

La participación social de los padres de familia en la educación en México: de la perspectiva oficial al enfoque social

Rosalina Romero Gonzaga*

Resumen

El artículo analiza la participación social de los padres de familia como proceso clave para ejercer el derecho a la educación y una forma de democratizar el proceso educativo. Para ello, se realiza una aproximación conceptual de la participación social y una mirada a los estudios que han abordado el tema en el ámbito educativo. Posteriormente, se efectúa un breve recuento histórico de la participación de los padres de familia para destacar el papel de dichos sujetos en la educación básica en México. Además, se examinan las principales políticas gubernamentales diseñadas para incorporar sus voces, sus expectativas y, en general, su relación con la educación y la escuela, a partir de la inmersión en un contexto y ambiente específico. Finalmente, se establecen algunas recomendaciones para impulsar y fortalecer la participación de dichos sectores en el ámbito educativo.

Palabras clave: participación social, educación básica, participación de las familias, derechos colectivos

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Profesora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. e-mail: rrgonzaga@comunidad.unam.mx

The social participation of parents in education in México: from the official perspective to the social approach

Abstract

The article analyzes the social participation of parents as a key process to exercise the right to education and a way to democratize the educational process. We conducted: (a) a conceptual approach to social participation and, (b) we looked at the studies that addressed the issue in the educational field. Subsequently, we addressed a brief historical revision of the participation of parents to highlight their role in basic education in Mexico. In addition, we examined the main government policies designed to incorporate parents' voices, their expectations, and, in general, their relationship with education and school, based on immersion in a specific context and environment. Finally, some recommendations are established to promote and strengthen the participation of these sectors in the educational field.

Keywords: social participation, basic education, family participation, collective rights

Introducción

La participación social de los padres de familia, como práctica directa y no formalizada, data de la época de la colonia; como proceso institucionalizado se ubica en la segunda década del siglo XX y su auge más reciente se gestó en la década de los noventa, cuando se le incluyó –con la descentralización y la autonomía escolar– como componente fundamental de la reforma educativa que se impuso en América Latina.

A partir del recuento histórico de la participación no regulada de los padres de familia en la educación, pasando por su formalización, se analizó cuál ha sido el papel de dichos sujetos en los asuntos escolares y en las instancias diseñadas por las políticas gubernamentales para incorporar sus voces, sus expectativas y, en general, su relación con la educación y la escuela, a fin de contribuir a fortalecer la educación pública. El interés se centró en destacar los aciertos, las limitaciones y las contradicciones que subsisten en las políticas que favorecen la participación regulada de los padres y madres de familia en la educación, la normativa que impide y confina sus funciones a meros gestores de programas educativos y los nulos recursos legales que tienen para ejercer y garantizar su derecho constitucional de intervenir en los asuntos educativos.

Para conocer sobre los aciertos, las limitaciones y las contradicciones que subsisten en las políticas gubernamentales en relación con la participación de los padres de familia en la educación, se llevó a cabo una investigación documental sobre la presencia de este sector social en la historia educativa basada en fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentos oficiales e investigaciones de políticas educativas, informes de actividades, acuerdos secretariales, reglamentos y normas expedidas. Además, se analizaron las políticas gubernamentales sobre participación social en educación a partir de mi experiencia como integrante del equipo de trabajo del presidente del Consejo Nacional de Participación Social (Conapase)¹ durante el periodo 2015-2016, por lo que se

¹ Instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información creada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) el 17 de agosto de 1999, en sustitución del Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conaltec), órgano que surgió en 1957

utilizó la observación participante como técnica y recurso de la investigación cualitativa.

El diseño metodológico consistió en ubicar y revisar el trayecto histórico de la participación de los padres en la educación pública en, al menos, tres etapas que se identificaron a lo largo de la historia de la educación: en la primera etapa, la participación de los padres de los estratos acomodados fue informal e inducida por actores particulares —órdenes y congregaciones religiosas, caciques o profesionistas—; en la segunda etapa, la participación fue canalizada, promovida y controlada por el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE);² la tercera etapa se desarrolló a partir de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales para promover la participación de las familias y de la comunidad en la educación, las cuales fueron plasmadas en las distintas políticas gubernamentales. Así, el análisis de la investigación se orientó bajo estos tres momentos.

Aproximación y mirada a la participación social

El concepto de participación social en el contexto educativo se ha caracterizado por “su generalidad, indefinición y ambigüedad” (Latapí, 2005, p. 9). Sin dejar de reconocer la dificultad conceptual sobre “un término dinámico, en permanente construcción y resignificación” (Salinas Amescua & Amador Pérez, 2007, p. 18), la participación social se define como “el proceso amplio de intervención activa y propositiva en la escuela, un medio de ejercer el derecho a la educación, una forma de democratizar el proceso educativo” (Arguedas Leitón, Núñez Castro, Torres Hernández, Vazquez Carvajal, & Vagas Fallas, 2008, p. 163) para lograr una comunicación

para estudiar la organización de la enseñanza, aprobar los calendarios escolares, los sistemas de evaluación y la propuesta de reformas legislativas en materia de educación.

² Es la organización sindical nacional en México y la mayor en América Latina que agrupa a los maestros de educación preescolar, primaria y secundaria. Fue fundada en 1943. Para el año 2017, la organización contaba con 1.619.990 docentes afiliados (Agencia Reforma, 2017).

directa entre alumnos, maestros, escuela y comunidad, en aras de “estimular el apoyo de los padres de familia para el aprendizaje de sus hijos, fortaleciendo el carácter integral de la educación” (Latapí, 2004, p. 42).

Las investigaciones llevadas a cabo sobre la participación social en la educación son recientes en el contexto mexicano. Desde varias perspectivas teóricas, sobre todo, experiencias empíricas, los trabajos de Alarid Diéguez, Guerra Ramírez y Guerrero Salinas (1997), Arzaluz (1999), Borja (1986), Conde (1997), Galván (1998), Latapí (1997), Rodríguez (1997), brindaron vetas de investigación importantes para explorar un campo temático poco estudiado.

Posteriormente, los trabajos de Barba y Ortíz González (2005), Canales (2006), Corvalán y Fernández (2000), Latapí (2005), Ruiz Muñoz (2003), Salinas Amescua (2003), Salinas Amescua y Amador Pérez (2007), Santizo (2006), Torres (2001), Veloz Ávila (2003), Zorrilla (2003), Zurita Rivera (2006, 2007), mostraron la débil consolidación del tema y las diferentes visiones desde ámbitos amplios y mezclados con temáticas como la ciudadanía, la comunidad, la participación parental en la escuela, la incidencia de los actores en las políticas educativas, las innovaciones pedagógicas, la sociedad civil, la gestión escolar, entre otros.

Finalmente, los trabajos e investigaciones de Delgado (2008), Estrada Ruiz (2008, 2009), Flores Crespo (2006), López Calva (2008), Martínez Bordon, Bracho González y Martínez Valle (2007), Santizo (2011) y Zurita Rivera (2008, 2011, 2015) que desde múltiples visiones y aportaciones han contribuido a la generación y difusión de nuevos conocimientos sobre aspectos poco explorados como el de la confianza entre ciudadanos, autoridades y especialistas; las experiencias de organizaciones locales; el diseño institucional y los cambios en las políticas de participación social en la educación, el funcionamiento y los resultados de los distintos órganos de participación social.

Si bien se ha avanzado en comprender el carácter multifacético y los aspectos formales de la participación social, existen ambivalencias, vacíos teóricos, empíricos y epistemológicos relacionados con aspectos informales y subjetivos cuando se estudia la política

de la participación social en la educación en temas como: la actuación de los sujetos en espacios institucionales (reglas, conductas, tradiciones y hábitos); la forma en la que la institucionalidad transforma la acción individual y colectiva; la vida y racionalidades de agentes escolares; la construcción y ampliación de las capacidades democráticas de los agentes escolares; la política de participación social en la escuela como expresión de la democracia participativa y directa; la complejidad de las tareas de los agentes escolares; la calidad de la participación social y la capacitación para intervenir en los espacios escolares (Flores Crespo & Ramírez Ramón, 2015); el mal diseño institucional de la política de participación social en la escuela (Santizo, 2011); el impacto de algunos instrumentos legales que regulan la participación social (Estrada Ruiz, 2015).

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

La participación de los padres de familia bajo la influencia de los modelos de educación pública y privada

Primera etapa: la participación informal e inducida (1750-1840)

Históricamente, los padres y madres de familia, han ocupado un lugar marginal dentro del diseño y formulación de las políticas educativas. La participación de dichos sujetos sociales en los asuntos educativos se ha circunscrito al mejoramiento material de las escuelas, con escasa o nula intervención en los asuntos sociales y pedagógicos. El Estado y los diferentes grupos de la sociedad mexicana han intentado organizarlos a través de distintas instancias creadas para canalizar sus acciones.

Desde mediados del siglo XVIII, con la institucionalización de la escuela primaria y los albores de la construcción del sistema educativo nacional, la participación de los padres en la escuela constituyó un proceso social informal. Los padres de familia intervinieron

con las peticiones efectuadas al Estado para el establecimiento y sostenimiento de escuelas; las solicitudes a las autoridades municipales, estatales o federales para el envío o reinstalación de un maestro; los apoyos y la cooperación en el pago de los maestros, los útiles escolares, o la pensión del hijo (Tanck de Estrada, 2005).

Tratándose de la participación en la educación, prevaleció una visión eminentemente estatal. El Estado sería el responsable de la formación y la preparación moral e intelectual de los niños y jóvenes, al delinear los fines y sentidos de la educación. Los padres de familia sólo pudieron exigir que sus hijos tuvieran acceso a la educación, tuvieran un progreso rápido en sus estudios y que no se les impusiera castigos severos. En consecuencia, distintas miradas se perfilaron de lo que se esperaba de la educación para los padres de familia a partir de la independencia. Una parte de los padres de clase acomodada apreciaba la importancia de la enseñanza primaria, de participar y exigir derechos, pero la gran mayoría de los padres de familia, tuvo poco interés y aprecio por la labor educativa. El descuido, la indolencia, “razones prácticas y culturales influyeron en la falta de interés de los padres pobres en la educación de sus hijos” (Tanck de Estrada, 2005, p. 212).

Para mediados del siglo XIX, la participación de los padres de familia fue un proceso socialmente construido, derivado del impulso educativo proveniente de los particulares, las comunidades, los ayuntamientos, la Iglesia mediante las órdenes religiosas y los párrocos. A través de estas iniciativas, fueron exhortados a ser los responsables directos de enviar a sus hijos a la escuela, pero también orientados, sea por la jerarquía eclesiástica o por los párrocos, a manifestar su oposición ante el Estado por los límites impuestos a la labor educativa de la Iglesia (García Alcaraz, 2002).

La participación de los padres en la escuela recibió mayor impulso por parte de los distintos grupos que promovieron la educación, sea para abrir o sostener escuelas, para promover o canalizar alguna iniciativa. Los gobiernos federal y estatal encauzaron la participación a través de las juntas de vigilancia, cuerpos burocráticos encargados de la inspección y control de las escuelas, entre cuyas funciones se contaban proponer maestro o maestra,

observar su conducta y cumplimiento, conseguir el local, gestionar ante la autoridad competente las reparaciones, dotaciones de mobiliario y útiles escolares (Staples, 2009).

Años después, la presencia de los padres en las juntas quedó suprimida, de modo que las acciones, opiniones, expectativas y, en general, la relación de los padres de familia con la educación fue capitalizada fundamentalmente por la Iglesia y el Estado, quienes se disputaron el control de la educación. De esta manera, los padres de familia fueron sujetos organizados en torno a propósitos comunes o inducidos, que dieron cierta cohesión a su participación en la educación.

En esta primera etapa, la relación de los padres con la escuela es directa y estructurada a través de las juntas de vigilancia; la renuencia y resistencia de la gran mayoría de los padres de familia pobres a enviar a sus hijos a la escuela generó que las autoridades tomaran medidas persuasivas o coercitivas. El deterioro y empobrecimiento de la educación producto de las guerras indujo la participación de los padres de familia a través del sostenimiento de las escuelas públicas o particulares, sentándose las bases para canalizarla, orientarla e institucionalizarla.

Segunda etapa: La participación institucionalizada (1917-1980)

El conflicto entre la Iglesia y el Estado aceleró la institucionalización de la participación de los padres de familia, la cual fue canalizada a través de dos instancias creadas ex profeso: la Asociación Nacional de Padres de Familia (ANPF), fundada el 27 de abril de 1917, y la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), surgida en 1933. Ambas instancias aglutinaron y atrajeron la participación de los padres de familia en la educación por la vía de las acciones directas para oponerse a la política educativa de aquella época. El programa de actuación consistió en ordenar a los padres de familia y católicos abstenerse de paseos y diversiones, comprar solo lo necesario, no acudir a las escuelas laicas, enseñar el catecismo en el hogar y practicar las oraciones en el seno de la familia (García Alcaraz, 2002). La presencia de la UNPF en el escenario

nacional polarizó el enfrentamiento con el Estado y, en específico, con la política educativa de los gobiernos revolucionarios. Existieron otras organizaciones católicas que se opusieron al anticlericalismo del gobierno federal como la Unión Popular (UP), la Acción Católica de la Juventud Mexicana (ACJM) y la Liga Nacional por la Defensa de la Libertad Religiosa (LNDLR), las cuales establecieron alianza con la UNPF.

Por su parte, con la conformación de la Confederación Nacional de Agrupaciones de Padres y Maestros (CNAPyM), creada mediante decreto presidencial expedido el 15 de septiembre de 1929, el Estado no sólo contrarrestó la organización de los padres de familia católicos, también articuló la escuela y la comunidad mediante acciones relacionadas con sus necesidades materiales y la vigilancia directa de los maestros, los directores e inspectores escolares, dentro de los límites y atribuciones que la Secretaría de Educación Pública (SEP) fijaba. Por su parte, la UNPF junto con padres y madres de familia, alentados por obispos y clérigos, emprendieron acciones para capacitarlos y orientarlos respecto a las decisiones tomadas por el gobierno federal en materia de reformas educativas, educación sexual, libros de texto, la reforma del artículo tercero de la constitución política y la apertura de colegios particulares (García Alcaraz, 2002).

Dicha tendencia se mantuvo con la expedición de la reglamentación al respecto,³ la cual sujetó las acciones de los padres de familia a reunir fondos para promover obras necesarias para el centro educativo; fomentar la relación entre maestros, padres y alumnos; propiciar el establecimiento de escuelas para la capacitación de adultos; participar en las cooperativas escolares, en el ahorro escolar y en la parcela y, cooperar en los programas de promoción de la salud (García Alcaraz, 2002). En los referidos reglamentos se estableció que los padres de familia coadyuvaran

³ El Reglamento de las Agrupaciones de Padres de Familia del D.F. (1933), el Reglamento para la constitución y funcionamiento de las Asociaciones de Padres de Familia en las escuelas dependientes de la SEP (1949) y el Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia (1980).

con la SEP en el mejoramiento material, moral y técnico-pedagógico de la enseñanza, aunque se les prohibió cualquier injerencia en la dirección, organización y administración de las escuelas; en cambio, se les prescribía la obligación de colaborar o formar parte de los Comités Pro-Construcción de Escuelas (Secretaría de Educación Pública [SEP], 1933), una notable contradicción que persistió desde entonces.

La política gubernamental de participación de los padres de familia se caracterizó por supeditar su acción a la colaboración y ayuda con los maestros, los directores y las autoridades educativas.

El artículo 50 del reglamento establecido en la época nos ofrece, de manera clara y contundente, una clave para leer la imbricada relación de la política con la participación de los padres de familia en la educación:

La Secretaría de Educación Pública tendrá derecho de negar o nulificar la inscripción de Asociaciones de Padres de Familia, de cualquier grupo o categoría, en cuya constitución o funcionamiento no se hayan cumplido las disposiciones del Reglamento. Cuando la Secretaría de Educación Pública niegue o nulifique el registro de una Asociación de Padres de Familia, lo comunicará a la Confederación Nacional por escrito, informando de las razones en que se funde para ello. (México, 1949, p. 9)

Y en el artículo 52 se aclaraba que:

En los casos no previstos en el presente Reglamento, las organizaciones de padres de familia de que se trata este Reglamento deberán acudir en consulta a la Secretaría de Educación Pública, cuya opinión al respecto, será obligatoria para las mismas. (México, 1949, p. 10)

Las asociaciones de padres de familia creadas por el gobierno federal se constituyeron en órganos de participación al interior de las escuelas para contrarrestar las acciones de la UNPF y legitimar las prioridades y decisiones que estableció la política educativa del régimen en alianza con el SNTE. Desde finales de los setenta y los años ochenta la apertura a nuevas y diversas fuerzas políticas motivó la lucha por la democratización del poder, la paulatina ampliación de las libertades de expresión y la reivindicación de los

derechos humanos, ambiente que fue rescatado por los distintos regímenes de gobierno los cuales evocaron discursos en materia de participación social, sugiriendo que la escuela pública tendría que ser “recuperada” por la sociedad.

El gobierno federal reconoció el agotamiento del Estado corporativo que diseñaba y aplicaba los planes de educación sexenal acordando sólo con el SNTE, y admitió la necesidad de incluir nuevos actores de la sociedad civil exigiendo el derecho a participar en la educación pública del país.

Tercera etapa: los padres de familia dentro de las políticas de participación social en la educación

La participación social como tema de la agenda gubernamental

En un escenario diametralmente diferente al de dos décadas atrás, la participación junto con la descentralización o la democracia adquirieron una novedosa dimensión internacional (Latapí, 2005) y se convirtieron en paradigmas dominantes de la gestión pública.

Desde la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos – auspiciada en marzo de 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Banco Mundial (BM)– se recomendó una mayor participación de las familias y de la comunidad en la gestión escolar y en la contribución económica para el sostenimiento del aparato escolar, una mayor participación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales (ONG), y la construcción de amplios consensos nacionales (a partir de la participación, consultas, alianzas) como condición de viabilidad de la reforma educativa (Veloz Ávila, 2003).

Bajo ese contexto, se impulsaron estrategias tendientes a estimular un nuevo modelo de gestión gubernamental⁴ fomentando

⁴ La descentralización, la evaluación individual, institucional y por proyectos, la rendición de cuentas, la calidad, fueron estrategias orientadas a modificar la dinámica y las relaciones entre el Estado y los actores de la educación (Noriega, 1997).

la participación social de los diferentes grupos y sectores que, en el ámbito educativo, significó no sólo contribuir a extender la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica sino impulsar formas alternativas y complementarias de financiamiento social de la tarea educativa (SEP, 1990).

El proyecto participativo cobró fuerza discursiva apareciendo reiteradamente en el discurso oficial:

La participación es la tónica que marca todo el proceso de modernización educativa (...) la participación social es la característica principal del modelo educativo, y con esto asegura que el proceso educativo esté en permanente y estrecha vinculación con lo que la sociedad le demanda. (Consejo Nacional Técnico de la Educación, 1991, p. 68)

Pese a que se planteó diseñar un “nuevo modelo educativo” consensado con los distintos sectores sociales, la participación de los padres de familia se redujo a emitir opiniones en los foros abiertos a los que convocó la autoridad educativa y dejar en el discurso que los consejos técnicos de escuela fueran los espacios para trabajar en torno a las tareas educativas cotidianas. La propuesta fue ambiciosa, pero careció de sustento normativo y apoyo del SNTE, único actor privilegiado en la formulación, diseño e implementación de políticas educativas, quien se ha resistido a aceptar la participación social de los padres de familia en la escuela.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la participación de los padres fue reiterada discursivamente en el Programa Nacional para la Modernización Educativa, y de manera particular, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), un pacto político transexenal firmado entre la federación y el SNTE el 18 de mayo de 1992. El magno proyecto institucional estableció cuatro políticas: la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización de la educación básica y normal, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, la revaloración de la función magisterial y la “nueva participación social” (SEP, 1990).

Desde la perspectiva gubernamental, la reorganización del sistema educativo implicó consolidar un “auténtico federalismo educativo” y promover “una nueva participación social en beneficio de

la educación” (México, 1992, p. 7). Esta última fue concebida en los siguientes términos:

La estrategia de modernización del país y la reforma del estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo. Al igual que en las otras esferas de la vida nacional, este trabajo implica una nueva relación entre el estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación (...). En esta tarea, habrán de desempeñar un papel esencial tanto los maestros y su organización gremial, como los padres de familia. (México, 1992, p. 4)

El acuerdo planteó que “una apropiada participación social generaría un nuevo sistema que impulsaría la calidad de la educación” (México, 1992, p. 9), por ello se buscó fortalecer la organización de los diversos actores del quehacer educativo (maestros, directores, padres de familia, gobiernos locales).

La “nueva participación social” fue concebida como una estrategia

encaminada a propiciar una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico, y el cumplimiento de los planes y programas de estudio. (...) coadyuvaría a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños de la propia comunidad, del barrio o del poblado. (México, 1992, p. 10)

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

La estructura y reglamentación de la participación social en la educación fueron incluidas en la Ley General de Educación (LGE) de 1993 (capítulo VII, artículos 65 al 73). Sin embargo, sería hasta 1999 cuando se establece la normatividad para la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social

(Conapas).⁵ En diciembre quedó formalmente instalado y se aprobó su estatuto interno. Posteriormente, se estableció el marco normativo de la participación social en los estados, municipios y escuelas de educación básica (México, Secretaría de Educación Pública, 2000). Una década después se establecieron los lineamientos generales para la operación de los consejos escolares de participación social en la educación (CEPS), concebidos como organismos de gestión escolar a nivel nacional, promotores de la participación y de cooperación entre padres de familia, maestros y directivos (México, Secretaría de Educación Pública, 2010).

Pese a establecerse las bases normativas de la participación social de los padres de familia en la educación en una ley reglamentaria y no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y perfilarse una “nueva política”, se presentaron serias limitaciones en su operación: no se reglamentó el ejercicio de sus derechos ni se contó con recursos legales e instancias de apelación; se les prohibió intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales; no se prescribieron las obligaciones de la escuela y las autoridades con los padres de familia; no se les asignó presupuesto a las instancias de participación (Latapí, 1997; Salinas Amescua & Amador Pérez, 2007; Veloz Ávila, 2003).

De este modo, la estructura y conformación de los CEPS en el Conapas de 1999 fue poco representativa: un padre de familia por cada zona geográfica, frente a la aplastante sobrerrepresentación de las autoridades educativas. Sobre la composición y elevado número de funcionarios que formaron parte del primer Conapas, el

⁵ “Una instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, cuyo objeto es promover la participación de la sociedad y el desarrollo de actividades tendientes a fortalecer y elevar la calidad de la educación básica, normal y demás (...) en el que participarán padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas y representantes de la sociedad especialmente interesados en la educación” (México, Secretaría de Educación Pública, 1999, p. 31) Su primer presidente fue el Dr. Mauricio Fortes Besprosvani, quien tomó posesión el 23 de agosto de 1999. Concluyó su gestión en julio de 2002. De 2002 a 2013, operó sin contar con el presidente del consejo. Las funciones fueron asumidas por la secretaría técnica, órgano auxiliar del consejo (SEP, 1999). El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase) se constituyó el 10 de marzo de 2014.

secretario de educación en turno afirmó: “nos pareció que en una primera etapa era necesaria esta participación de la autoridad para asegurar que hubiera buena aceptación y se facilitara un proceso creciente de participación de otros actores sociales” (Latapí, 2004, p. 318).

A las ya existentes asociaciones de padres de familia (APF) se agregaron los CEPS, a quienes se les prohibió intervenir en los aspectos laborales de la escuela y de participar en cuestiones políticas o religiosas (México, 1993), aunque el SNTE tuvo representación dentro de los CPS. Se les otorgaron facultades para opinar en aspectos pedagógicos, más no intervenir y decidir sobre la educación de los niños, niñas y jóvenes.

La falta de claridad en las funciones de las APF y los CEPS propició el traslape y la yuxtaposición de responsabilidades entre ambas instancias creadas con carácter consultivo y no decisorio. Esta tendencia continuó en el sexenio siguiente.

En el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el Programa de Desarrollo Educativo, reconoció:

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

La valoración que se hizo de los CEPS en la época fue negativa y deficitaria. La instalación de los consejos a nivel escolar, estatal y municipal fue tortuosa pese a las cifras ofrecidas.⁶ Se halló duplicidad de funciones entre los organismos escolares como la APF, el consejo técnico escolar, los comités de seguridad, aunque

⁶ Según un reporte oficial, para el año 2000-2001 se habían instalado 19 Consejos Estatales; 1.127 Consejos Municipales y 83.732 Consejos Escolares. Por su parte, en un estudio efectuado de la época, reportó: 16 Consejos Estatales; 1.133 de 2.428 Consejos Municipales y 93.732, de 148.843 Consejos Escolares. (Secretaría Técnica del Conapase, 2014; Veloz Ávila, 2003).

la integración de los órganos fue altamente detallada y minuciosa no subsanó los fallos de la implementación de la política de participación.

La decisión de diseñar una estructura oficialista y pesada estuvo fundada en el temor del gobierno de Zedillo de que los nuevos consejos fuesen instrumentalizados electoralmente por el Partido de la Revolución Democrática (PRD)⁷ (Latapí, 2004).

Al finalizar el sexenio, un compromiso establecido en el Programa de Desarrollo Educativo quedó sin atender:

Mejorar la información de las madres y los padres de familia sobre los propósitos educativos que sus hijos deben alcanzar en cada ciclo y grado escolar, mediante la creación de una línea editorial y programas de radio y televisión destinados a ese propósito. (SEP, 1996, p. 16)

El gobierno federal evadió su responsabilidad en cuanto a promover acciones orientadas a la formación de padres de familia, en cambio la organización sindical la asumió como un compromiso político y sindical.⁸

La política de participación social en la transición

Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), la política de participación social resultó ser ambiciosa y novedosa en muchos sentidos. El equipo de transición en el área educativa⁹ llevó a cabo un diagnóstico crítico acerca de los CEPS:

Se ha tratado, hasta ahora, de una participación inducida, en la que la autoridad propone los temas y hasta las formas, en lugar de escuchar las propuestas de los alumnos y ciudadanos. Así, los consejos escolares difícilmente representan a la comunidad y la participación suele reducirse

⁷ Partido político de izquierda fundado el 5 de mayo de 1989 por los políticos Andrés Manuel López Obrador, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo.

⁸ En el 2000 el SNTE creó la Secretaría de Participación Social al interior del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, desde la cual promovió la elaboración de manuales para ser distribuidos entre los maestros para promover el interés por la conformación y funcionamiento de los CPS (Veloz Ávila, 2003).

⁹ Conformada por Rafael Rangel Sostmann, como coordinador del área y académicos como Pablo Latapí, Sylvia Schmelkes, María de Ibarrola, Margarita Zorrilla y Julio Rubio Oca.

a una contribución monetaria o en especie, que se aplica en mejoras a la infraestructura escolar y en la compra de material didáctico. No se han desarrollado plenamente los mecanismos para que las personas se sientan parte de un todo, se sepan escuchadas y sean corresponsables de las decisiones (...). El reto de la participación social no ha sido atendido suficientemente (...). En su forma actual (...) el Conapase no responde suficientemente al reto de la participación, y su operación efectiva ha sido pobre, y más todavía la de sus homólogos en estados y municipios, lo que corrobora la idea de que la composición misma de tales organismos no es la adecuada, especialmente en la perspectiva de rendición de cuentas. (SEP, 2001, pp. 68-69)

A partir del análisis efectuado por el equipo de transición se planteó la transformación de las estructuras pesadas de la burocracia educativa, la burocracia sindical y las de participación social (SEP, 2001). Esto se lograría, a decir del gobierno, mediante el rediseño de los consejos de participación social, la formación de consejos consultivos de educación para conformar las comunidades educativas, la constitución del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu),¹⁰ la reestructuración del Conapase, el establecimiento de una Ley Nacional de Participación Social en la Educación, entre otras iniciativas.

Las propuestas del equipo de transición colocaron en el centro la reactivación de la participación social a través de los CEPS, mediante el Programa Escuelas de Calidad (PEC).¹¹ Con ello, se dio un crecimiento exponencial de los consejos de participación social al vincular los recursos económicos con el proyecto escolar, reforzándose prácticas que se creyeron superadas. En efecto, los CEPS tuvieron dificultad para instalarse como instancias de colaboración tendientes a fortalecer y elevar la calidad de la educación. En los hechos, su operación estuvo marcada por la falta de experiencias previas de participación comunitaria sólidas, la falta de lineamientos de ejercicio congruentes con la diversidad de las

¹⁰ Instancia federal creada en 2004 por mandato del artículo 17 de la Ley General de Educación encargada de analizar, intercambiar opiniones y emitir recomendaciones sobre el desarrollo del sistema educativo mexicano.

¹¹ Iniciativa del gobierno federal, surgida como proyecto de reforma de la gestión institucional y escolar, cuyo propósito general fue mejorar la calidad de la educación básica. El programa entró en operaciones en el 2001 y continúa vigente.

realidades locales, la dispersión geográfica de las escuelas de educación básica, la densa y oficialista estructura creada para promover la participación.

El ambiente favorable que en un principio se presentó se fue desvirtuando a medida que el gobierno auspició la intromisión del sindicato en el diseño y formulación de la política de participación social. Con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE),¹² la participación social caminó por rumbos inciertos: el manejo político y utilización de los padres de familia para asegurar la legitimidad de las decisiones gubernamentales, así como la apertura de espacios de participación a un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil (OSC) dispuestas a incidir en las decisiones de política educativa, respondiendo a intereses privados.¹³

En el marco del CSCE, se comprometió a los progenitores a fortalecer su

formación como padres de familia e integrarse a la comunidad escolar, así como ejercer el derecho a participar en el proceso educativo, estar informados del desempeño escolar de los hijos y a demandar que reciban una educación de buena calidad. (Veloz Ávila, 2003, p. 172)

Las responsabilidades asignadas a los padres de familia no fueron acompañadas de los mecanismos legales para hacerlos viables y efectivos.

La tónica del sexenio en la política de participación social fue la creciente intervención y los arreglos establecidos entre la presidencia,

¹² Pacto político suscrito en agosto de 2002 por el presidente Vicente Fox, el secretario general del SNTE, Rafael Ochoa Guzmán, el secretario de educación, Reyes Tamez, cinco secretarios de Estado, todos los gobernadores de los estados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y diputados, que encabezaban diversas comisiones legislativas, representantes de organizaciones de padres de familia, de cámaras empresariales, directores de instituciones educativas, representantes de iglesias, así como los empresarios del país.

¹³ En enero de 2003, en el marco del Primer Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros se presentó la Guía de Padres bajo el auspicio del SNTE, la colaboración de la Asociación Nacional de Padres de Familia (ANPF), la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia (FNAPF), la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) y la Fundación "Vamos México".

el SNTE, la Fundación Vamos México,¹⁴ las organizaciones de padres de familia de tendencia clerical y conservadora, y los grupos empresariales que, a la postre, fueron los que promovieron e impulsaron la reforma educativa en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

La agenda acotada de la política de participación social

Felipe Calderón (2006-2012), emulando a su predecesor, ratificó las negociaciones con el SNTE, mediante la firma de un pacto político denominado Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), suscrito en mayo de 2008 con el sindicato magisterial, representantes de diversos sectores del país, los gobiernos estatales y la sociedad civil. Como su homólogo, también abrió canales de comunicación con la incorporación de nuevos actores interesados en la educación.

El Programa Sectorial de Educación estableció como metas para la participación social:

Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas. (SEP, 2007, p. 23)

La ACE se propuso alcanzar dos metas para el tema de la "Gestión y Participación Social": "colocar a la comunidad escolar en el centro de atención de las políticas educativas" e "involucrar a la comunidad educativa en los procesos de mejora de los centros escolares" (Secretaría de Educación Pública, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 2008, pp. 10-11). Esto se lograría fomentando los consejos escolares de participación social, impulsando los programas como Escuela Segura, Escuelas de

¹⁴ Organización privada creada el 24 de septiembre de 2001 por Martha Sahagún, esposa de Vicente Fox, encargada de "destinar fondos de ayuda a los grupos desprotegidos del país: las niñas, niños, mujeres en situación de pobreza extrema, así como de los adultos mayores, los discapacitados y los indígenas". Ver sitio oficial (<https://vamosmexico.org.mx/about>)

Tiempo Completo, Escuelas en horario discontinuo, creando un sistema nacional de información de las escuelas.

Como antaño, la ACE sirvió de base para promover las decisiones del gobierno federal que, en materia de política de participación social, el SNTE patrocinó a través del “nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI”. El proyecto educativo asumió fomentar la participación, favorecer la gestión escolar y fortalecer los consejos de participación social. Por su parte, el gobierno federal reforzó la decisión de promover la participación e incidencia de las OSC en las políticas educativas,¹⁵ tendencia que corrió en paralelo al fortalecimiento del poder del SNTE.¹⁶

Los pactos condicionaron la política de participación social, al estar supeditada a los designios del sindicato magisterial. A pesar de ello, las OSC interesadas en la educación participaron en la ACE para ubicarse como contralores de las decisiones públicas, quienes presentaron una serie de demandas para iniciar una reforma educativa. La alianza de las OSC con el gobierno federal fue manifiesta cuando se integraron a consejos consultivos, foros, espacios de opinión y reuniones que tuvieron el propósito de monitorear, auditar y dar seguimiento a las políticas educativas.¹⁷

Pese a emitirse un nuevo acuerdo, el Conapase se caracterizó por su composición jerárquica y estructura oficialista. Creado como

¹⁵ Destacaron: Mexicanos Primero, Coalición Ciudadana por la Educación, la Unión Nacional de Padres de Familia, Suma por la Educación, Empresarios por la Educación Básica, Instituto de Fomento e Investigación Educativa (IFIE), Cengage Learning, Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, Más ciudadanía, Proeducación, Red Educativa Ciudadana y Consejo Coordinador Empresarial. La incidencia tuvo frutos en la secretaría técnica del Conapase, cuyo cargo recayó en Patricia Ganem Alarcón quien fuera directora general de Suma por la Educación, organización que comparte puntos de vista con el mundo empresarial (Loyo Brambila, 2017).

¹⁶ Se le entregó la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP a Fernando González, yerno y operador político de la líderesa del SNTE, Elba Esther Gordillo; además se le otorgó la dirección del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Lotería Nacional y la secretaría ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁷ Fue el caso de la primera sesión del Consejo Consultivo del Proyecto de Innovación Programa Escuelas de Calidad-Fondo de Inversión Directa a las Escuelas (PEC-FIDE), en julio de 2008.

órgano de consulta, orientación, colaboración, apoyo e información se le sobrepuso la unidad de coordinación ejecutiva (UCE),¹⁸ encargada de dirigir y dar seguimiento a las acciones llevadas a cabo por el consejo. Por debajo de dicho órgano se ubicó la secretaría técnica (ST) instancia encargada de convocar y coordinar las sesiones del consejo, así como de auxiliar al consejero presidente. Por su parte, los CEPS con facultades limitadas, siguieron funcionando bajo el mismo principio de representación: la mitad más uno de los consejeros serían madres y padres de familia o tutores, aunque a nivel nacional siguieron estando sub-representados (México, Secretaría de Educación Pública, 2010).

La agenda centralizada de la política de participación social

En el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) las organizaciones de la sociedad civil incidieron fuertemente en temas de participación social y política educativa. Destacaron las iniciativas de la Coalición Ciudadana por la Educación y Mexicanos Primero, dos agrupaciones a las que se les adjudicó la factura de la reforma a los artículos 3 y 73 constitucionales (Loyo Brambila, 2017). La reforma educativa se inscribió en el marco de un magno acuerdo político: el Pacto por México.

En el programa sectorial de educación no se menciona al Copapase y alude a los padres de familia para que “apoyen en proceso formativo de sus hijos, promuevan la comunicación con las escuelas para la colaboración mutua en la tarea educativa, alienten la producción de materiales, impulsen los modelos de trabajo comunitario” (SEP, 2013, p. 47). La gestión educativa del secretario de educación, Emilio Chuayffet,¹⁹ coloca a la participación social

¹⁸ Instancia adscrita a la oficina del secretario de educación, creada en enero de 2005, la cual cambia por unidad en octubre de 2006. Fue la responsable de atender los asuntos jurídicos y brindar los apoyos al consejo de participación social. En 1999 fue denominada coordinación ejecutiva.

¹⁹ Durante su gestión, impulsó la reforma educativa de 2013 y condujo la redacción de los primeros borradores de las leyes secundarias. La disidencia magisterial se opuso a las reformas y negoció con Miguel Osorio Chong, secretario de Gobernación. Chuayffet fue marginado y en 2014 empezó su caída: el conflicto en el Instituto Politécnico Nacional, iniciado el 8 de septiembre, agravó su posición al crecer la revuelta estudiantil (Ornelas, 2015; Rock, 2015). Además, el anuncio oficial de

en una situación marginal. Se reformaron los artículos 48, 70, 71 y 72 de la LGE para reconocer a los padres de familia como integrantes del sistema educativo, y acotar la integración y función de los consejos de participación social (México, Cámara de Diputados, 2019). Con la expedición de los acuerdos secretariales 716 y 717 se buscó reactivar y vincular la autonomía de la gestión escolar –un aspecto central de la reforma educativa– con la participación social en las escuelas bajo una perspectiva tradicional (Zurita Rivera, 2015). En el acuerdo 716 (México, Secretaría de Educación Pública, 2014a), los CEPS asumieron atribuciones como tomar “nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas”, apoyar “el funcionamiento del consejo técnico escolar”, vigilar “el cumplimiento de la normalidad mínima”, propiciar “la colaboración de maestros y padres de familia en los programas relativos a salvaguardar la integridad y educación plena de las y los educandos” (p.8). Pese al incremento de funciones, las escuelas y los sujetos que en ella participan (directores, maestros, padres de familia) limitaron su actuar a lo administrativo y burocrático, como la contribución directa y recaudación de fondos, con escasas posibilidades de incidir en la corresponsabilidad de la dinámica escolar y en el ejercicio pleno de derechos que fortalezcan el trabajo en equipo y el compromiso entre los diferentes actores.

En marzo de 2014 fue designado José Sarukhán Kermez como presidente del Conapase, cuyo equipo se encargó de diseñar el Programa de Participación Social en Educación (Pronapase),²⁰ el cual estableció las líneas principales de acción y los proyectos ejecutivos para avanzar en el tema de la participación en la educación.

Se pusieron en marcha cinco proyectos a desarrollar durante el año 2015, los cuales avanzaron gradualmente debido a la falta de recursos: posicionar al Conapase como el referente de la participación social en educación; generar conocimiento sobre el tema;

la suspensión indefinida de la evaluación docente en junio de 2015, las marchas, bloqueos y plantones de la disidencia aceleraron su salida.

²⁰ El Programa fue conocido por los consejeros nacionales, opinado y aprobado en la 3ª. Asamblea Ordinaria del 21 de noviembre del 2014.

capacitar sobre los medios, los recursos y las bondades de la participación educada; generar alianzas y cooperación en pro de este ejercicio ciudadano; y proporcionar información y medios para compartir opiniones y avances (Sarukhán Kermez, 2016; SEP, 2018).

El resultado final fue inesperado para muchos actores educativos. Aunque no se llegó a tener el alcance que se hubiera deseado por la falta de recursos para la operación de los proyectos y la conformación de tres redes de colaboración,²¹ se impulsó la participación en la educación entre actores que, tradicionalmente, han sido anulados de las políticas educativas: padres de familia, niñas y niños. Se discutió abiertamente la posibilidad de capacitar y formar a los padres y madres de familia en el acompañamiento del aprendizaje de sus hijos. Incluso, se planteó la transformación del Conapase en aras de crear un órgano sectorizado autónomo.

Con la modificación del acuerdo 716 (México, Secretaría de Educación Pública, 2016) fue revelada la concepción ultra oficialista del secretario de educación pública, Aurelio Nuño,²² en la integración del consejo sin funciones de autoridad ni jerarquía formal sobre los consejos estatales, y donde su influencia se redujo a presentar propuestas. La secretaria técnica²³ siguió dependiendo de la UCE y el consejero presidente careció de presupuesto asignado para operar proyectos que incentiven la participación social en la educación, como lo mandata el artículo 9, fracción VI (México, Secretaría de Educación Pública, 2005).

Con la renovación del Conapase, en marzo de 2016, el presidente

²¹ En julio y agosto del 2015 se crearon la Red Nacional Conapase-Organizaciones de la Sociedad Civil (REDCOSC) y la Red Nacional Conapase-Investigadores en Participación Social en la Educación (REDCI). Por su parte, la Red Nacional-Conapase Instancias Gubernamentales, fue una propuesta que no se concretó ante el advenimiento de la sucesión e instalación del nuevo equipo.

²² El 27 de agosto de 2015 fue designado por Enrique Peña Nieto como secretario de educación pública, en sustitución de Emilio Chuayffet.

²³ El Acuerdo 716 establece que una de las funciones de la ST es auxiliar al consejero presidente en las actividades que le sean propias para el buen funcionamiento del Consejo, pese a ello, en los hechos se limitó a seguir los designios y decisiones del responsable de la Unidad de Coordinación Ejecutiva.

del consejo²⁴ centró su gestión en introducir componentes de participación en las escuelas a través de los programas federales impulsados por el régimen,²⁵ los cuales se centraron en temas de la convivencia escolar, la formación de habilidades sociales y emocionales, el desarrollo de actividades recreativas, artísticas y culturales, la alimentación, el fomento a la lectura, el mejoramiento de la infraestructura. La autoridad educativa federal siguió excluyendo a las familias de intervenir directamente en el diseño, formulación e implementación de políticas y programas de gestión y contraloría social, la vigilancia de los programas, la mejora educativa, y las propuestas para elevar la calidad de la educación.

En la conformación del consejo se reafirmó el carácter oficialista, con el aumento en el número de consejeros y la integración de los padres de familia como representantes de los CEPS.

²⁴ Carlos Mancera Corcuera, quien fuera representante de la SEP en el Primer Consejo de Participación Social, 1999-2001, fue consejero presidente de 2016-2018, al tiempo que presidente de la Consultora Valora.

²⁵ Escuelas de Tiempo Completo, Programa Nacional de Convivencia Escolar, La Cultura en tu Escuela, Familias Educadoras, Salud en tu Escuela, Programa de la Reforma Educativa, Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.

Cuadro 1. Integración del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase), 1999-2016.

| Denominación | Acuerdo 260 (agosto 1999) | Denominación | Acuerdo 716 (marzo 2014) | Acuerdo 716 (mayo 2016) |
|--|---------------------------------|--|---|---|
| Consejero presidente | 1 | | 1 con voto de calidad | 1 |
| Padres de familia | 4, uno por cada zona geográfica | | - | - |
| Representantes regionales | | | | 5 |
| Representantes de asociaciones de padres de familia | 3 | | 2 | 2 |
| Maestros distinguidos de educación básica | 4, uno por cada zona geográfica | | 2 | 1 |
| Representantes del SNTE | 4 | | 2 | 2 |
| Servidores públicos de la SEP | 2 | Representante de la SEP | 1 | 1 |
| Autoridades educativas locales | 4, uno por cada zona geográfica | | 4, uno por cada zona geográfica | 5, uno por cada zona geográfica |
| Presidentes municipales | 4, uno por cada zona geográfica | Representantes de los Consejos Estatales de Participación Social | 16 (padres de familia) (4 por cada una de las zonas geográficas) | 20 (padres de familia) (4 por cada una de las zonas geográficas) |
| Presidentes de consejos estatales | 4, uno por cada zona geográfica | | | |
| Presidentes de consejos municipales | 4, uno por cada zona geográfica | | | |
| Representantes de academias, institutos, centros de investigación o colegios de profesionistas | 3 | | - | |
| Representantes de organizaciones sociales | 4, uno por cada zona geográfica | Representantes de organizaciones de la sociedad civil | 3 | 3 |
| Representantes del sector empresarial | 2 | | | |
| Investigadores especialistas | 2 | Investigadores o académicos | 2 | 1 |
| Ciudadanos distinguidos | 6 | | - | |
| Total de consejeros | 50 | | 33 | 41 |

Fuente: Elaboración propia en base a México, Secretaría de Educación Pública (1999, 2014a, 2014b).

En el acuerdo se estableció el incremento en las responsabilidades de los CEPS, donde se encuentran representados los padres de familia, sin dotarlos de los instrumentos y herramientas necesarios, sobre todo, de formación y capacitación para asumir funciones de contraloría social o gestión escolar. En cambio, se allanó el camino para implementar el modelo educativo para la educación obligatoria (México, Secretaría de Educación Pública, 2017), basado en los ejes de “los aprendizajes claves”, “la autonomía de gestión”, “el servicio profesional docente basado en el mérito”, “la educación intercultural y las escuelas inclusivas”, “la gobernanza del sistema educativo”. La participación de las familias consistió en externar sus opiniones sobre determinados ámbitos inducidos por las autoridades educativas, y la aplicación de encuestas.

El camino incierto de la política de participación social en la educación

En el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), la participación social en la educación se ha canalizado a través del programa La Escuela es Nuestra, el cual entrega recursos de manera directa a los padres de familia para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de los planteles.²⁶ Para ello, se ha creado una estructura paralela al Conapase con el establecimiento de las asambleas escolares y los comités escolares de administración participativa (CEAP), integrados por madres, padres de familia, tutores o cuidadores, directivos, docentes, estudiantes (a partir del 4° grado de primaria, con voz, pero sin derecho a voto), miembros de la comunidad, y vigiladas por los facilitadores autorizados.²⁷ Dicho esquema se suma a otros

²⁶ El Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) fue el órgano encargado de administrar los recursos y lineamientos para la infraestructura y mantenimiento de los planteles, que desapareció con la aprobación de la reforma educativa de 2019.

²⁷ Figuras encargadas de organizar las tareas en los planteles beneficiados por el Programa, representados por los servidores de la nación de bienestar, los responsables de atención de becas Benito Juárez o las figuras educativas de Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) (México, 2019a).

mecanismos participativos existentes que no funcionan como espacios de deliberación, debate y generación de políticas. Ello se debe a la ausencia u omisión en la definición de derechos, responsabilidades y funciones que deben asumir los actores educativos; la desarticulación entre las distintas modalidades de participación; la visión asistencialista del proceso participativo; la burocratización de los procesos para participar; la formación limitada de los actores educativos en la materia.

Epílogo: Inclusión de la participación social como derecho colectivo

La participación de los padres de familia en la educación ha transitado por senderos acotados e insuficientes que les han impedido desarrollar capacidades para tomar decisiones significativas. Su incidencia en las políticas educativas ha sido esporádica y débil, aún cuando se reconoce que su participación es clave para lograr una mejora en los procesos educativos y promover la corresponsabilidad.

Como política pública, la participación de los padres en la educación forma parte de un derecho social materializado en el conjunto de leyes, reglamentaciones y normativas establecidas. Sin embargo, su práctica cotidiana ha sido tortuosa y lenta por el control administrativo y la burocratización de las relaciones que persisten en los procesos participativos. El reconocimiento de la participación social como un derecho individual, está establecido en el ANMEB, la LGE, los acuerdos secretariales y las leyes estatales de educación, pero ha sido más formal que real y efectiva. En tanto, la participación social como derecho colectivo sigue siendo un proceso político y social pendiente que requiere del concurso de los distintos actores interesados en la educación, incluyendo los padres de familia. La limitación de su intervención está estrechamente relacionada con la constante intersección entre política y participación. Los empalmes se expresan en las políticas de participación que han sido casi todas políticas gubernamentales más que políticas públicas. La participación social ha dependido más de la voluntad de políticos o funcionarios de alto nivel que de

vez en cuando la retoman como elemento discursivo y de control, perdiendo el sentido de establecer relaciones horizontales en la sociedad.

En la actualidad los padres de familia no cuentan con los recursos legales para hacer valer sus derechos, por lo cual se propone que el artículo 3 de la CPEUM (México, 2019b) recupere lo establecido en la LGE, incorporando en la redacción del contenido lo siguiente: El Estado [garantizará] la participación activa de [los niñas, niños, adolescentes, jóvenes,] madres y padres de familia o tutores, maestras y maestros, así como de los distintos actores involucrados en el proceso educativo, [como un derecho social de beneficios individuales y colectivos, por lo cual dispondrán de los recursos formales y legales para hacerlo efectivo].

Para garantizar el ejercicio de una participación como derecho social, la Cámara de Diputados tendría que asignar los recursos financieros, materiales y humanos para la intervención de los distintos actores educativos en el diseño e implementación de la participación en los niveles nacional, estatal y municipal. Además, tendría que ser prioritaria la defensa del derecho de participación de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, padres de familia y docentes en la educación, por la vía de los tribunales, es decir, recurrir ante un juez o tribunal competente a fin de que éste decida cómo implementar las garantías idóneas para tomar parte en los asuntos educativos.

Desde la firma del ANMEB, las cinco últimas administraciones federales intentaron darle nuevos bríos a la participación social sin que hasta el momento se perfila un nuevo rol de la intervención de los padres y madres de familia en la educación.

La reforma de 2013 planteó colocar la escuela al centro del sistema educativo empleando esquemas gerenciales basados en el desarrollo de capacidades institucionales, individuales y sociales bajo una lógica mercantilista de acceso a los recursos públicos.

La reforma de 2019 no ha cambiado la concepción del proceso participativo en la educación, por el contrario, mantiene el viejo esquema de integración y funcionamiento de los consejos escolares y ha incorporado a los comités escolares de administración parti-

cipativa, soslayando la intervención directa de los actores educativos en la toma de decisiones.

La participación como un derecho social de los actores que inciden en el proceso educativo debe ser transformada a la luz de los acontecimientos que reclaman resolver las problemáticas de manera colectiva, con la intervención de sujetos autónomos, dispuestos a compartir la responsabilidad de la enseñanza y el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Referencias

- Agencia Reforma (15 de mayo de 2017). Hace pública el SNTE su membresía total. *El siglo de Torreón*. Recuperado de <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1340704.hace-publica-el-snte-su-membresia-total.html>
- Alarid Diéguez, J. D., Guerra Ramírez, M. I., & Guerrero Salinas, M. E. (1997). La participación estudiantil en la gestión escolar. El caso del CCH-Oriente de la UNAM. En J. Ezpeleta, S. Schmelkes & M. Corensteln (Coords.), *Investigación educativa, gestión y participación social* (pp.117-130). México: COMIE-DIE.
- Arguedas Leitón, E., Núñez Castro, L., Torres Hernández, R., Vásquez Carvajal, A. C., & Vargas Fallas, C. A. (2008). La participación en el aula escolar rural: un reto para la transformación. *Revista Electrónica Educare*, 12, 163-169. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=194114584021>
- Arzaluz, S. (1999). *La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto*. Recuperado de <https://es.calameo.com/read/002208810682d006a9a8f>
- Barba, B., & Ortíz González, M. (2005). La participación social en la educación. Una experiencia de fomento educativo en Tizapán el Alto, Jalisco. En M. Zorrilla (Coord.), *Hacer visibles buenas prácticas. Mientras el debate pedagógico nos alcanza* (pp. 25-50). México: COMIE.
- Borja, J. (1986). Participación ¿para qué? *Foro*, 28(1), 26-32.
- Canales, A. (2006). La participación social en educación: un dilema por resolver. *Perfiles Educativos*, 28(113), 62-80.
- Conde, S. (1997). La participación de padres y madres de familia en el marco de un programa de atención global al rezago escolar. En J. Ezpeleta, S. Schmelkes & M. Corensteln (Coords.), *Investigación educativa, gestión y participación social* (pp. 169-184). México: COMIE-DIE.
- Consejo Nacional Técnico de la Educación (1991). *Hacia un nuevo modelo educativo 1989-1994*. México: Secretaría de Educación Pública.

La participación social de los padres de familia en la educación en México

- Corvalán, J., & Fernández, G. (2000). Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 30(4), 9-50.
- Delgado, M. A. (2008). Un estudio de caso en una comunidad Náhuatl de Puebla. En M. T. Galicia Cordero (Coord.), *Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas* (pp. 7-20). México: Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.
- Estrada Ruiz, M. (2008). La participación social en la educación: hacia una comunidad escolar en las Margaritas, Chiapas. *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*, 1(2), 185-205.
- Estrada Ruiz, M. (2009). La participación social en la educación: una mirada desde la comunidad educativa. En S. Street (Coord.), *Diálogos sobre políticas de federalización de la educación* (pp. 256-303). México: COMIE.
- Estrada Ruiz, M. (2015). *Las condiciones de la participación social en la educación*. México: El Colegio de Sonora-Juan Pablos Editor.
- Flores Crespo, P. (2006). *Participación social y ciudadana*. México: Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Flores Crespo, P., & Ramírez Ramón, A. V. (2015). La participación social en la escuela en México. Una Revisión de Literatura. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 13(3). Recuperado de <https://revistas.uam.es/reice/article/view/2784>
- Galván, L. (1998). *El trabajo conjunto de maestros y padres relativos al salón de clase. Un estudio etnográfico*. México: DIE-CINVESTAV.
- García Alcaraz, M. G. (2002). La participación de los padres de familia en educación, siglos XIX y XX. En L. E. Galván (Coord.), *Directorio de historia de la educación en México*. México: CONACYT-CIESAS-UNAM.
- Latapí, P. (1997). La participación social en la educación. En J. Ezpeleta, S. Schmelkes & M. Corensteln (Coords.), *Investigación educativa, gestión y participación social* (pp. 15-25). México: COMIE-DIE.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentada por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México: FCE.
- Latapí, P. (2005). La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación. *Perfiles Educativos*, 27(107), 7-39.
- López Calva, M. (2008). Los retos de la participación social en la educación. En M. T. Galicia Cordero (Coord.), *Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas* (pp. 86-97). México: Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.

- Loyo Brambila, A. (2017). Las huellas de la participación social en los procesos legislativos: reforma educativa (2012-2014). En L. Béjar Algazi (Coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión* (pp. 111-147). México: UNAM.
- Martínez Bordon, A., Bracho González, T., & Martínez Valle, O. (2007). *Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?* México: Universidad Veracruzana-CIESAS.
- México (22 de enero de 1949). *Reglamento para la constitución y funcionamiento de las Asociaciones de Padres de Familia en las escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_dia_rio=192429&pagina=9&seccion=1
- México (19 de mayo de 1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4666820&fecha=19/05/1992&cod_dia_rio=201041
- México (13 de julio de 1993). *Ley General de Educación*. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/OAEC_LeyGeneralEducacion.pdf
- México (2019a). *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos de Operación del Programa La Escuela es Nuestra*. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574403&fecha=03/10/2019
- México (15 de mayo de 2019b). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019
- México, Cámara de Diputados (30 de septiembre de 2019). *Ley General de Educación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf
- México, Secretaría de Educación Pública (17 de agosto de 1999). *Acuerdo número 260 por el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación*. Recuperado de <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/42b00ee7-33da-4bff-85e3-ef45b0f75255/a260.pdf>
- México, Secretaría de Educación Pública (2 de agosto de 2000). *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*. Recuperado de <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/42b00ee7-33da-4bff-85e3-ef45b0f75255/a280.pdf>

La participación social de los padres de familia en la educación en México

México, Secretaría de Educación Pública (2005). *Reglamento Interior de la SEP*. Recuperado de <http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/15131/1/images/rise.pdf>

México, Secretaría de Educación Pública (8 de junio de 2010). *Acuerdo número 535 por el que se emiten los lineamientos generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación*. Recuperado de <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/7ecc5f47-dbca-4e16-9f2c-d1a863283b61/a535.pdf>

México, Secretaría de Educación Pública (7 de marzo de 2014a). *Acuerdo número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*. Recuperado de <http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/62550be0-b2d6-4c65-9324-0f0ca932e616/a716.pdf>

México, Secretaría de Educación Pública (7 de marzo de 2014b). *Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar*. Recuperado de <http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/62550be0-b2d6-4c65-9324-0f0ca932e616/a717.pdf>

México, Secretaría de Educación Pública (11 de mayo de 2016). *Acuerdo 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*. Recuperado de http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/62550be0-b2d6-4c65-9324-0f0ca932e616/a02_05_16.pdf

México, Secretaría de Educación Pública (2017). *Modelo educativo para la educación obligatoria*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf

Noriega, M. (1997). *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*. México: UPN-Plaza y Valdés Editores.

Ornelas, C. (2 de septiembre de 2015). Chuayffet: adiós a la SEP. *Excelsior*. Recuperado de www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2015/09/02/1043518

Rock, R. (11 de septiembre de 2015). El derrumbe de Emilio Chuayffet. *El Universal*. Recuperado de www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/roberto-rock/nacion/2015/09/11/el-derrumbe-de-emilio-chuayffet

Rodríguez, P. (1997). Posdata al proyecto: la participación de la comunidad en la escuela primaria rural. En J. Ezpeleta, S. Schmelkes & M. Coensteln (Coords.), *Investigación educativa, gestión y participación social* (pp. 161-168). México: COMIE-DIE.

- Ruiz Muñoz, M. (2003). Educación de adultos y familia. En M. Bertely (Coord.), *Educación, derechos humanos y equidad* (Tomo 2, pp. 713-743). México: COMIE-SEP-CESU.
- Salinas Amescua, B. (2003). Educación, ciudadanía, organización y comunidad. En M. Bertely (Coord.), *Educación, derechos humanos y equidad* (Tomo 2, pp. 683-711). México: COMIE-SEP-CESU.
- Salinas Amescua, B., & Amador Pérez, S. (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso mexicano*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Santizo, C. (2006). Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia a través de la participación social: el Programa Escuelas de Calidad en México. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, 4(1), 38-51.
- Santizo, C. (2011). Gobernabilidad y participación social en la escuela pública. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(50), 751-773.
- Sarukhán Kermez, J. (2016). *Informe Final, 2016-2016* [mimeo]. México: Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Educación Pública (25 de mayo de 1933). *Reglamento de las Agrupaciones de Padres de Familia del Distrito Federal*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1990). *Programa Nacional para la Modernización Educativa (1988-1994)*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1996). *Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000)*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (1999). *Estatuto Interno del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación, 2001-2006*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación, 2007-2012*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2013). *Programa Sectorial de Educación, 2013-2018*. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2018). *Informe de Actividades realizadas por el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación en el 2016- 2018*. México: SEP. Recuperado de [https://www.consejosescolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/737/14/imagenes/20180827_editorial_CONAPASE_14_25_hrs\(2\).pdf](https://www.consejosescolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/737/14/imagenes/20180827_editorial_CONAPASE_14_25_hrs(2).pdf)
- Secretaría de Educación Pública, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*. Recuperado de www.oei.es/pdfs/alianza_educacion_mexico.pdf
- Secretaría Técnica del Conapase (2014). *Antecedentes de constitución de Consejos de Participación Social en la Educación*. México: SEP.

La participación social de los padres de familia en la educación en México

- Staples, A. (2009). Alfabeto y catecismo: salvación del nuevo país. En J. M. Kazuhiro et al. (Coords.), *La educación en la historia de México* (pp. 69-92). México: Colegio de México.
- Tanck de Estrada, D. (2005). *La educación ilustrada, 1786-1836*. México: Centro de Estudios Históricos-Colegio de México.
- Torres, R. M. (2001). *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*. Recuperado de <http://www.oas.org/udse/documentos/socicivil.html>
- Veloz Ávila, N. (2003). *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla)* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede-México. Recuperado de http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/veloz_ni.pdf
- Zorrilla, M. (2003). Educación básica. En M. Zorrilla & L. Villa Lever (Coords.), *Políticas educativas* (vol. 9, pp. 27-95). México: COMIE.
- Zurita Rivera, U. (Coord.) (2006). *Evaluación de la política de participación social en la educación básica, 2000-2006*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Zurita Rivera, U. (2007). *La participación social en la educación básica en México*. FOLIOS, 2(7), 16-27.
- Zurita Rivera, U. (2008). Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica, 2000-2006. En M. T. Galicia Cordero (Coord.), *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas* (pp. 63-78). México: Observatorio Ciudadano de la Educación A.C.
- Zurita Rivera, U. (2011). La participación social y los Consejos de Participación Social en México: una experiencia paradójica. En *Educar es el camino. Antología para el 5º Congreso Nacional de Educación* (pp. 155-162). México: SNTE.
- Zurita Rivera, U. (2015). La participación social y los consejos de participación social a partir de la reforma impulsada en el sexenio 2012-2018. En M. Estrada Ruiz (Coord.), *Las condiciones de la participación social en la educación* (pp. 83-118). México: El Colegio de Sonora, Juan Pablos Editor.