, vol. 70, N° 25-1, abril, pp. 31-61.

FONT, Joan

- 2004 «Participación ciudadana y decisiones públicas. Conceptos, experiencias y metodologías». ZICCARDI, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS / Comeco / Indesol.

FONT, Joan; I. BLANCO; R. GOMÁ y M. JARQUE

- 2000 *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Caracas: XIV Concurso de Ensayos del CLAD Administración Pública y Ciudadanía.

GAJARDO, Marcela

- 1999 «Reformas educativas en América Latina. Balance de una década». Documento de Trabajo N° 15. Santiago de Chile: Preal.

GERSHBERG, Alan Ian

- 1999 «Fostering Effective Parental Participation in Education: Lessons from a Comparison of Reform Process in Nicaragua and Mexico. En: *World Development*, vol. 27, N° 4, pp. 753-771.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- 2009 «Tercer informe de ejecución del Plan nacional de desarrollo 2007-2012». México.
- 2007 «Plan nacional de desarrollo 2007-2012». México.

GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

- 2010 «Acuerdo secretarial N° 535 por el que se emiten los lineamientos para la operación de los consejos escolares de participación social». México: SEP.
- 2007 «Programa sectorial de educación 2007-2012» México: SEP.
- 2001 «Programa nacional de educación 2001-2006». México: SEP.
- 1993 «Ley general de educación». México: SEP.
- 1982a «Acuerdo secretarial N° 97, que establece la organización y funcionamiento de las escuelas secundarias técnicas». México: SEP.
- 1982b «Acuerdo secretarial N° 98, por el que se establece la organización y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria». México: SEP.

KAUFMAN, Robert R. y J. M. NELSON

- 2004 *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

KLIKSBERG, Bernardo

2007 «¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas». En: *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N° 37, febrero, pp. 35-80.

LAHERA P., Eugenio

2006 «Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?». En: *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N° 36, junio, pp. 45-62.

LATAPÍ SARRÉ, Pablo

2005 *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.

LEVINSON, Bradley A. U.

2007 «Formación ciudadana democrática: lecciones para la educación en el DF». En: ORNELAS, Carlos (coord.), *Democracia y educación cívica*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 85-124.

LÓPEZ, María Margarita

2006 «Una revisión a la participación escolar en América Latina». Documento de Trabajo N° 35. Santiago de Chile: Preal.

LÓPEZ, Néstor

2009 (coord.) *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*. Buenos Aires: Unesco-IIPE.

2007 *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Buenos Aires: IIPE-Unesco / Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.

2005 *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE-Unesco.

LOYO BRAMBILA, Aurora

2002 «La reforma educativa en México vista a través de los maestros: un estudio exploratorio». En: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LXIV, N° 3, julio-septiembre, pp. 37-62.

MAJONE, Giandomenico

2004 «La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla». En: PARDO, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.

MARTÍNEZ BORDON, Arcelia; T. BRACHO GONZÁLEZ y C. O. MARTÍNEZ VALLE

2007 *Los consejos de participación social en la educación y en el Programa Escuelas de Calidad. ¿Mecanismos para la rendición de cuentas?* México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana.

MEDELLÍN TORRES, Pedro

- 2004 *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Cepal.

METCUANTUS CONSULTORES ASOCIADOS

- 2012 *Informe técnico y fichas técnicas. Indicadores Conapase*. México: Metcuantus Consultores Asociados

OECD-CERI

- 2004 «Revisión nacional de investigación y desarrollo educativos. Reporte de los examinadores sobre México». En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. IX, N° 21, abril-junio, pp. 515-550.

SANTIZO RONDALL, Claudia

- 2011 «Gobernanza y participación social en la escuela pública». En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, N° 50, pp. 751-773.

SANTOS GUERRA, Miguel Ángel

- 1997 *El crisol de la participación. Estudio etnográfico sobre la participación en consejos escolares de centro*. Madrid: Editorial Escuela Española.

STEIN, Ernesto; Mariano TOMMASI; Koldo ECHEBARRIA y Eduardo LORA

- 2006 «La política de las políticas públicas. Progreso económico y social». Informe 2006. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

TORRES, Rosa María

- 2001 *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*. Quito: Instituto Frónesis.

TRILLA, Jaume y Ana NOVELLA

- 2001 «Educación y participación social de la infancia». En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 36, mayo-agosto, pp. 137-164.

VELOZ ÁVILA, Norma Ilse

- 2003 «El SNTE y la descentralización educativa en Tlaxcala». En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. VIII, N° 18, mayo-agosto, pp. 339-378.

ZURITA RIVERA, Úrsula

- 2011 «Los desafíos del derecho a la educación en México a propósito de la participación social y la violencia escolar». En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, N° 48, enero-marzo, pp. 131-158.
- 2010 «La educación para la vida democrática a través de la participación social: puntos de encuentro entre la escuela y la familia». En: *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*, vol. 3, N° 2, pp. 171-194.

- 2009a «La participación social en las escuelas primarias del Distrito Federal». Documento de trabajo. México: Flacso.
- 2009b «La participación social y las reformas educativas en América Latina. La discusión pendiente». En: GOETSCHEL, Ana María (coord.), *Perspectivas de la educación en América Latina*. Quito: Flacso / Ministerio de Cultura, pp. 233-256.
- 2009c «La prevención de la violencia en las escuelas de nivel básico en México». En: *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, LXI Legislatura, pp. 43-72.
- 2008 «Reflexiones en el marco de la Evaluación nacional de la política de la participación social en la educación básica, 2000-2006». En: *Participación social en la educación. Del análisis a las propuestas*. México: OCE, pp. 63-69.