



*UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL*  
*SECRETARÍA ACADÉMICA*

*MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO*

*Política educativa*  
*de*  
*participación social en la educación*  
*(La tensión de lo normativo)*

TESIS

*QUE PRESENTA*

*HERIBERTO RAMIREZ MARTINEZ*

*PARA OBTENER EL GRADO DE*  
*MAESTRO EN DESARROLLO EDUCATIVO*

*DIRECTOR*

*Dr: PRUDENCIANO MORENO MORENO*

SEPTIEMBRE/2007

**INDICE**

	<b>Pág.</b>
<b><i>Introducción</i></b>	4
<b><i>Marco de discusión y estrategia de trabajo</i></b>	11
Objeto de estudio	11
Justificación	11
Planteamiento del problema	18
Objetivos	19
Preguntas de investigación	19
Explicación metodológica de la investigación	20
<b><i>Definición de conceptos</i></b>	22
¿Qué es educación?	23
¿Qué es pedagogía?	29
Un enfoque de teoría política	30
Un enfoque de política pública	32
Política educativa	36
Noción de ciudadano	37
¿Qué es participación?	38
¿Qué es la sociedad civil?	40
<b>Capítulo I</b>	46
<b>CONFIGURACIÓN TEÓRICA</b>	
<b>TEORIA DE LA ESTRUCTURACION</b>	
1.1 Fundamentos de teoría de la estructuración	47
1.2 Postulados centrales del enfoque	50
1.3 Conexiones con el objeto de estudio	54
<b>Capítulo II</b>	56
<b>II MARCO CONTEXTUAL</b>	
2.1 Globalización y educación	57
2.2 Democracia y educación	66
2.3 Modernización y educación	69
<b>Capítulo III</b>	74
<b>DESARROLLO Y EXPANSION DEL SISTEMA EDUCATIVO</b>	
3.1 Centralización y expansión de la educación	75
3.2 Proceso de desconcentración administrativa	84
3.3 Proceso de modernización de la educación básica y normal	91
3.4 Descentralización de la educación básica	98

<b>Capítulo IV</b>	106
<b>LA ESTRUCTURA DE PODER EN LA EDUCACION</b>	
4.1 Estado y educación	107
4.2 Federalismo y educación	112
4.3. Organismos internacionales y educación	117
4.4 Burocracia y sindicalismo	121
<b>Capítulo V</b>	129
<b>TENSIONES EN EL PROCESO PARA</b>	
<b>UNA PARTICIPACION SOCIAL EN EDUCACION</b>	
5.1 Participación social e identidad	130
5.1 Un proyecto de educación con participación	131
5.2 La “nueva participación” social en la educación	136
5.3 El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE)	140
5.4 La integración de los consejos de participación (Estatal Municipal y Escolar)	144
5.5 La reestructuración del CONAPASE	147
5.6 El compromiso social por la calidad de la educación	156
5.7 El consejo de especialistas	160
<b>CONCLUSIONES</b>	162
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	165
<b>ANEXOS</b>	171

## ***INTRODUCCION***

La participación social en nuestro país ha significado un esfuerzo principalmente por parte de las ONGs (sociedad civil) en el intento de incidir en los asuntos de gobierno. Si bien, se menciona una apertura por parte del Estado concediendo espacios de participación, con el constante esfuerzo de la sociedad civil través de la “incidencia política” que ha logrado irrumpir los espacios propios del Estado. “La incidencia política es una herramienta para la participación real de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno o en otras instancias de poder. Es una de las vías, junto con los procesos electorales, cabildos abiertos, comisiones especiales, entre otros, a través de la cual diferentes sectores de la sociedad civil pueden avanzar en sus agendas y tener impacto en las políticas públicas, participando de forma democrática y sistemática en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan su vida” (Torres, 2007, p.1). En este sentido, se considera que “La incidencia política son los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general” (Torres, 2007, p.1).

El Estado mexicano ha expresado la necesidad de que la sociedad “pueda participar” en procesos democráticos en un Ejercicio de la Razón Pública, considerado como la “experiencia cotidiana de los ciudadanos cuando participan con reales posibilidades de influir en las deliberaciones de las decisiones públicas y ocurre en tres momentos secuenciales. El primero se basa en el vigoroso flujo público de información libre de censura; en el segundo tiene lugar la deliberación colectiva de las razones informadas y el tercero es cuando los ciudadanos participan de la decisión, a través de su influencia en organizaciones sociales, en la opinión pública o directamente con su voto” (Flores, 2005, p.3).

En el marco de la educación incidir en las políticas educativas ha pasado a ser un objetivo de muchos grupos y organizaciones que trabajan desde afuera del Estado y del mercado. “Por tal se entiende por lo general una iniciativa de la sociedad civil (reducida a menudo a ONGs) dirigida a actores gubernamentales (y no también a las agencias internacionales) a fin de ejercer influencia sobre la política educativa (y no también sobre el quehacer educativo, así como sobre otras políticas que a su vez inciden en la educación) y específicamente sobre la educación escolar. (Antes que sobre la educación en general. “incidir en la política educativa” no es en si mismo el objetivo: el objetivo es incidir en la educación” (Torres, 2007, 1).

En México la incidencia en educación de las ONGs tiene sus antecedentes cuando a finales de la década de los 80s, se anunciaba la necesidad de federalizar a la educación básica y norma, esto como parte de una serie de procesos tendientes a mejorar la calidad de la educación y distribuir los servicios educativos con criterios de una mayor justicia y equidad. Estas acciones se derivaron del mandato establecido en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME) en la que se dijo recoger el sentir de los maestros, padres de familia, investigadores, así como de expertos y funcionarios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) sobre un proyecto ya definido.

Este fue el principio de un proyecto que involucró a un amplio número de actores sociales principalmente a quienes de alguna forma se relacionaban con la educación. Mediante una convocatoria que fue emitida y consistía en recuperar una serie de ponencias donde se discutiera el rumbo de la educación a efecto de plasmarlo en un Acuerdo que sustentaría las reformas que efectuarían los representantes del Estado. Los hechos evidenciaban un discurso donde se requería consensuar para llegar a un acuerdo que traspasara las líneas de los intereses particulares del gremio sindical y burocrático con la intención de legitimar el proyecto.

Es en mayo de 1992 cuando se instaura el proyecto para mejorar la calidad y la equidad de la educación básica y normal. Un proyecto sustentado por reformas que contenía una serie de procesos enfocados a federalizar la educación básica, de reconocimiento a los maestros y a la reelaboración de materiales de tal manera que con la firma por parte de autoridades de la Secretaría de Educación Pública, los Gobernadores de los Estados y la representación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la educación (SNTE), se establece el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). El Acuerdo constituía un marco específico que representaba la oportunidad de efectuar una transformación estructural del Sistema de Educación Nacional (SEN) a través de reformas para la educación básica y normal, donde la modernización marcó el contexto de la educación de un Estado reformista pretendiendo transformar los diferentes sectores de la educación sobre los que ha actuado y se le ha responsabilizado.

El ANMEB ha tenido entre otros, el propósito de instrumentar una serie de medidas entre las que destaca la implementación de la política educativa de Participación Social en la Educación, considerada como la expresión de la sociedad en la escuela. La propuesta que se hace, es que la sociedad participe directamente en los problemas de la educación a fin de corresponder a los procesos de la política educativa nacional. La trascendencia del tema ha propiciado un interés por parte de algunos actores sociales de explicar la estructuración de esta política educativa, sus efectos, causas e incidencias en el proceso, donde se ha identificado un campo de tensión generada por una política, esquematizada por sus normas y el discurso actual de la democracia.

La presente investigación, aborda esta temática mediante el desarrollo de un marco de discusión y estrategia de trabajo, planteando como eje estructural del objeto de estudio, que tiene como finalidad establecer los límites y estrategia de la propia investigación. Así mismo, en esta sección, se establece la noción de una serie de conceptos en el sentido de darle coherencia a los postulados imbricados en el ámbito del análisis de la participación social, que nos permitan instaurar la

pertinencia conceptual, a efecto de coadyuvar hacia una mayor comprensión e interpretación del tema abordado.

El primer capítulo del texto se enfoca básicamente a la configuración teórica donde se examina los fundamentos de la teoría de la estructuración especificada en la producción y reproducción social como principio de interacción entre los actores sociales. Que por medio de una serie de códigos de la realidad social bajo las dimensiones estructurales del poder, se establecen una serie de postulados de esta teoría, basados en el estudio del contexto y de las contextualidades inherentes a la estructuración como vínculo de la reproducción social, esto con la intención de identificar una conexión con el objeto de estudio dentro de un marco específico a través de la relación de procesos y actores sociales producidos por la institucionalización, en una práctica influenciada por estructuras de poder.

El segundo capítulo, lo conforma un marco contextual, donde se establece el escenario del fenómeno de la globalización, constituido como uno de los paradigmas de mayor relevancia en la actualidad, que encierra una serie de procesos caracterizados principalmente por el desarrollo económico propiciado por el libre mercado consolidando a la empresa transnacional y la nacional. La globalización se ha respaldado mediante las directrices de los organismos internacionales que han tenido la capacidad de incidir en el desarrollo; político, social, cultural y en particular en aspectos relativos al tema en la educación, principalmente en los países en vías de desarrollo. “Cada vez, en mayor medida la imagen internacional de un país y sus perspectivas dependen del contenido de informes producidos en esos organismos sobre su desempeño en aspectos económicos, pero también sociales y, desde luego educativos” (Loyo, 1995, p.86).

Los efectos del fenómeno de globalización, han propiciado el debilitamiento del Estado-Nación obligándolo a transformar el orden constituido incluyendo al propio provocando la búsqueda de nuevas formas estructurales para su reordenamiento. Hoy la construcción es enfocada hacia una “democracia” considerada esta como

un sistema de gobierno y forma de vida social. Se hace referencia a la democracia vertida en el discurso político por parte de los representantes del Estado, a efecto de que los actores sociales puedan incidir en la educación a través de la democracia participativa, enfocada a proclamar la realización de una participación que contribuya a la estructuración de una participación social en la educación. De tal manera que el vínculo de la democracia con la educación nos permitan precisar el enfoque de la transformación deseable que ha sido inducido por prácticas tendientes a modernizar la educación.

Se hace necesario precisar la ubicación en espacio y tiempo de los procesos de reforma de la educación a través de la modernización de la educación básica y normal, una modernización que intenta incorpora a la educación básica a la modernidad, provocando el surgimiento de esperanza de un paradigma de bienestar, que sin embargo se percibe desfasado de la realidad y que aspira a reconfigurar aspectos relativos al desarrollo con transformaciones objetivas y subjetivas de la vida. En este sentido, se continúa observando a la modernidad como el vehículo de alegrías, de poder de crecimiento, de desarrollo y al mismo tiempo de desilusión y desencanto social.

El tercer capítulo, concierne al desarrollo del Sistema Educativo Nacional donde se exponen algunos datos que lo llevaron a una expansión que provocó una centralización en la toma de decisiones en todos los ordenes conformando un aparato burocrático con la incapacidad de resolver los problemas desde el centro del país. De tal forma que habiendo desarrollado un sistema complejo en su estructura, los ideales federalistas en la educación son retomados a finales de la década de los 80s ochentas, donde se llevó a cabo la desconcentración administrativa a efecto de continuar en la construcción de un sistema federalizado de la educación, los hechos discurrían en situaciones de orden político principalmente con la intervención con el SNTE el cual ya constituía un ente de poder, adquirido por su gran cantidad de agremiados así como la influencia de carácter político que había conformado a través de la relación de su cúpula con el partido en el poder, principalmente por sus alianzas en los procesos electorales.

La desconcentración administrativa constituyó un preámbulo al proceso de descentralización de la educación, de tal manera que a principios de la década de los 90s se llevó a cabo la descentralización de la educación básica y normal en su camino a la federalización del sistema educativo. A la fecha esta descentralización ha sido cuestionada debido a que los estados así como los municipios continúan en una dependencia central no logrando consolidar el federalismo en la educación.

Al capítulo cuarto corresponde al análisis de las estructuras de poder. En primera instancia se reconocen estructuras de poder que han influenciado al Estado en la toma de decisiones como en la implementación de la política educativa nacional. Las estructuras de poder hoy intervienen para la estructuración de una política de participación social basado en el discurso político comprometiendo los procesos para lograr una educación de calidad. En segunda instancia, se menciona al federalismo como un sistema estratégico del Estado mexicano a efecto de reconocer mecanismos de enlace y coordinación que incidan en la transformación del sistema educativo. Se plantea un “nuevo federalismo” que en teoría ha pretendido abrir espacios de participación y organización a las necesidades expresadas por los Estados los municipios, en un ejercicio de pluralidad y de distribución del poder reivindicando la autonomía de los diferentes niveles de gobierno concedida en un pacto de federalización, pero que en la práctica le ha funcionado como un medio de orden y control del Estado, en un ejercicio pleno del poder de quienes lo representan. La tercera instancia corresponde a los organismos internacionales y la gran influencia que estos han tenido con la educación en nuestro país. Dichas organizaciones han tenido la capacidad de incidir en las políticas educativas en la mayoría de países de América latina y el caribe. La estrategia de estos organismos se ha basado en ofrecer una serie de préstamos sujetos a la aplicación de su política educativa. La cuarta instancia corresponde a la intervención de la burocracia y el sindicalismo en las decisiones del sistema educativo influenciando por estructuras de orden, poder y control que han ejercido en procesos en momentos coyunturales, perturbando tanto los

procesos como la implementación de la política educativa nacional específicamente la de participación social.

En el capítulo quinto, se identifican las tensiones en el proceso de estructuración hacia una Participación Social en Educación. De tal forma, es a partir de la “Exposición de Motivos al Proyecto de Ley para la Creación de la Secretaría de Educación Pública Federal” donde la propuesta del federalismo abre un gran debate en los intentos por establecer un sistema democrático, cobrando el federalismo una mayor relevancia como sistema político en la educación. Este constituía un anteproyecto donde la participación en la educación adquiere un significado político dentro del sistema educativo nacional a través de los intentos de vincular al Estado y la sociedad. Considerando los hechos que transcurrieron a través del tiempo formando una estructura compleja debido a un crecimiento por parte de la SEP y una centralización del Sistema Educativo Mexicano, vinculando al análisis el desarrollo de los procesos de la política de participación establecida en el ANMEB a fin de reconocer la parte problemática; de los vacíos u omisiones de la normatividad afectando estos en su estructuración.

*Presentación del objeto de estudio*  
MARCO DE DISCUSION Y ESTRATEGIA DE TRABAJO

*Objeto de estudio*

La presente investigación aborda el tema de la Política de Participación Social en la Educación propuesta en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Analiza las normas y procedimientos de dicha política, verificando la actual situación que guarda este proceso, así como la influencia que han tenido las estructuras de poder en el proceso para su estructuración a efecto de identificar la pertinencia en su parte normativa.

*Justificación*

A más de una década y media de la implementación de la Participación Social en la Educación efectuada a través de las reformas en educación básica propuestas en el ANMEB podemos mencionar que se instrumentó una reforma compleja, que abría que construir con un proyecto a largo plazo.

La creación de un sistema de participación social en la educación básica se ha circunscrito en la relación Estado y sociedad, es evidente que se tiene que demostrar que los beneficios deberán ser muchos más altos para la sociedad a través de la construcción y reconstrucción de una participación social, en beneficio de una educación con calidad y equidad.

En la actualidad se insiste en que hay que empezar a resolver los problemas educativos y eso pasa porque las instituciones públicas deben adaptarse a esta situación y permitir que las organizaciones sociales tomen parte en las decisiones, aceptar que puede haber tropiezos con estas mismas y que en un momento determinado, de ellas pueden obtenerse soluciones para la educación.

Con una política de participación social en la educación, las organizaciones sociales deben asumir que las convocatorias son públicas, y reconocer que habrá posiciones y opiniones distintas entre ellas, que no hay que temer a la confrontación para avanzar y formar una instancia mayor de participación, para

resolver la problemática que se ha venido generando a través del tiempo y de los nuevos paradigmas sociales.

En la sociedad del conocimiento, en la era de la información, en un mundo globalizado, se exhorta a la búsqueda de la excelencia y la competitividad, bajo el supuesto de quienes; no tengan una educación; no se actualicen permanentemente; o no sepan hacer uso de la información y adaptarse a los veloces y profundos cambios que se producen en la ciencia y tecnología, quedarán marginados e incrementarán la desigualdad y la pobreza ya que esta se ha constituido como uno de los principales problemas particularmente en los países en vías de desarrollo.

Para el Estado mexicano, la educación básica se ha constituido en un sistema estratégico, ya que en este nivel educativo los alumnos permanecen gran parte de su niñez y juventud edificando una base estructural, necesaria para su integración social a través de la apropiación de una serie de conocimientos para el desarrollo de habilidades y destrezas. Estos conocimientos son obtenidos mediante una serie de procesos que permiten la comprensión e interpretación de los saberes, con la pretensión de edificar un vínculo necesario para su desarrollo en los posteriores niveles de educación, permitiendo un ejercicio pleno para la construcción y reconstrucción de la vida social. Sin embargo, dichos procesos hoy son fuertemente cuestionados por la sociedad en su conjunto, hecho que radica por la información difundida principalmente por la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico OCDE revelando evaluaciones con bajos índices de aprovechamiento en este nivel educativo e impulsando al Estado para lograr tener un sistema de educación de alta calidad, con la capacidad de sostener en el tiempo el desarrollo económico y productivo del país, y que a su vez, sea un eficiente vehículo de equidad en las relaciones sociales.

El derecho a la educación básica se ha extendido significativamente en gran parte de Latinoamérica y el Caribe. En nuestro país, el acceso a primaria es casi universal ya que se cuenta en la actualidad con una matrícula cercana al 100% no

así en los niveles de educación preescolar y secundaria. Sin embargo, el problema de hoy no está en el acceso a este nivel educativo, sino en la profunda diferencia en la calidad de la educación que reciben las clases privilegiadas; sociales, culturales y económicas, de la que reciben los sectores menos favorecidos de la población.

En este sentido, se requiere como prioridad, recobrar principios que se establecieron para la educación y que se encuentran plasmados en el Artículo Tercero Constitucional donde se establece que: “la educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, la a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia” (Artículo tercero constitucional).

Que la educación debe ser laica, enfocado a “La libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, y los fanatismos y los perjuicios”. (Artículo tercero constitucional párrafo introductorio)

Será 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.

- a) Será nacional en cuanto-sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura y
- b) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del

interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos. (Artículo tercero constitucional)

Otro de los principios que establece el Artículo tercero constitucional es la “gratuidad”, una gratuidad que solo consideraba al nivel de la escuela primaria y que con el paso del tiempo se ha extendido a la educación preescolar y secundaria conformando el sistema de educación básica, quedando bajo la “responsabilidad del Estado mexicano”.

Con las reformas al Artículo Tercero Constitucional efectuadas en marzo del 1993 y noviembre 2002 se proporciono respectivamente el carácter de obligatoriedad a los niveles de secundaria y de la educación preescolar, creando un sistema estructural con características específicas debido a una diversidad, principalmente por las modalidades de cada nivel de este sistema escolar, ya que se cuenta con escuelas primarias indígenas, públicas rurales, públicas urbanas, privadas. En la educación secundaria, con telesecundaria, secundaria técnica, secundarias generales y privadas. Sin embargo, la democratización de un sistema complejo por su diversidad ha requerido de una política educativa de participación social, donde se propicie la apertura de espacios para a la participación que contribuya a mejorar la calidad de la educación. Es fundamental establecer un diálogo entre las personas, los representantes de las organizaciones sociales, comunales, juntas de vecinos, asociaciones gremiales, con las autoridades gubernamentales, municipales y regionales, a efecto de reflexionar no solo sobre la problemática existente en la educación, sino que conjuntamente se analicen los aspectos del diseño y ejecución de las políticas educativas, versada en una participación democrática.

En 1992 se implementó un sistema de participación social en la educación, que aún enfrenta una serie de dificultades que no han permitido identificar los avances de forma concreta, la parte en su estructuración, implica la verificación de la

participación de las organizaciones sociales y en general de las personas que hacen uso de servicios educativos que imparte el Estado. Es fundamental establecer en qué medida responden los actores en las prácticas de participación en los procesos educativos al esquema propuesto en el ANMEB.

Hablar de los actores sociales y de su respuesta al sistema de participación, nos permite interceder en dos instancias de reconocimiento de estos actores. La primera, donde se mencionan a los actores que están involucrados directamente en la educación y que a través del tiempo han mostrado una actitud de compromiso esperando de esta política que sea incluyente. Este sentimiento viene acompañado de un componente identitario por parte de estos, de ser parte de esa comunidad de su Estado, de su escuela y que les hace sentir y exigir el derecho a un trato de igualdad y respeto de una participación democrática que incida de manera efectiva en la educación. Una segunda instancia, es la parte correspondiente a las organizaciones sociales, donde hay poca información de su participación donde no se han logrado integrar propuestas de enlace suficientemente sólido que permita identificar la relación de Estado y estas organizaciones visualizar la incidencia en la educación.

¿Cómo se puede transformar la relación entre el Estado y la sociedad? Sin perder de vista que nos situamos en esquemas verticales del nivel general o nacional hacia el nivel local. A partir de esta premisa nuestro interés es introducirnos al debate del rol que le compete tanto al Estado como a la sociedad en los procesos de la conformación de la política de participación social, interpretando los condicionamientos de las estructuras de poder, que se han creado y procreado a través del tiempo, influyendo en la transformación de la educación.

Debido a la importancia de la participación aún no se ha efectuado un debate público lo suficientemente amplio para que la sociedad se sienta participe en las reformas educativas. Sin embargo, no se avistan nuevas perspectivas, donde se observe un movimiento orientado hacia una “transformación de la cultura de participación”, que contemple mayores grados de participación de los actores, no

solo de los maestros, padres de familia y alumnos, sino además de las organizaciones sociales.

Por otra parte los maestros reclaman una mayor participación en la educación ya que son ellos una pieza estratégica. Las posibilidades de participación son amplias existen espacios -principalmente los escolares- que deben usarlos y apropiárselos. Sin embargo, se les presenta un problema, porque se ven requeridos y exigidos por el resto del sector educativo a compartir esos espacios que han sido considerados exclusivos de ellos. Se les pide que acepten que el resto de la comunidad participe y se involucre paulatinamente en los aspectos de carácter técnico, pedagógico y metodológico, además de otras actividades imperantes. El SNTE ha logrado mantener una influencia de resistencia de sus agremiados al considerar la “perdida” de estos espacios escolares.

Para los maestros esto incide en una depreciación en su identidad hacia la propia institución, generando en ocasiones una resistencia hacia la aplicación de las normas por parte de estos actores sociales en detrimento de la implementación de la participación. Se suman otras dificultades como: el no pago de horas extraordinarias en actividades extraescolares; la falta de recursos para implementar proyectos en su totalidad; la falta de disponibilidad de tiempo para realizar tareas; hay aulas poco motivadoras; no se respeta la capacidad de los salones de clases por la cantidad de alumnos que se atiende, etc.

Por otra parte, existen resistencias de los directores en la apertura de espacios de opinión a los padres, sobre todo en materia de actividades sustantivas remitiéndolos a procesos de apoyo de acondicionamiento escolar.

Con un discurso demagógico el Estado plantea un devenir democrático expresando que se han iniciado condiciones en los más diversos ámbitos de la vida nacional para que la gente exprese libremente sus opiniones y sus propuestas. En educación sólo hace algunos años se ha intentado la recuperación de este sistema reconstruyendo paulatinamente las relaciones entre

el estado y la sociedad a través de la federalización y el apoyo de los actores. Sin embargo, cuesta mover a la gente, pedirle su opinión o su participación más activa. Se puede detectar que es un problema de credibilidad, donde todavía existe frustración por una participación. No se ha logrado crear ambientes de confianza y mostrar con hechos la instauración de espacios reales de participación a lo que solo se han creado espacios de colaboración.

En el contexto de la participación social, investigaciones de carácter empírico revelan, “que las dificultades de la participación social surgen de lógicas de acción contradictorias entre vecinos, funcionarios y poderes públicos; sus expectativas y tiempos son irreconciliables y también en diferencias en la interpretación y significados de los conceptos” (Winocur en Latapi, 2004, p.314).

Se señala una serie de factores que no permiten fortalecer la participación en otro tipo de actores como lo son los padres o tutores con poco compromiso, debido a una mala situación económica, además de la percepción de participación que se tiene principalmente de padres que viven en zonas rurales. En este sentido, la participación de los padres es aún incierta debido a la confusión del significado de participación y sus diferentes nociones.

Otro de los actores sociales que podemos referenciar es el alumno, su participación es de vital importancia en los proceso de la participación principalmente en el sistema escolar, se le debe involucrar, ya que es un actor fundamental de la comunidad escolar y que durante algún tiempo se le ha considerado con un menor grado de participación. Por tal motivo los propios jóvenes tienen que vencer sus propias resistencias y también la del resto de la comunidad. Esta a su vez, tiene que crear las instancias y las confianzas necesarias para lograr la plena integración en un proceso de interés común.

La discusión sobre participación como política educativa, parte de una mirada hacia la actividad de los actores y a la instauración de espacios de participación, su implementación requiere de la participación de las personas y de sus

organizaciones a partir de las condiciones de la vida cotidiana, su estructuración recae en el ámbito de la actividad social, cultural, de lo económico y productivo. Se trata de determinar y asumir las responsabilidades según el nivel de competencia y de gestión, ya sea de la SEP del gobierno regional, gobierno local, o del espacio y de la comunidad. Por todo esto, se exige un proceso de una real descentralización que se constituya como base en la utilización de esos distintos espacios y niveles a través de la “participación de todos” en la educación.

### ***Planteamiento del problema***

A más de una década y media de la firma del el Acuerdo donde se instituyó la reforma educativa referente a la Participación Social en Educación, es posible mencionar que dicha reforma se ha visto permeada por el discurso político orientado a favor de una democracia participativa, que en parte se ha pretendido construir a través de la participación de los diferentes actores sociales que no ha logrado incidir en la educación.

Se estimuló la instauración de Consejos de Participación Social CPS como ejes de enlace en los diferentes niveles organizativos del sistema de la educación básica, planteando un mayor acercamiento entre Estado y sociedad en el contexto educativo. El reto de estos órganos colegiados y el rol de los actores sociales conforman el esquema de una participación en la educación. Sin embargo, la constitución y la operación de estos consejos no han logrado establecer sus propios mecanismos, conformando un campo de conflicto especificado por la tensión tanto por su estructura institucional como por la dificultad en la implementación de los procesos de gestión.

Podemos considerar que la estructuración de esta política educativa recae en procesos normativos de poca efectividad ya que su formulación e implementación, se ha caracterizado básicamente por trasfondos políticos identificados en establecer procesos enfocados a mantener un orden y control del sistema educativo, Los actores sociales en educación maestros, y padres de familia, que han venido participado e intentando incidir en la toma de decisiones de los

aspectos educativos, y que consideraban a la escuela y su entorno como un vínculo de interacción, es en el proyecto nacional, donde han visto truncadas sus posibilidades de continuar con una participación abierta, pues fueron relegados a una gestión limitada en la medida en que el Estado ha adoptado el papel de interventor.

La normatividad en cuanto a la participación social en educación, ha conformado un campo de tensión en cuanto a las facultades limitadas en los procesos de su estructuración debido a factores relacionados con estructuras (poder, orden y control). Sin embargo, dichas estructuras abren espacios de análisis relacionado con los procesos de estructuración de esta política, retomando elementos que permiten identificar la problemáticas existente en la implementación de la Política de Participación Social en la Educación.

### ***Objetivos***

El objetivo de esta investigación es analizar la actual situación que guarda el proceso de Participación Social en la Educación, a partir de la propuesta del ANMEB. Identificar los vacíos, las debilidades y fortalezas; la carencia de mecanismos que han impedido incentivar el dialogo entre los actores sociales y las autoridades educativas; la problemática en la normatividad para la construcción de espacios que fortalezcan la participación de los consejos, a efecto de concebir la construcción y reconstrucción de la Participación Social en la Educación a través de las estructuras de poder y del actual discurso de la democracia participativa.

### ***Preguntas de investigación***

La Política Educativa de Participación Social en la Educación pretende la participación de los diversos actores sociales a través de una serie de procesos normativos. Se intenta establecer un vínculo entre los actores sociales y la problemática en la estructuración de los espacios de participación a efecto de incidir en la educación. En el ANMEB se planteó la instauración de una serie de consejos como órganos colegiados en los diferentes niveles de la estructura

educativa a efecto de coordinar y establecer líneas de comunicación entre las diferentes instancias. Sin embargo, se ha conformado una estructura que a la fecha ha dificultado la integración de estos consejos, no se han logrado consolidar como ejes de comunicación en los distintos niveles que pudieran incidir en la educación.

En este sentido, observamos una serie de interrogantes en cuanto a identificar que tipo de participación es la que propone el Estado. Y más aún que tipo de participación es la que pueden ofrecer los actores sociales. Si bien, se desea una educación donde los ciudadanos participen en la construcción de una sociedad más equitativa a través de la educación. Hoy no se perciben una política de participación sólida. Es necesario articular nuevas estrategias a partir del análisis a de los ofrecimientos por parte de Estado que hace a través de la política educativa, hecho que se circunscribe en dimensiones jerárquicas y de facultades a partir de corresponsabilidades en toda la estructura propuesta. Es necesario, ubicarse en una perspectiva a partir de la propuesta normativa incluida en el Artículo VI de la Ley General de Educación, intentando dilucidar preguntas como; ¿Cuál ha sido el enfoque de la política educativa en la participación social? ¿Cual ha sido el rol de las políticas educativas para impulsar formas gestoras en los proyectos de la educación? ¿Quiénes son los actores sociales y cual es su perspectiva en la participación social en educación? Y ¿Cuál ha sido el rol de los actores en los procesos de las políticas educativas con relación a la política educativa? La respuesta a esta serie de preguntas nos proporcionara un margen más amplio de la política de participación ciudadana, a efecto de tener una mayor visión e interpretación del estado actual que guarda la participación social en la educación básica.

### ***Explicación metodológica de la investigación***

La presente investigación, se enfoca a verificar los efectos de la participación social a través de los proceso de su estructuración. Lo que se pretende, es examinar la orientación epistemológica y los límites de los fundamentos del paradigma de una participación en la educación así como identificar y analizar los

desafíos conceptuales y praxológicos que permita ampliar una visión de los procesos institucionales de dicha participación.

Esto implica un análisis de carácter hermenéutico analítico; y que consiste en la interpretación de la normatividad expuesta para la participación social. Se efectuará una revisión de los documentos normativos a efecto de relacionarlos en campos específicos de la acción de los actores sociales.

A partir de la apropiación de una serie de conceptos en la vertiente teórica como educación, participación y sociedad, propios del objeto de estudio, se adquirirán bases de las generalidades y las particularidades en el proceso de estructuración de la política de participación. Lo anterior permitirá el acceso a un conocimiento con el referente contextual a condición de realizar un análisis epistemológico donde el espacio y el tiempo vinculen los procesos contemporáneos de la participación en la educación, verificando la pertinencia de la normatividad en el proceso de estructuración.

## ***DEFINICION DE CONCEPTOS***

***1.- ¿Qué es educación?***

***2.- ¿Qué es pedagogía?***

***3.-Un enfoque de teoría política***

***4.-Un enfoque de política Pública***

***5.- Política educativa***

***7.- Noción de ciudadano***

***8.- ¿Qué es participación?***

***9.- ¿Qué es la sociedad civil?***

*DEFINICION DE CONCEPTOS**1.- ¿Qué es la educación?*

El abordar el tema de la Participación Social en la Educación propuesto en el ANMEB, nos remite a explorar sobre el concepto de “Educación” se pretende darle una dimensión a efecto de contextualizar y dimensionar la Política de Participación Social que se ha tratado de implementar principalmente en el sistema de educación básica. Se procura retomar elementos que tienen por objeto, determinar la finalidad del tipo de saber mas adecuado a las características y necesidades educativas del hombre en sociedad, adoptando una postura con respecto a si mismo y a sus semejantes. “Esto significa que el hombre tiene que dar una explicación de su ser, y partiendo de ella, tomar una posición respecto a si mismo y a los demás” (Amilburu, 1996, p.22).

Es través de diferentes corrientes de pensamiento, donde los intentos en la conceptualización del termino “educación” han desarrollado un extenso y complejo campo de conocimiento en el área de las ciencias sociales, se le ha considerado como una de las más importantes instituciones sociales y esto por que su enfoque esta trazado para incidir en el hombre cuando se dice que puede ser educado. “Sin embargo, hay que verla como una enorme ventaja porque da al hombre inmensas oportunidades de aprender y le ha permitido construir una cultura y la cultura es la que hace al hombre ser hombre” (Delval, 1990, p.1).

Es a través de la historia, que podemos verificar algunas de las características esenciales en determinadas culturas referentes a la educación y los fines que en ellas se desarrollaron en tiempos y espacios determinados, variando infinitamente a través de las diferentes épocas. Por ejemplo: En las ciudades griegas y latinas, la educación preparaba al individuo para subordinarse ciegamente a la colectividad para llegar a ser parte de la sociedad. En Atenas se pretendía formar espíritus delicados, discretos, sutiles, y armónicos, aptos para paladear lo pulcro y los gustos de la especulación: en Roma se pretendía, que los niños se hicieran hombres de acción, entusiastas por la gloria militar, e indiferentes a lo que concierne las letras y las artes. Ya en la Edad Media, la educación era ante todo,

de tipo religioso; en el Renacimiento se adquiere un carácter más laico y más literario. Durkheim señala que “Cuando se estudia históricamente la manera como se formaron y se desarrollaron los sistemas de educación nos damos cuenta de que dependen de la religión, de la organización política, del grado de desarrollo de las ciencias, del Estado y de la industria, etc.” (2006, p.43). “En el mismo sentido, se retoma la aseveración de que la educación, al considerar la realidad en su totalidad como un proceso, acentúa el permanente devenir, para lo cual no hay datos de carácter de fórmula que deban ser aprendidos. Lo que si se busca es el “sentido” que para el individuo y para el grupo social dado tiene dichos procesos” (Lavin, 1990, p.9).

Es así que en ciertas sociedades se han formulado diferentes fines de la educación, cada sociedad ha tenido los propios estos aparecen estrechamente vinculados con el resto de las actividades sociales, por lo tanto no existe un fin único ni permanente, sino que estos cambian con el tipo de sociedad, con la evolución misma de esa sociedad, incluso cambia con relación al status social del individuo.

Lo que sucede es que la educación es un fenómeno tan amplio, tan complejo, y que es realizado por instancias tan diferentes, que puede decirse que no hay un designo explícito y único. Es una institución social que resulta de la interacción de diversas fuerzas sociales que no actúan necesariamente en el mismo sentido. Puede ser el resultado de tensiones entre grupos sociales y por ello presentar un carácter extremadamente contradictorio. Podríamos decir que es una actividad multideterminada. Son muchas las instancias que se ocupan de la educación: los padres, los adultos en general, los profesores, los medios de comunicación, las instituciones, el Estado, las organizaciones religiosas, en definitiva la sociedad toda, y esas distintas influencias no siempre tienen que ir en el mismo sentido (Delval, 1990, p.1).

La teoría y la práctica en el ámbito educativo constituyen dos elementos que sustentan el proceso educativo, la problemática de estos dos conceptos radica fundamentalmente en su articulación. Tanto para formular los fines de la educación como para determinar cual es la mejor manera de alcanzarlos es preciso interpretar la relación entre teoría y práctica. Estos dos conceptos generaron un debate en su especificidad y articulación con los procesos educativos. De esta manera, se conformo uno de los paradigmas de mayor controversia tanto

en su forma constructiva e interpretativa derivando una complejidad en su conceptualización así como en la instrumentación de dispositivos fundamentales para el desarrollo de los individuos a través de la educación en contextos deseado. Wilfred Carr, “sostiene que parte de las dificultades con que nos encontramos hoy para articular la teoría y la práctica se deben a una falta de exégesis del desarrollo histórico de la noción de praxis” (Amilburu, 1996, p.63).

En la sociedad actual, existen una serie de procesos enfocados a la elaboración teórica de un cuerpo de conocimientos en el ámbito educativo. No es una actividad sencilla, más aún cuando no se tienen elementos consensuados del tipo de educación a implementar por lo que se procede a adoptar múltiples interpretaciones de su naturaleza interponiendo fines y procedimientos por medio de los cuales se intentan alcanzar objetivos deseados. De tal manera que “La educación está profundamente ligada a lo deseable, lo legítimo, lo inobjetable; es un valor en si a tal grado que muchas veces decir educado no requiere aclaración sobre el contenido, el método o la institución transmisora (esto opera especialmente en el habla común) se trata de un valor autónomo, un valor en si entre otros importante para el genero humano” (Pasillas, 1992, p.149).

Sin embargo, cuando hablamos de <ser educado> en un contexto institucional es necesario recobrar elementos teóricos, que implica el análisis de sistemas, de métodos y procedimientos, que han sido sustentados por la praxis educativa. Aún así la sociedad debiera exigir se precise, que tipo de educación esta proporcionando el Estado y cual es su finalidad, denotando una perspectiva de coherencia lógica entre los elementos teóricos y prácticos a fin de establecer los procesos para determinar los fines de la educación.

La situación es similar respecto a los métodos legítimos de educación porque hay muchas modalidades en juego; sin embargo, lo que comparten todos los procesos educativos es: a) una intencionalidad clara, que puede estar explicitada como fines u objetivos, o bien no estarlo, aunque quienes participan en el proceso conozcan el sentido de lo que realizan; b) una organización que implica el tratamiento- adecuación de los conocimientos para fines de aprendizaje; c) la definición de los papeles de quienes participan en tal proceso, es decir, alguien que enseña y alguien que aprende, así como la aceptación y comportamiento acordes con el papel, y finalmente, d) maneras y

procedimientos específicos de funcionamiento y organización de los mencionados aspectos. Es decir, se trata de organizar los procesos para favorecer la enseñanza-aprendizaje de unos conocimientos. La educación se realiza por medio de la enseñanza, y de la configuración de ésta adquieren características diferenciales los procedimientos educativos (Pasillas, 1992, p.151).

Las diferentes concepciones del término educación nos permiten abordar un amplio mosaico de posibilidades y al mismo tiempo de complicaciones en las definiciones de la instrumentación de la política educativa.

Con relación a la educación básica esta “se concibe como el proceso mediante el cual el sujeto desarrolla -en comunidad- el potencial cognoscitivo y afectivo que sustenta la apropiación de habilidades, destrezas, conocimientos, actitudes y valores tendientes a desarrollar una vida digna, gratificante y con proyección a futuro” (Lavin, 1990, p.9). Se hace necesario orientar una educación básica donde se formen ciudadanos con ciertas características para la democracia,

La orientación de la educación para lo “democracia”, ahora recae en ciertos fines que tiene como fundamento el desarrollo de las habilidades y destrezas, Es evidente, que la educación constituye ciertos fines y que estos se vinculan con el desarrollo social. Pero ¿Cuáles son las características de estos fines?

En este sentido, un primer enfoque de los fines en la educación básica radica en el desarrollo de “competencias básicas para la vida”, considerando las “competencias” como: “un conjunto de habilidades, destrezas, conocimientos, actitudes y valores que califican a un ser humano para desenvolverse en los distintos dominios que determinan la calidad de vida” (Lavin, 1990, p.11). Y que estas tienen su acepción de habilidades para la vida “consideradas necesarias para la sobrevivencia, para participar plena y responsablemente en la vida de sus comunidades y naciones; adaptarse a las cambiantes circunstancias y seguir aprendiendo según sus necesidades e intereses. Las habilidades van acompañadas de otros logros educativos que las complementan y hacen posibles, como son los conocimientos, actitudes y valores” (Lavin, 1990, p.6).

Lavin establece seis tipos de competencias que son las que considera significativas para el desempeño de la vida cotidiana:

A. COMPETENCIAS INSTRUMENTALES

I. COMUNICACIÓN

Descripción: Manejo funcional del código del lenguaje que permite emplear conocimientos y conceptos lingüísticos básicos para comprender y/o expresar, información oral y/o escrita.

II. USO FUNCIONAL DE LAS MATEMATICAS

Descripción: Capacidad de emplear conocimientos y conceptos básicos para analizar y resolver problemas aritméticos y geométricos con el fin de solucionar situaciones en la vida diaria.

B. COMPETENCIAS CONTEXTUALES

III. COMPETENCIAS PARA EL TRABAJO SOCIALMENTE PRODUCTIVO

Descripción: capacidad de identificar recursos, procesos y utilidad del trabajo agrícola, industrial y los servicios, identificar sus interrelaciones y ser capaz de desempeñar elementalmente algún proceso productivo o socialmente productivo.

IV. COMPETENCIAS PARA LA PREVENCION Y CONSERVACION DE LA SALUD FAMILIAR Y AMBIENTAL

Descripción: Comprende los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para la adecuada nutrición, higiene, prevención de enfermedades y la conservación del medio.

V. COMPETENCIAS PARA LA APROPIACION DE LOS CONCEPTOS ESTRUCTURANTES DE LAS CIENCIAS NATURALES Y SOCIALES Y DE LOS METODOS PARA LA COMPRESION Y TRANSFORMACION DE LA REALIDAD NATURAL Y SOCIAL.

Descripción: Comprende los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para observar, buscar, registrar y sistematizar información de la realidad social y natural, interpretarlos y procurar los medios para transformarlos.

VI. COMPETENCIAS PARA LA CONVIVENCIA DEMOCRATICA Y LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLITICA

Descripción: El conjunto de conocimientos, habilidades, y actitudes necesarias para reconocerse e integrarse en la organización social y política del país, de su Estado y su comunidad (Lavin, 1990, pp.11-14).

Es también Amilburu quien menciona los fines que persigue la educación básica donde dice que “Al tratarse de una pluralidad de fines, estos deberán estar jerarquizados: habrá fines inferiores o inmediatos y fines superiores o últimos” (1996, p.180).

Los fines inferiores o inmediatos son considerados como competencias instrumentales o competencias básicas, y que sirven como base para lograr fines superiores, que se caracterizan por su orientación a formar personas que adquieran ciertas capacidades a fin de integrarse a la sociedad. “Hay quienes afirman que el fin principal de la educación consiste en equipar a los alumnos con los conocimientos básicos que necesitaran para vivir en sociedad, entendiendo por ello la lectura, la escritura y la aritmética” (Amilburu, 1996, p.181-182). Sin embargo, no es mínima la discusión en cuanto al horizonte en torno a fines considerados como primarios a través de los llamados de socialización secundaria que tiene como principio la orientación en la iniciación de los hábitos en los niños a través de las normas costumbres y valores que implica referencias en torno a la tolerancia, la ética, el respeto la autonomía, y más aun, si en buena medida son parte de un contexto democrático.

El desarrollo de las capacidades de los alumnos es otro de los fines de la educación y que incorporado al desarrollo de las virtudes despeja en parte las capacidades negativas de los individuos a manera de poder desarrollar las potencialidades que lo favorezcan de modo particular. Dentro de una sociedad donde las cuestiones económicas son parte fundamental en la elaboración de la política educativa determinando en cierta medida la vida social, se concibe como fin primario de la educación, la preparación de los alumnos para triunfar profesionalmente en la educación.

Es así que “La educación ha acogido las esperanzas de diferentes filosofías, visiones de la sociedad, de la vida, del pasado, del futuro y de los que han de ser los individuos, de cierto que con esas variadas coordenadas se pueden dibujar mapas muy distintos con los que moverse en las practicas” (Gimeno, 1999, p.263).

## 2. *¿Qué es pedagogía?*

La palabra de Pedagogía proviene del mote griego antiguo *paidagogos*, que se usaba para referirse al esclavo que traía y llevaba a los niños a la escuela. De hecho *paida* o *paidos* significan niño, en oposición a *andro* que indica hombre. Con base en estos significados, se distingue entre *pedagogía* (enseñar a niños) y *andragogía* (enseñar a adultos).

Para la Real Academia la pedagogía es la “ciencia” que se ocupa de la educación y la enseñanza. Esta “ciencia” proporciona guías para planificar, ejecutar y evaluar procesos de enseñanza y aprendizaje. Sin embargo, en la actualidad hay una distinción entre pedagogía, que se ocupa más de la educación como fenómeno social y humano, y la didáctica, más centrada en los métodos de enseñanza. Por otra parte cuando nos referimos al termino de pedagogía automáticamente la consideramos como una “disciplina” que trabaja y estudia los procesos educativos en el sentido de procesos de enseñanza, aprendizaje, planeación escolar etc.

En realidad, todo este conjunto de formulaciones implica un tipo de enseñanza bastante distinta de lo que se ha entendido habitualmente por enseñanza tradicional. De hecho, su aplicación supone la puesta en marcha de un compendio de actividades y decisiones educativas que supondrían no solo la adquisición de conocimientos por parte de los alumnos sino también la formación de ciudadanos con mejores capacidad de solución de problemas además de la capacidad crítica.

En este sentido la pedagogía ha conformado de un campo de conflicto debido a su especificidad ¿es ciencia o disciplina? El debate se ha tornado sobre los elementos epistemológicos en el sentido en reflexionar sobre la situación polémica sobre los intentos de configurar su cientificidad. Remitiendo al postulado del

reconocimiento explícito que la pedagogía no es una ciencia, esto provoca la búsqueda afanosamente de una configuración legítima dentro de este campo, requiriendo básicamente de principios.

El intento por parte de los pedagogos de ubicarla en el marco de la ciencia, ha establecido en primera instancia, el considerar al quehacer propio de la epistemología como: “una actividad propia y exclusiva del proceso investigativo de las ciencias que se tratan de los fenómenos espacio temporales, bajo esta perspectiva sería el *como* y el *porque* que nos proporciona una comunidad científica que hace ciencia positiva; y siendo así la cosa se podría decir entonces que la pedagogía se constituye en ciencia solo en tanto su práctica constructivista se asimila a las de otras ciencias” (Bartomeu, 1992, p.28). Sin embargo, al ubicarse en el terreno de lo educativo, la acción pedagógica adquiere una serie de implicaciones donde la práctica educativa se ha sobrepuesto al conocimiento ya construido quedando sin posibilidad de cuestionar o derribar el conocimiento creado, reducido específicamente a un proceso acumulativo de saberes.

### ***3.- Enfoque de teoría política***

La “política” ha sido uno de los términos expuestos a grandes debates en diversas épocas y contextos específicos. Con el paso del tiempo ha sido analizada a través de diferentes elementos teóricos y prácticos, que circunscritos sobre diversas corrientes de pensamiento, han generado una infinidad de conocimiento, que al pretender elucidarlo, se corre el riesgo de perderse en la infinidad de definiciones, términos y conceptualizaciones. En este sentido, no se trata de proponer una teoría política, sino establecer algunas características de la “política” delimitando un espacio convergente con la educación principalmente en la esfera gubernamental.

El día de hoy la pregunta que más frecuentemente nos hacemos es ¿Qué es la política? En este sentido, existen una serie de nociones del término que producen ciertas expectativas remitiendo a la búsqueda de la identidad del concepto en los diferentes ámbitos del ser humano. En un intento de ubicación se afirma que la política es algo que hacen los hombres. “No obstante es una afirmación

comprometida llena de consecuencias, porque implica que la política no es, en esencia, una cosa material una teoría o un conjunto de teorías, una institución, un sistema, un fenómeno” (Pereira, 2000, p.6).

Algunas tesis consideran que la política tiene identidad propia que su sentido es autónomo y no heterónimo, que nace y se mantiene según una legalidad específica y presenta una significación determinada y distinguible respecto al conjunto de la vida social.

A parte de ser correcto, subrayar que la política es algo que hacen los hombres, conduce a considerarla como algo personal y pone el acento en la igualdad... y en la libertad que se deriva de ese carácter de acción personal, con su inevitable comitiva de responsabilidades, valores y fines. En cambio, el hincapié en los aspectos teóricos puede conducir a posiciones poco realistas y contrarias al sentido común (si los hechos no se ajustan a las teorías peor para los hechos). El hincapié en los institucionales acaba por elevar la política, el poder y el estado a un nivel que inspira temor reverencial al individuo medio, al cual se le dice, incluso en las democracias que el interés general, el bien común o el Estado, son cosas demasiado altas para su comprensión (Pereira, 2000, p.6).

En este sentido, Fullat menciona de la acción política que “Se trata de una acción hipotética y, además útil o bien inútil. La actividad política pertenece a este modelo: se dice o se hace algo en función, no de lo que se dice o se hace, sino con vistas a obtener el poder o bien a conservarlo” (1994, p.51).

“La política tiene que ver esencialmente con el poder, con la disputa del poder. El propio concepto de la ciudadanía implica una dimensión política, el reconocimiento y el ejercicio de derechos cívicos, políticos, económicos y sociales en relación con el Estado. La incidencia es, de hecho, una disputa de lo público y un ejercicio de poder de la ciudadanía frente a los poderes establecidos. Es civil por el sujeto de dicha incidencia pero política por su naturaleza y objetivo, porque parte de reconocer que hay conflicto, intereses contrapuestos, asimetrías e inequidades que es preciso corregir, lo que exige desafiar las actuales relaciones de poder” (Torres, 2007).

Hoy en día, cuando se expresa el término de “política” los ciudadanos manifiestan un sentido de desconfianza y escepticismo, perdiendo el interés principalmente en los asuntos correspondientes a la vida política del país

quedando exclusivamente como una actividad de los interesados que son principalmente quienes se encuentran en una posición cercana al poder o quienes intentan llegar al mismo. Hoy la política ha menudo se relaciona con: egoísmo, corrupción, hipocresía, falsedad, simulación etc., en una creciente de desconfianza por parte de la población hacia los actores políticos y hacia la misma política.

Por otro lado, Sartori define a la política como: “el hacer del Hombre que más que ningún otro afecta e involucra a todos... -también señala que cuando nos referimos al discurso de la política nos encontramos con tres fuentes para definirla- 1) la filosofía política, tiene relación con las ideas y el desarrollo de la teoría política que tiene una construcción milenaria, 2) la ciencia o conocimiento empírico de la política; y 3) el discurso común u ordinario de la política, que se asumen como tonalidades emotivas. Estas fuentes no se expresan de una manera pura sino pueden estar combinadas” (2002, p.15)

La complejidad de la “política” tanto en su definición como en su acción ha aumentado significativamente, se encuentra sujeta a discusiones en las formas de cómo debe servir para indicar formas de dirimir y solucionar los conflictos que existen en la interrelación de los seres humanos, forjado un futuro de beneficios de las sociedades modernas. “De hecho, las categorías disciplinarias formales de”Política “y la “Ciencia Política” sencillamente se han desvanecido del mapa de las ciencias sociales... Parecería que la “Política” y la “Ciencia Política” han sido devoradas por una nueva representación “Gobierno y Ley”, en tanto algunos de los intereses sociales de los sociólogos y los antropólogos se han desmembrado y su cuidado y fomento se han distribuido a comités nuevos tales como “Asuntos Sociales” “Educación” y “Desarrollo Humano” y “Ambiente y Planificación” (Leftwich, 1996, p.25).

#### ***4.- Un enfoque de política pública***

Es en la década de los 80s cuando se empieza escuchar hablar de políticas públicas, esto acaecía en el marco de una actuación autoritaria y corporativa por parte del Estado mexicano. Sin embargo, hoy se considera que las políticas

públicas debido a su concepción multidisciplinaria están en ascenso, visualizado por un aumento en la reproducción de este tipo de publicaciones. Un primer acercamiento, a la política pública plantea la necesidad la ubicación de los espacios así como la intencionalidad de los políticos para la política a fin de establecen límites en la consideración de espacios de acción gubernamental. Aguilar Villanueva menciona algunas de las características del espacio, en una visión de lo público y lo privado y la actividad del Estado con relación a las políticas públicas.

No todos los gobiernos han suscitado y dirigido la acción colectiva conforme al plan nacional. Ni todas las sociedades han estructurado primordialmente la política con base en la nación (carácter, identidad, historia nacional). La idea y valor de lo Público ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompañó el proceso de formación del estado nacional... En ellas, la distinción entre lo privado y lo público ha sido fundamental para entender el sentido de la política y la naturaleza, función, ámbito y responsabilidad del Estado (nacional). En esta perspectiva el estado se hace cargo solo de lo público. La integración y la coordinación social ocurren por la Constitución más que por la nacionalidad. El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política. Lo público es diverso de los individuos pero no adverso en ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general (Aguilar, 1996, pp.27-28)

En este sentido, Cabrero mantiene una serie de dudas sobre la objetividad de las políticas públicas en México. “El escepticismo de Cabrero sobre la existencia de verdaderas políticas públicas en México parte de una concepción de lo público como el espacio de la intersección de la racionalidad estatal con la voluntad social... Sostiene, que el carácter de lo público de las políticas tiene una connotación mucho más allá del orden jurídico. Lo público de las políticas, afirma, está lejos de significar exclusividad estatal; en cambio, hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia: estamos por tanto bajo el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana” (Canto, 2000, p.234). En el marco de la pluralidad se considera que “Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno

como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico ciudadano” (Cabrero, 2000, p.234).

Sin embargo, para Canto Sáenz “se llega a plantear que las políticas decididas al margen de los grupos involucrados o de una activa y directa participación ciudadana no deben considerarse como verdaderas políticas públicas sino, en todo caso, como desviaciones o involuciones autoritarias de los gobiernos incluidos los democráticamente electos” (2000, p.231).

Otro de los aspectos de las políticas públicas es el referente a su estructuración, en este sentido nos remitimos al trabajo realizado por Majone, enfocado a la formulación de las políticas públicas. Este autor describe los elementos referenciales para quienes se dediquen a la hechura de las políticas públicas haciendo énfasis a tres aspectos esenciales, que son: a) evidencia b) argumentación y c) la persuasión.

En primera instancia, Majone señala que “la política pública esta hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. Hay discusión en toda la organización privada o publica, y en todo sistema político, incluso en una dictadura; pero se encuentra tanto en la base de la política y de la política democrática, que se ha llamado a la democracia un sistema de gobierno mediante la discusión” (1997, p.35). Esto se percibe como un intento de establecer un proceso institucionalizado, basado en la discusión en torno a los problemas sociales y su posible solución por medio de la política pública. Majone sostiene que; “La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de persuasión reciproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más

allá de los métodos autoritarios o teocráticos de elaboración de políticas (1997, p.36).

Sin embargo, para exponer una argumentación se requiere tener el conocimiento del tema, no en una forma simple de datos o de información, esto va mas allá de estos procesos, la selección de información es fundamental y esto constituye la parte que corresponde a la evidencia. “La evidencia tal como se entiende aquí, no es un sinónimo de datos ni de información. Más bien, es una información seleccionada de entre el acervo disponible e introducida en un punto específico del argumento “a fin de persuadir a la mente de que una proposición fáctica dada es cierta o falsa”... una elección poco apropiada de los datos, su colocación en un punto equivocado del argumento y un estilo de presentación inadecuado para el auditorio al que se dirige el argumento son factores que pueden destruir la eficiencia de la información como evidencia, cualquiera que sea su contenido cognoscitivo intrínseco” (Majone, 1997, p.86).

El tercer punto que aborda Majone para la formulación de políticas públicas se refiere a la persuasión, lo ejemplifica a través de un asesor de políticas públicas, destacando tres situaciones imperantes.

- La primera situación, la tarea del asesor consiste en determinar el mejor, más barato o más eficaz procedimiento para alcanzar un objetivo que el ha elaborador de políticas ya ha decidido buscar.
- Afrontamos una situación diferente cuando el problema del elaborador de políticas es algo más que la selección de los medios más apropiados para el logro de un fin... Aun cuando el problema este razonablemente bien definido, puede variar puede haber varias formulaciones alternativas o varios métodos de solución, en vez de un procedimiento único.
- Por ultimo podemos identificar un tercer tipo de situación en el que el analista utiliza el lenguaje del consejo para orientar las actitudes, preferencias o creencias cognoscitivas del elaborador de políticas. (1997, pp.74-75).

De forma sucinta, hemos planteado a través de Majone uno de los procesos para la elaboración de las políticas públicas, si bien se requiere de una amplitud en este proceso, esto parte de una metodología propia del contexto democrático donde la pluralidad hace su expresión y el disenso es trabajado a manera de poder llegar a un consenso en un marco de tolerancia a favor de una política pública, mediante la evidencia, la argumentación y la persuasión.

### ***5.-Política educativa***

La “política educativa” y las “políticas educativas” son conceptos atractivos, que se ciernen en torno a una relación en un marco de estrategias implementadas por el Estado en el campo de la educación. Francesc Pedró relaciona estos dos conceptos en marcos específicos dentro de la ciencia política y de las políticas públicas como factores esenciales señalando lo siguiente; “Así pues, se ha de considerar la política educativa como una aplicación de la Ciencia Política al estudio del sector educativo y, por su parte, las políticas educativas como unas Políticas Públicas que se dirigen a resolver cuestiones educativas” (1998, p.23). Sin embargo, el acento en la política educativa contiene una serie de significados mucho más amplios ya sean estos ideológicos, relacionados con el poder o con la cultura etc. Para Francesc “la política educativa y las políticas educativas cambian y evolucionan con el tiempo: la primera porque la Ciencia Política cambia y evoluciona: las segundas, en cambio, porque cambia el contexto, cambian los actores, o cambian los sujetos destinatarios de las políticas” (1998, p.22). “La política educativa es por tanto, la reflexión teórica sobre las políticas educativas” (Francesc, 1998, p.21).

Sin lugar a dudas cuando nos referimos al concepto de política nos encontramos con una infinidad de definiciones, sin embargo un concepto que cruza esta noción es el concepto de “poder”, donde se señala que en definitiva la política está asociada al estudio de las relaciones de poder en la sociedad en este caso propia del Estado. “En otras palabras, el gobierno debe representar y dirigir el poder público. (Ésta es una característica tan importante del Estado moderno que Hannah Arendt incluso insiste en que el término poder debía referirse

exclusivamente a él. “el poder”, escribe, “corresponde a la capacidad humana no sólo de actuar sino de actuar en concierto. El poder nunca es propiedad de un individuo, pertenece a un grupo y sigue existiendo sólo en tanto el grupo se mantenga unido” (Ledwich, 1996, p.58).

De modo que, relacionando a la educación con los ejes de poder, se concentra en la actividad de los responsables de la “política educativa” siendo estos los representantes de Estado. El enlace de estas dos dimensiones establece una relación a través de diferentes conductos que se posesionan para la toma de decisiones del sector educativo. Es así que “Una política educativa es el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder publico y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo” (Francesc, 1998, p.22-23).

A partir de la década de los 90s el Estado mexicano ha centrado su política educativa básicamente en procesos reformistas que han tenido como sustento no tanto la transformación de los quehaceres de los actores de la educación sino modificando las reglas básicas de funcionamiento del sistema educativo a manera de incidir en los centros educativos. Para Gimeno Sacristán, “se trata de un cambio en el plano de las políticas educativas, en cierto sentido, de la desaparición de la política como proyecto de transformación global, donde los referentes se diluyen y se borran los perfiles en un ejercicio del poder más oculto, aunque se diga que los cambios se emprenden en aras del principio de una mayor democratización” (1999, p.255).

### ***7.- Noción de ciudadano***

En el contexto de la democracia actual, la ciudadanía representa la noción de participación en la vida pública, no solo en el campo de la política, sino en términos de la cabal participación de la vida en sociedad. Esto implica comprender el concepto de ciudadanía ya no en el sentido solamente de la política, sino más bien en un sentido sociológico, enfatizando las relaciones entre el ciudadano y la sociedad como un todo. La necesidad de mantener un equilibrio a partir de las tensiones entre la libertad individual y la solidaridad, los valores y los ámbitos

público y privado y los valores de la libertad y la igualdad, implícitas en los regímenes democráticos, y que son cada día más evidente. Dichas tensiones han provocado diferentes formas de pensamiento y reflexión de la democracia, a través de las llamadas concepciones Minimalista y Maximalista. Amilburu (1996) señala que una aproximación al concepto de “ciudadano” desde la perspectiva lo constituyen cuatro elementos que influyen en su definición: a) consideración de la identidad del ciudadano. b) las virtudes democráticas que debe poseer c) la extensión del compromiso político que implica, y d) los prerrequisitos sociales necesarios para el efectivo cumplimiento de las obligaciones y ejercicio de los derechos que llevan consigo la condición de ciudadano. El primero de estos, es visto en términos formales, legales y jurídicos, limitados exclusivamente al reconocimiento por parte del Estado de la posesión del status que permite ejercer el derecho de voto y los demás derechos cívicos asociados a éste dentro del marco legal definido por las leyes. El segundo de éstos se limitan a lealtades y responsabilidades inmediatas, o locales, se encuentra sometido a las leyes y a ayudar a sus vecinos. El tercero referente a la extensión del compromiso político, sostiene que el ciudadano cumple sus obligaciones con el hecho de elegir a sus representantes legítimos. El último de los puntos los contempla simplemente en términos de la concesión del status legal formal mencionada en el primer punto. En este sentido, el ciudadano como miembro de un Estado nación, es aquel que se encuentra sujeto a ciertos derechos y obligaciones de carácter civil, político y social. En el ámbito político el orden democrático demanda la presencia de ciudadanos informados, participativos y corresponsables que le inyecten vigor a la vida institucional. Es así que “El individuo es visto como alguien que tiene su propia autonomía y esto da origen a la noción de ciudadano, que es esencial en toda democracia...” (Amilburu, 1996, p.171).

### ***8.- ¿Que es participación?***

En el análisis de las ciencias sociales enfocado a la participación social, éste concepto tiene diferentes connotaciones, se puede asumir una perspectiva de un fenómeno objetivable y operacionalizable. Pero ¿Qué es la participación? la participación “puede ser entendida como la asociación del individuo con otro(s) en

situaciones y procesos más o menos estructurados y en relación con objetivos finales medianamente claros y conscientes para el individuo, pero significativos desde la perspectiva del sistema social” (Corvalán, 2000, p.11).

Otra referencia la podemos encontrar en la tesis de Zicardi Alicia donde menciona que la participación social es: “un grupo organizado de individuos orientado a satisfacer sus necesidades e incidir en la toma de decisiones institucionales o de procesos colectivos” (CONAPASE, 2005)

En este sentido, para Latapi (2004), la “participación” en referencia a la sociedad puede tener cuatro significados principales que son los siguientes:

- Tomar parte en la conducción de la sociedad, principalmente en la toma de decisiones de quienes gobiernan;
- Por lo mismo “participar” es condición necesaria para que exista la democracia (desde el voto que confiere la representación primaria a un gobernante hasta otros procesos de involucramiento en la vida pública); en este sentido, es el denominador común de varias actividades que refuerzan la democracia, como escribir en la prensa, militar en un partido político u otras organizaciones, educar cívicamente a la población, etc.
- En el plano abstracto, se considera la participación un valor objetivo, constitutivo de la convivencia democrática y plasmada en las instituciones, que inspira los comportamientos ciudadanos.
- Y por ello es también una actitud subjetiva de los ciudadanos, basada en conocimiento y vivencias, favorables a los procesos democráticos.

Si el Estado está dispuesto a compartir el poder con la sociedad a través de los actores sociales aglutinado en organizaciones sociales., el ámbito de la participación evoca a una determinación por parte de los gobernantes y no solo de la sociedad. Un aspecto más amplio de la participación de los actores y de las la intervención de estos en la educación es la que sostiene Rosa María Torres:

La educación no se limita a la educación escolar, ni los aprendizajes necesarios-para la vida, para el trabajo, para la participación, para la ciudadanía plena-pueden limitarse a un periodo determinado a la vida de una persona. El aprendizaje se inicia con el nacimiento y se extiende a lo largo de toda la vida de una persona. Arranca en el hogar, antecede y excede a la institución escolar, abarcando un amplio conjunto de instituciones, modalidades, relaciones y prácticas. La educación, la comunidad educativa y la política educativa son mucho más amplias respectivamente, que la educación escolar, la comunidad escolar y la política escolar.

La “sociedad civil es una realidad sumamente heterogénea y compleja, formada por un amplio de organizaciones (siendo las ONGs apenas un segmento, y minoritario, de las OSC), en las que se expresan, múltiples visiones, intereses y conflictos. De hecho los procesos nacionales y las iniciativas internacionales de reforma educativa ensayados en esta región en los últimos años han venido patentizado la existencia de, y la confrontación entre, “sociedades civiles” diferenciadas en (posturas, intereses, ideologías) en torno a estos.

La participación para convertirse en instrumento de desarrollo, empoderamiento y equidad social debe ser significativa y auténtica, involucrar a todos los actores, diferenciando pero sincronizando sus roles, y darse en los diversos ámbitos y dimensiones de lo educativo: desde el aula de clases hasta la política educativa, dentro de la educación escolar y también de la extra escolar, en los aspectos administrativos y también en los relacionados con la enseñanza y el aprendizaje a nivel local así como a nivel nacional y global. Esto implica el estudio, la definición y puesta en marcha de una estrategia de participación social imbricada dentro de la política educativa, y ella misma acordada participativamente, a fin de delimitar con claridad roles y responsabilidades de cada uno de los actores y asegurar las condiciones y los mecanismos para hacer efectiva dicha participación (Torres, 2001, p.8)

### ***9.- ¿Qué es la sociedad civil?***

En los últimos 40 años, diferentes sucesos impulsaron un gran crecimiento de la sociedad civil organizada. Los movimientos sociales de finales de los 60s y principios de los 70s dieron origen a organizaciones, entre las que se encontraban buscando a desaparecidos políticos básicamente del problema del movimiento estudiantil de 1968.

Es en la década de los 80s cuando el concepto de “sociedad civil” empieza a tomar fuerza principalmente en los aspectos para la construcción de una participación social a efecto de coadyuvar en la elaboración de las políticas públicas. No obstante, la compleja discusión teórica en torno al concepto no ha

logrado correlacionarse al uso en la práctica cotidiana. Cuando se hace referencia a la participación social se especula sobre la noción de “sociedad civil” enmarcada básicamente como Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que a su vez es concebida en Organizaciones no Gubernamentales (ONGs). Sin embargo, la “sociedad civil” no se remite exclusivamente a las ONGs. Pero ¿Qué caracteriza a las ONGs para ser consideradas como organizaciones de mayor trascendencia en la sociedad civil? “Como rasgos principales de las ONGs se han destacado tradicionalmente: (a) su carácter privado, sin fines de lucro o autonomía del mercado (b) su independencia de gobierno-Estado, y (c) su misión social, orientada al bien colectivo” (Torres, 2000, p.6).

Las organizaciones de la sociedad civil son asociaciones de personas creadas para realizar diversos objetivos de interés común y sin ánimo de lucro privado, encontrándose en su interior organizaciones sindicales, gremiales y de empresarios, instituciones de beneficencia o de promoción, organismos culturales, educacionales, organizaciones deportivas y de vida social, organizaciones estudiantiles y universitarias, múltiples organizaciones comunitarias (territoriales y funcionales, comunidades cristianas católicas y evangelistas, jóvenes, mujeres, adultos mayores etc.), comunidades mapuche, organizaciones identitarias (étnicas, homosexuales, etc.) feministas, ecologistas, organizacionales no gubernamentales que abordan una gran variedad de temáticas y una amplia gama de entidades revestidas de una determinada individual legal o personalidad jurídica que les permite ejercer derechos y contraer obligaciones. Algunas de ellas están reunidas en federaciones y confederaciones, otras en coordinaciones y redes, a nivel local, regional o nacional. Sus márgenes se han ensanchado incorporándose a fundaciones con fines sociales creadas por el mundo empresarial y sus asociaciones gremiales, redes que reúnen a instituciones organizaciones o movimientos que abordan temáticas específicas y el mundo académico se ha articulado más allá de las universidades en centros de estudio independientes (Torres, 2000, p.8).

De los sucesos que podemos mencionar donde se percibió la participación de la sociedad es el terremoto que sacudió a la ciudad de México en 1985. Estos hechos propiciaron el surgimiento de múltiples organizaciones de apoyo a damnificados en un acto de solidaridad con las personas afectadas.

Es también el levantamiento zapatista en 1994 que impulsó la creación de múltiples organizaciones que trabajan con comunidades indígenas, y en temas de derechos humanos. A partir de ese instante la reforma del estado se hace explícita...con la participación de toda la sociedad a través de los diferentes

organismos del gobierno, de los partidos y de la sociedad civil; desde allí se comienza a construir la posibilidad de un Acuerdo Nacional para la reforma del Estado. Se inicia así un periodo que va desde el primer pronunciamiento del EZLN en la selva lacandona donde se cuestiona la legitimidad del gobierno hasta agosto de 1994, donde el triunfo de Ernesto Zedillo cierra el “corto e inmenso periodo” con el retorno legitimado por las elecciones al poder del PRI, etapa en la cual la participación ciudadana será más amplia y los contenidos básicos más definidos” (Méndez, 1997, p.17).

Las elecciones de 1994 generaron un gran interés de la sociedad civil en la observación electoral. Para estas elecciones, se contó con la participación de diversas organizaciones principalmente las llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) consideradas también como de “sociedad civil”, las cuales fueron integradas por diversos actores sociales entre los que destacaron; académicos e intelectuales, políticos etc. Su función radicó en vigilar las elecciones. Podemos mencionar algunas de las organizaciones que participaron en dicho evento a través de una acreditación y financiamiento principalmente por parte de la ONU.

Quince fueron las organizaciones que se inscribieron ante la ONU y recibieron algún tipo de asistencia técnica y financiamiento para sus labores de observación electoral: Alianza Cívica, Asociación Cultural Gran Logia Valle de México, Asociación Nacional Cívica Femenina A.C., Centro Cívico de Solidaridad, Centro de Estudios y Promoción Social, Club de Rotarios (ciudad de México), Colegio Nacional de Licenciados en Administración, Comisión Mexicana de Derechos Humanos, Confederación Patronal de la Republica Mexicana, Consejo Nacional de Egresados de Postgrado en Derecho, A.C., y Frente Mexicano Pro Derechos Humanos, Fundación para la Democracia, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., y Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio. A ellas se agregó, aunque sin financiamiento de Naciones Unidas por no haberse registrado ante esa organización en los plazos previstos. (Medina, 1995, pp.293-294).

A partir de la crisis económica de 1995, la desaparición de Solidaridad y los altos niveles de pobreza que ha padecido gran parte de la población, han surgido muchas organizaciones que buscan el desarrollo comunitario autosostenible. En la actualidad se reconoce ampliamente el papel crucial que juega la sociedad civil

organizada en el desarrollo de México. Su fortalecimiento hoy es considerado un factor indispensable para alcanzar mayores niveles de desarrollo y un promotor en la reducción de las desigualdades en nuestro país.

Se resalta la necesidad de impulsar la participación de la sociedad civil en el desarrollo educativo, destacando, la importancia para crear mejores condiciones de equidad, del acceso a todos los ciudadanos a un sistema educativo de calidad y al mismo tiempo fortaleciendo el sistema democrático considerando a la sociedad civil como uno de los verdaderos protagonistas del cambio.

A partir de una serie de eventos sociales, estas organizaciones civiles han venido trabajando bajo sus propias características, en la promoción del desarrollo y la equidad en diferentes aspectos sociales. Entre las características que podemos mencionar de este tipo de organizaciones son; el entendimiento de las ideas, hábitos y dinámicas de las comunidades con las que trabajan basado en experiencia. Se ha logrado tener un acceso a amplias redes sociales que les permiten comunicarse, movilizar y llevar productos a números importantes de personas. Sus relaciones son basadas en la confianza que se crea a partir de la interacción solidaria con las comunidades. Plantean un enfoque en la rentabilidad social y no en la rentabilidad económica o política. También existe un predominio de la colaboración para sumar esfuerzos a favor de la causa y para dar a conocer sus estrategias de trabajo.

El contexto ha permitido el fortalecimiento de las OSC. El enfoque que se le ha dado a este tipo de organizaciones ha pasado a ser de asistencialista a ser un promotor del desarrollo. Ahora las características apuntan hacia; un mejoramiento de la condición física y emocional de la persona, a través de programas de nutrición, higiene, prevención y tratamiento de enfermedades, fortalecimiento de la autoestima, etc. Al desarrollo de nuevas capacidades intelectuales y físicas que permitan una interacción más amplia con la sociedad e incrementan las posibilidades de acceder a mejores oportunidades de empleo autogenerado y por contratación. También permiten un acceso a bienes de capital y otros servicios de

apoyo que faciliten el desarrollo de actividades productivas apalancando las habilidades de la persona y las características de su comunidad y entorno. Establecen generación de opciones de integración social y económica que permiten a las personas beneficiarse de la dinámica de la sociedad más allá de su comunidad inmediata (inserción en cadenas productivas, utilización de nuevas tecnologías, mejoramiento de la comunicación, generación de contenidos, etc.) actúan como promotores en la disminución de riesgos que puedan afectar a la persona de manera catastrófica limitando significativamente sus posibilidades de ser y hacer por falta de protección financiera o jurídica. Así mismo actúan en la protección del patrimonio en áreas relacionadas con la cultural y el medioambiente, en el sentido de fortalecer el entorno y la identidad de las personas con los recursos naturales. Sin embargo este, tipo de organizaciones para lograr sus objetivos enfrentan una serie de retos; no cuentan con los recursos financieros suficientes, tienen una alta dependencia de pocas fuentes de recursos entre otros.

Podemos afirmar que la mayoría de nociones del concepto de sociedad civil que son expuestas solo se enfocan a presentar un mosaico de actores con sus organizaciones. Sin embargo, de esta forma podemos identificar algo que tienen en común como: a) Se encuentran separados del Estado b) tienen intereses en común c) actúan sin fines de lucro y con fines públicos d) tienen identidad propia.

Una de las organizaciones sociales de mayor irrelevancia para la educación ha sido el BM caracterizado por una dependencia del enfoque económico, da a la tarea de establecer una noción en cuanto a la participación de una serie de actores vinculados a lo que considera la "sociedad civil".

"El Banco Mundial define la sociedad civil como el espacio entre la familia, el mercado y el Estado; consiste de organizaciones sin fines de lucro y grupos de intereses especiales, ya sea formales o informales, que trabajan para mejorar la vida de sus miembros. En este sentido, el Banco considera organizaciones de investigación y diseño de políticas, sindicatos de trabajadores, medios de comunicación, ONGs, asociaciones de base, organizaciones comunitarias, grupos religiosos y muchos otros ejemplos típicos de actores que forman la red dinámica conocida como sociedad civil" (Torres, 2000, Word Bank).

Son también los organismos internacionales quienes han intervenido en la educación. Con una política principalmente con tendencias al fortalecimiento económico global se han inmiscuido tanto en la elaboración de la política educativa como en los procesos para su implementación principalmente en los países en vías de desarrollo.

## CAPITULO I

### CONFIGURACIÓN TEÓRICA

### TEORIA DE LA ESTRUCTURACION

#### *1.1 Fundamentos de la teoría de la estructuración*

#### *1.2. Postulados centrales del enfoque*

#### *1.3. Conexiones con el objeto de estudio*

*Primera Parte*  
**Configuración Teórica**  
**I TEORIA DE LA ESTRUCTURACION**

*1.1 Fundamentos de la teoría de la estructuración*

Desde mi punto de vista, la visión teórica que más se acerca al sentido de la participación social en educación es la teoría de la estructuración, En primera instancia, mencionaremos algunas características en una apreciación particular, con el fin de establecer sus líneas más generales.

En teoría de la estructuración se mira como <estructura> reglas y recursos con implicaciones recursivas en una reproducción social; ciertos aspectos institucionalizados de sistemas sociales poseen propiedades estructurales en el sentido de que por un tiempo y por un espacio hay relaciones que se estabilizan. <Estructura> se puede conceptualizar abstractamente como elementos normativos y códigos de significación: dos aspectos de reglas. También son dos las clases de recursos: recursos de autoridad nacidos de la coordinación de la actividad de agentes humanos, y recursos de asignación, que provienen del control sobre productos materiales o sobre aspectos del mundo material. Especialmente fecundo para guiar la investigación es el estudio, en primer lugar, de las intersecciones rutinizadas de prácticas que son los puntos de transformación en relaciones estructurales y en segundo lugar de los modos en que las prácticas institucionalizadas conectan integración social con integración sistémica” (Guiddens, 2003, p.32).

A través del tiempo la sociedad ha tenido la necesidad de transformarse partiendo de los paradigmas creados por el hombre. Es a través de las estructuras que se explica el grado de integración de la sociedad, por lo tanto la teoría de la estructuración supone de la existencia de códigos de la realidad social, en el sentido más amplio de la participación de los individuos, particularmente de la vida en sociedad propiciando las instancias principales por los imperativos en la lógica de la interacción de los actores sociales. Así mismo la propia existencia de tales condiciones sugiere un medio de aclarar las realidad que mantienen a la sociedad existente, y que esencialmente esas condiciones pueden ser alteradas por la reestructuración en la praxis de los actores sociales, bajo una serie de dimensiones como el orden, poder y del control de una acción tanto individual como colectiva. Pero ¿como se da esta estructuración social? Para Guiddens,

existen dos fases de integración; “la primera de estas constituye una; Reciprocidad de practicas entre actores en circunstancias de copresencia entendida como continuidades en encuentros y disjunciones de encuentros. La segunda de ellas implica una Reciprocidad entre actores o colectividades por un extenso espacio-tiempo fuera de condiciones de copresencia” (Ibíd., p.397). Sostiene que: “El dominio primario de estudio de las ciencias sociales, para la teoría de la estructuración, no es ni la vivencia del actor individual ni la existencia de una forma de totalidad societaria, sino prácticas sociales ordenadas en un espacio y un tiempo. Las actividades humanas sociales, como ciertos sucesos de la naturaleza que se auto-reproducen, son recursivas. Equivale a decir que actores sociales no les dan nacimiento sino que las recrean de continuo a través de los mismos medios por los cuales ellos se expresan en tanto actores” (Ibíd., p.40).

Sin embargo, para Ira Cohen “Los muchos argumentos analíticos y procedimientos metodológicos que se han propuesto para dar prioridad a la acción social, o bien a las propiedades de las colectividades, son difíciles de sostener si se les examina a la luz de dos axiomas... la existencia de colectividades que exhiben propiedades específicas y configuraciones particulares depende de la transacción de formas de conducta determinadas: y, a la inversa, la conducta social se desarrolla en distintas formas dentro de diversos tipos de colectividades históricamente específicos” (1996, p.10).

“En teoría de la estructuración, estructura se entiende siempre como una propiedad de sistemas sociales, de lo que son <portadoras> practicas reproducidas inmersas en tiempo y espacio. Sistemas sociales se organizan en sentido jerárquico y lateral en el interior de totalidades societarias cuyas instituciones forman <conjuntos articulados>” (Guiddens, 2003, p.200).

En este sentido, una de las estructuras que comprenden la construcción de la sociedad pasa por el ejercicio del poder. “En la teoría de la estructuración <poder> se define como “un nexo de acción y poder en el sentido de actuar o no en lo deseado por el individuo, de esta forma: “Ser capaz de <obrar de otro modo>

significa ser capaz de intervenir en el mundo, o de abstenerse de esa intervención, con la consecuencia de influir sobre un proceso o un estado de cosas específicos. Esto presupone que ser un agente es ser capaz de desplegar (repetidamente, en el fluir de la vida diaria) un espectro de poderes casuales, incluido el poder de influir sobre el desplegado de otros” (Guiddens, p.32).

Principio de interacción de los actores sociales en el proceso para la construcción de la vida social, que implica el establecimiento de recursos ontológicos como base para la formulación de teorías e investigaciones con una orientación empírica. “La ontología que aporta esta teoría surgió de un conocimiento integrado al sentido común que comparten por igual los científicos sociales y los lego: toda vida social se genera en la praxis social y a través de ella. La praxis social se define de modo que incluya la naturaleza, las condiciones y las consecuencias de actividades ubicadas en la historia y en el tiempo-espacio, y las de interacciones generadas con la intervención de actores sociales” (Cohen, 1996, p.3).

“En teoría de la estructuración se acepta un punto de partida hermenéutico en tanto se reconoce que para describir actividades humanas hace falta estar familiarizado con las formas de vida que en esas actividades se expresan” (Giddens, 2003, p.40). Entre las actividades que podemos mencionar la acción del discurso político, un discurso que se ha sumergido en una práctica característica de decir y de hacer, de tal manera que “Entre conciencia discursiva y práctica no hay separación; existen solo las diferencias entre lo que se puede decir y lo que en general simplemente se hace. No obstante, hay barreras, centradas sobre todo en una represión entre conciencia discursiva y lo inconciente” (Guiddens, 2003, p.44). De tal forma que la “Acción es un proceso continuo, un fluir en el que el registro reflexivo que el individuo mantiene es fundamental para el control del cuerpo de los actores de ordinario mantienen de cabo a cabo en su vida cotidiana” (Giddens, 2003, p.46). Es así que “una de las tesis principales de la teoría de la estructuración es que las reglas y los recursos

que se aplican a la producción y reproducción de una acción social son, al mismo tiempo, los medios para la reproducción sistémica” (Giddens, 2003, p.55)

### ***1.2 Postulados centrales del enfoque***

Para Giddens los diez puntos que a continuación se mencionan son parte fundamental de la teoría de la estructuración. De tal manera que esto implica, retomar el significado de una teoría con relación a la interpretación de las prácticas de los actores sociales en la educación a través de la institucionalización en el sentido de sistematizar los proyectos. Para tal efecto se consideran los siguientes postulados:

1. Todos los seres humanos son agentes entendidos. Esto significa que todos los actores sociales saben mucho sobre las condiciones y consecuencias de lo que se hace en su vida cotidiana. Ese saber no es de un carácter enteramente proposicional ni es un mero resto de sus actividades. Un entendimiento inmerso en una conciencia práctica presenta una complejidad extraordinaria que a menudo se descuida por completo en abordajes sociológicos ortodoxos, en particular los asociados con el objetivismo. Además, los actores son por lo común capaces de explicar discursivamente lo que hacen y las razones de su hacer. Pero en principio estas facultades se instalan en el fluir de una conducta cotidiana. La racionalización de una conducta llega a un ofrecimiento discursivo de razones sólo si otros preguntan a los individuos por qué actuaron así, y desde luego, esas preguntas normalmente sólo se hacen si la actividad en cuestión es por alguna razón enigmática: se parece o que se burla de la convención o que se aparta de los modos habituales de conducta de cierta persona.
2. El entendimiento de los actores humanos está siempre acotado en parte por lo inconsciente y en parte por condiciones inadvertidas/consecuencias no buscadas de la acción. Entre las tareas más importantes de la ciencia social se incluye la investigación de esos

límites, la importancia de las consecuencias no buscadas para una reproducción sistémica y las connotaciones ideológicas que esos límites tienen.

3. El estudio de una vida cotidiana es parte esencial del análisis de la reproducción de prácticas institucionalizadas. Una vida cotidiana es consustancial al carácter repetitivo de un tiempo reversible: con sendas trazadas en un espacio-tiempo y asociadas con los aspectos restrictivos y habilitantes del cuerpo. Pero una vida cotidiana no se debe considerar el <<fundamento>> sobre el que se edifican las conexiones más ramificadas de la vida social. Al contrario, estas conexiones más extensas se deben comprender por referencia a una interpretación de integración social e integración sistémica.
4. Una rutina, que psicológicamente importa para reducir al mínimo las fuentes inconscientes de angustia, es la forma predominante de actividad social cotidiana. La mayoría de las prácticas ordinarias carece de motivación directa. Unas prácticas rutinizadas son la expresión saliente de la dualidad de estructura con respecto a la continuidad de una vida social. En la escenificación de rutinas los agentes sustentan un sentimiento de seguridad ontológica.
5. El estudio del contexto, o de las contextualidades de una interacción, es inherente a la investigación de una reproducción social. <<Contexto>> supone lo siguiente: a) los límites espacio-temporales (por lo común tienen marcadores simbólicos o físicos) en torno de urdimbres de interacción; b) la copresencia de actores, que hace posible la visibilidad de una diversidad de expresiones faciales, gestos corporales, elementos lingüísticos y otros medios de comunicación, y c) un empleo reflexivo de estos fenómenos para influir o gobernar el curso de la interacción.

6. Las identidades sociales, y las relaciones de postura-práctica asociadas con ellas, con <<marcadores>> en el espacio-tiempo virtual de una estructura. Se asocian con derechos normativos, obligaciones y sanciones que, en el interior de colectividades específicas, dan origen a roles. El uso de marcadores estandarizados, en especial referidos a los atributos corporales de edad y de género, es fundamental en todas las sociedades, a pesar de las grandes variaciones observables entre diversas culturas.
7. No se puede atribuir un sentido unitario a <<constreñimiento>> en el análisis social. Los constreñimientos asociados con las propiedades estructurales de sistemas sociales no son sino un tipo entre otros varios tipos característicos de vida social humana.
8. Entre las propiedades estructurales de sistemas sociales, tienen particular importancia los principios estructurales porque ellos especifican tipos globales de sociedad. Es una tesis importante de la teoría de la estructuración que el grado de clausura de totalidades societarias –y de sistemas sociales en general- es muy variable. Existen grados de <<sistematicidad>> en totalidades societarias, tanto como en otras formas más o menos inclusivas de sistema social. Es esencial evitar el supuesto de que se podría definir cómodamente lo que una <<sociedad>> es, noción que proviene de una época dominada por Estados nacionales con fronteras bien deslindadas que por lo común responden de manera muy estricta a la provisión administrativa de gobiernos centralizados. Aun en Estados nacionales, desde luego, existe una diversidad de formas sociales que atraviesan las fronteras societarias.
9. El estudio del poder no se puede tratar como una consideración de segundo orden en las ciencias sociales. El poder no puede ser asido, por así decir, después de formulados los conceptos más básicos de la ciencia social. No existe un concepto más elemental que el de poder.

Pero esto no significa que el concepto de poder sea más esencial que cualquier otro, como lo suponen aquellas versiones de ciencia social que han caído bajo un influjo nietzscheano. El poder no es sino un concepto entre varios conceptos primarios de ciencia social, agrupados todos en torno de las relaciones de acción y estructura. El poder es el medio de obtener que se hagan cosas y, como tal, está directamente envuelto en la acción humana. Es un error considerarlo intrínsecamente divisivo, pero no hay duda de que algunos de los conflictos más enconados en la vida social se ven acertadamente como <<luchas de poder>>. Estas luchas se pueden considerar relacionadas con intentos de repartir recursos que brindan modalidades de control en sistemas sociales. Por <<control>> entiendo la capacidad que ciertos actores, grupos o tipos de actores poseen en influir sobre las circunstancias de acción de otros. En luchas de poder, la dialéctica de control opera siempre, aunque el uso que los agentes situados en posiciones subordinadas puedan hacer de los recursos de que disponen difiere muy sustancialmente en diferentes contextos sociales.

10. No existe mecanismo de organización social o de reproducción social averiguado por analistas sociales que los actores legos no puedan llegar a conocer también y a incorporar en lo que hacen. En muchísimos casos, los <<descubrimientos>> de los sociólogos son tales únicamente para alguien extraño a los contextos de actividad de los actores estudiados. Como los autores obran, en efecto, por alguna razón, es natural que se desconcierten si observadores sociológicos les dicen que eso que ellos hacen deriva de factores que de algún modo los influyen desde afuera. Por eso las objeciones de los legos a semejantes <<descubrimientos>> pueden tener una base muy sólida. La reificación en modo alguno caracteriza con exclusividad al pensamiento lego. (Giddens, 2003, pp.307-309).

### *1.3 Conexiones con el objeto de estudio*

La política educativa se ha constituido como el instrumento del Estado que a través de contenidos educativos con cierta influencia ideológica ha configurado un escenario donde se requiere de una participación social de los diferentes actores sociales a través de procesos de reforma en el sector educativo. El análisis de la participación social en educación tiende necesariamente a establecer una definición mínima como punto de partida para el desarrollo teórico de esta investigación. En este sentido, y aun cuando existe una escasa producción de textos enfocados al ámbito de la participación social en el contexto educativo, nos remite en primera instancia a la conformación de un sistema conformado por el vínculo entre actores sociales y *estructura*, interpretada esta última como: “reglas y recursos que recursivamente intervienen en la producción de sistemas sociales. Una estructura existe solo como huellas mnémicas, la base orgánica de un entendimiento humano y actualizada en una acción” (Giddens, 2003, p.396). Constituida básicamente por la el análisis de las estructuras del concepto planteado por Giddens como: “El conjunto de reglas-recursos que intervienen en el ordenamiento institucional de sistemas sociales. Estudiar estructuras incluidos los principios estructurales es estudiar aspectos capitales de la relación/mediación que influyen sobre una integración social y sistémica” (Giddens, 2003, p.396).

Mediante el proceso de interacción de los diferentes actores sociales en la educación, se constituye una base para la conformación de una estructura. “Una estructura no es un <grupo> ni una <colectividad> ni una <organización>: estos tienen estructuras. Los grupos, colectividades, etc., pueden y deben ser estudiados como sistemas de interacción, y parece que hay pocas dudas de que los conceptos de los sistemas de la teoría pueden ser aplicados de un modo fecundo dentro de las ciencias sociales”.

En el contexto educativo, la interacción se constituye en y por la conducta de los sujetos; la estructuración, como la reproducción de las prácticas, se refiere

abstractamente al proceso dinámico mediante el cual las estructuras llegan a existir.

El análisis de la participación social en educación se ha establecido a partir de la institucionalización vínculo de los actores sociales y los procesos de estructuración como una forma de interpretar una reforma esquematizada en la dimensión del poder. Estableciendo un campo problemático de lucha tanto individual como de grupos de los diferentes actores. Es así que, el establecimiento estructural como un sistema de actividades y relaciones interpersonales constituyen dos aspectos relevantes tanto en la conducta como en la interacción entre los actores sociales impregnados con un contenido cultural y en convergencia con las normas se constituye no como un orden sino como un mecanismo de control a través del poder. Se puede considerar que “el poder en el sentido amplio o en el restringido, denota capacidades. A diferencia de la comunicación de un sentido, el poder no cobra existencia sólo cuando es ejercido, aunque en definitiva no exista otro criterio por el cual se pueda demostrar el poder que los actores poseen. (Giddens, 2001, p.138)

*CAPITULO II*

**MARCO REFERENCIAL CONTEXTUAL**

*2.1- Globalización y educación*

*2.2- Democracia y educación*

*2.3 Modernización y educación*

*Capítulo II*  
MARCO DE REFERENCIA CONTEXTUAL

### *2.1 Globalización y educación*

El tiempo de cambio para la modernización actualmente se ha unido al fenómeno de la globalización. A finales del siglo XX uno de los fenómenos sociales que más ha causado expectación es el referente al proceso de modernización globalizada el cual se establece como un reto epistemológico particularmente en el área de las ciencias sociales.

A partir de la década de los 80s los términos “Global” y “Globalización” fueron adquiriendo una mayor relevancia en las escuelas y universidades (Harvard, Columbia, Stanford y otras de los Estados Unidos de América) identificados como el esquema para la nueva economía. De esta forma la globalización se fue imponiendo mundialmente a través de la prensa económica y financiera, donde rápidamente fue adoptada por el pensamiento liberal convirtiéndose en el centro del discurso.

El fenómeno de la globalización se ha constituido como uno de los paradigmas de mayor relevancia en la actualidad, su influencia en el desarrollo político, social, educativo y cultural, basado en una serie de procesos económicos, ha despertado un gran interés, ya que dicho fenómeno ha instaurado un campo de luchas y conflictos en el que prevalecen líneas de fuerzas diseñadas por la lógica de la maquinaria trasnacional, apoyada en la racionalidad instrumental propia del desarrollo tecnológico. El contexto que encierra la globalización, nos ubican en torno a la reflexión a las siguientes interrogantes; ¿Qué entendemos por globalización? ¿Cuáles es su dinámica? Y ¿como se relaciona con la educación?

De la globalización, podemos mencionar que es un fenómeno que se relaciona principalmente con el desarrollo económico, y que a través de este ha propiciado una transformación de las estructuras sociales, y más aún, en la manera de pensamiento y comportamiento de los individuos induciendo a configurar tendencias homogéneas.

Este fenómeno ha sido abordado por una serie de investigadores bajo ciertas connotaciones metafóricas, descriptivas e interpretativas de los procesos: sociales, económicos, políticos, históricos, demográficos, geopolíticos, culturales, geográficos, religiosos, lingüísticos etc. Una de estas metáforas la constituye el término de “aldea global” que esboza la conformación de una comunidad mundial, “es una expresión de la globalización de las ideas, patrones y valores socio culturales, imaginarios. Puede ser vista como una teoría de la cultura mundial, entendida como cultura de masas, mercado de bienes culturales, universo de signos y símbolos, lenguajes y significados que crean el modo en el que unos y otros se sitúan en el mundo o piensan, imaginan, sienten y actúan” (Ianni, 1999, p.74).

También Wallerstein expresa a la globalización como “economía mundo” hace referencia en el vínculo de esta y el capitalismo. “Para Wallerstein está organizada con base en lo que el mismo denomina “capitalismo histórico”; lo que Marx había denominado simplemente “capitalismo” o “modo capitalista de producción” y Weber denominaría “capitalismo moderno” (Ianni, 1999, p.74). En este sentido, se puede considerar un aspecto referente a la influencia de este par de aseveraciones relacionadas con la economía y su impacto en la subjetividad y objetividad de los sujetos bajo la construcción de una serie de significados imaginarios, penetrando la conciencia de los individuos desquebrajando la identidad y al mismo tiempo, tratando de construir una nueva cultura homogénea, al servicio del mercado mundial.

El fenómeno de la globalización conlleva a la transformación de instituciones bajo el signo característico de “modernización”. Sin embargo, los procesos de “modernización” en el contexto “posmoderno” han provocado una desconfianza en el horizonte de expectativas creadas en el imaginario social, adquiriendo nuevas formas inequitativas de desarrollo y de progreso social constituidas por la lógica de la racionalidad instrumental.

En este sentido, la globalización se entiende como un fenómeno que analizado desde su concepto, conlleva a la reflexión permitiendo visualizar la transformación

y los cambios económicos propiciados por el libre mercado; la consolidación de la empresa transnacional y el debilitamiento de la estructura del Estado-Nación que lo obliga a la búsqueda de nuevas formas para el reordenamiento en la organización social.

El mundo actual se caracteriza por rápidos y acelerados cambios que se generan en el entorno internacional, tanto la globalización de las economías, como los avances tecnológicos propician una búsqueda de mayores niveles de competitividad demandando adaptaciones e innovaciones en todos los ámbitos.

El desarrollo de la tecnología, ha sido influencia transformadora a partir de los contenidos de información globalizada, en una simultaneidad que conlleva a reflexionar sobre el poder que ejercen los medios de comunicación a través del establecimiento de una red, mecanismo de influencia sobre el desarrollo de las economías, la política y el desarrollo social, abarcando en forma más específica la interiorización del ser y del actuar de los individuos bajo la dinámica de un informacionalismo como ya lo expresaba Castell “Así mismo se plantea este paradigma del informacionalismo es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados), están organizados a escala global, bien de forma directa mediante una red de vínculos entre los agentes económicos” (Castells, 1999).

Los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productiva y tecnológica) son presentados por la ideología neoliberal como procesos novísimos y arrolladores a los cuales México se ha insertado precisamente a la manera neoliberal (con apertura comercial a ultranza, liberalización de la inversión extranjera y retiro del Estado de sus funciones económicas como orientador, regulador y promotor del crecimiento económico y el bienestar social) so pena de quedar al margen del progreso y del pasaje al primer mundo. De este modo, el modelo económico neoliberal es presentado como el único razonablemente posible bajo el actual entorno mundial” (Calva, 1993, p.13).

Algunos entienden a la globalización como simplemente la continuación de la tendencia de los últimos cincuenta años hacia una mayor integración económica internacional. Lo que ya se venía esbozando en el pasado con el surgimiento de monopolios consorcios y carteles, se intensifica y generaliza con las transnacionales que pasan a predominar desde el fin de la guerra fría y después, a la sombra del “nuevo orden económico mundial”.

Immanuel Wallerstein señala que “Su originalidad está en reconocer que el capitalismo se expandió continuamente por las mas diversas y distantes partes del mundo, lo cual desafía el pensamiento científico en el siglo XX, particularmente en las ciencias sociales... “En la historia moderna, las fronteras reales dominantes de la economía-mundo capitalista se expandieron intensamente desde sus orígenes en I siglo XVI, de tal manera que hoy cubre toda la tierra... Una economía-mundo está constituida por una red de procesos productivos ínter vinculados, que podemos vincular “cadenas de mercancías” , de tal forma, que para cualquier proceso de producción en la cadena hay ciertos números de vínculos hacia delante y hacia atrás, de los cuales dependen el proceso en cuestión y las personas en él involucradas (...). En esta cadena de mercancías, articulada por lazos que cruzan, la producción está basada en el principio de maximización de la acumulación de capital (Ianni, 1996, p.32).

Los procesos y fenómenos provocados por la globalización, se hacen visibles en el desplazamiento del balance empresa-gobierno a favor de la primera. Cada vez hay más señales de la preeminencia de la empresa privada sobre los gobiernos, así como de economía de libre empresa que de economía gubernamental. La actividad económica directa de los gobiernos es más cuestionada y se tiende a implementar la gestión privada en áreas como la de *educación*, salud y seguridad apoyando la puesta en práctica y mantenimiento de un marco jurídico y social que favorezca la libre actuación de la empresa.

Lo nuevo está dado por el creciente proceso de liberación de las economías donde están involucrados actores internacionales como ejes fundamentales para el desarrollo global como son: la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) generado movimientos a gran escala del comercio y finanzas ejecutadas por medio de la sofisticada tecnología para las transferencias de capitales concentrando el poder económico en grandes corporaciones.

Sin embargo, organismos internacionales manifiestan cada vez con mayor dramatismo sobre las crecientes brechas entre países ricos y pobres, y entre grupos ricos y pobres. El Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) hacen evidente esta situación, opinada también por la comunidad internacional y expresada en cumbres presidenciales; alertan hoy sistemáticamente sobre amenazas de un orden económico mundial en el que aumenta el desempleo, no disminuye la pobreza, se ensanchan los contrastes socioeconómicos, se expande la economía financiera y con ella el rentismo especulativo, aumenta el ingreso que remunera el capital, más del que remunera el trabajo.

También podemos observar que el proceso de globalización mediante el desarrollo de la tecnología ejerce enorme influencia en la transformación de la mentalidad del ser humano. “En este contexto las tecnologías de la electrónica, entre otras intensifican y generalizan la racionalización de las más diversas formas sociales de vida y trabajo, de los más diferentes modos de ser y pensar. Poco a poco, la sistemática de la tecnología puebla y organiza también el imaginario de individuos y colectividades. Al entrar en la fábrica de simulacros y virtualidades, la tecnología ayuda a instruir parámetros de pensamiento e imaginación” (Ianni, 1996, p.68).

La globalización y todo lo que provoca, ha hecho necesario impulsar procesos de reforma en el sector educativo; procesos comunes para un gran número de países. Se han generado experiencias descentralizadoras y se busca inducir una mayor Participación Social en la Educación, se pone énfasis en la gestión de las instituciones y la formación de maestros para mejorar la calidad de los servicios educativos en prácticamente todos los países del mundo. También se están desarrollando experiencias alternativas mas flexibles de vinculación entre sistema educativo y empleo con la intención de generalizarlas.

El planteamiento de reformas comunes hace suponer la existencia de problemas también comunes para sistemas educativos de la gran mayoría de países en vías de desarrollo independientemente de sus contextos. Fenómenos que puede explicarse por el isomorfismo de los mismos y por los rasgos de la nueva realidad de las sociedades contemporáneas, es decir, por las tendencias de la modernidad. Pero de manera particular encuentra su explicación en la rápida circulación del conocimiento y del saber general, y más específicamente, del saber que intenta explicar la realidad educativa e incidir en ella.

Las naciones industrializadas y algunos consorcios multinacionales de medios de comunicación han venido controlando la generación y la legitimación del saber educativo que mundialmente se considera relevante. Organizaciones internacionales como el FMI, la UNESCO, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sus equipos expertos y las amplias posibilidades de publicación y circulación de sus productos, a escala mundial hacen posible el predominio de sus propuestas. Las probabilidades de predominio son diversas según las organizaciones de que se trate. Pero algunas tienen fuerte peso sobre los gobiernos, en especial de los países en vías de desarrollo.

Un ejemplo es el FMI y el BM donde se incluyen en una gran parte de sus programas recomendaciones condicionadas relacionadas con la liberación de las economías de los países con el objeto de establecer más simples y transparentes sistemas regulatorios que garanticen a cada uno de los países un ingreso “equitativo” a los mercados. “Por lo anterior el BM hace fuerte hincapié en los problemas sociales, como la educación, ya que tiene capacidad para condicionar préstamos tanto para proyectos de investigación como de innovación que derivan en propuestas de reformas a los sistemas educativos” (Noriega, 1996, p.32).

La generación y circulación de ese saber se hace posible gracias al respaldo de una infraestructura institucional y de medios de comunicación, misma que se ha ido consolidado día con día y en forma cada vez más acelerada con base en los

avances de la informática y telecomunicaciones. Es así que se han ido imponiendo teorías propuestas que ganan influencia de manera universal.

El proceso de globalización en los sistemas educativos propician un cambio de percepción mediante teorías entre las que destacan la del conocimiento como lo señala Alvin Toffler: cuando dice que: “la forma de alcanzar el desarrollo y el poder económico en el siglo XXI ya no será mediante la explotación de las materias y el trabajo manual del hombre [...] sino mediante los recursos de la mente humana” (Hopenhayn, 1999, p.13).

A su vez hace resurgir algunas otras como la del Capital Humano propuestas por Sultz y Becker en trabajos desarrollados en la década de los sesentas, planteando que se obtendrán beneficios individuales y sociales a través de la educación y capacitación para la formación de mano calificada para un futuro posterior y de esta forma lograr ingresos más altos. Afirman que el capital humano es aplicable a cualquier actividad para que se aumente la calidad y la productividad del trabajo, además de incrementar los niveles de ingresos futuros.

Las evidencias de los últimos cincuenta años indican que una excesiva intervención del gobierno en la economía, retarda el crecimiento económico. En el mundo moderno es necesaria una fuerte inversión en capital humano por que las economías actuales se basan en la utilización afectiva de conocimientos y destrezas. En una economía de mercado la mayor parte de la inversión en capital humano debe ser la responsabilidad privada de individuos y organizaciones: padres que inviertan en sus hijos, adultos que se entrenen adicionalmente y compañías y universidades que provean capacitación, investigación y desarrollen tecnologías comercialmente viables. Así mismo Becker establece que la riqueza no sólo reside, en los bienes materiales, de hecho cada vez es más importante el conocimiento. “el capital humano dice Becker, es mucho más que conocimiento científico y tecnológico. Incluye también actitudes recibidas en el hogar y hábitos transmitidos socialmente, por que el hombre está en el centro de la economía. (El Capital Humano 1960)

En este sentido, se replantea la tesis de que es necesario concentrar esfuerzos en la educación y en la formación para avanzar hacia el desarrollo por la vía de la competitividad, clave para sacar provecho del ampliado mercado mundial.

En así como podemos observar cómo se va conformando un mercado de la educación con características de una mercancía que puede ser producida, vendida, comprada, y consumida como cualquier producto de mercado.

“La inspiración intelectual de esas propuestas provienen del economista de la Universidad de Chicago e ideólogo del neoliberalismo, Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, 1962...al igual que lo hace Isaac Katz en México en su obra *Educación para una economía competitiva*. Aspiran a que la descentralización no se estanque en los gobiernos estatales, sino que llegue a conformar ese “mercado de escuelas autónomas” que competirán entre sí por prestigio, los mejores alumnos y fondos públicos. Los fondos serían cobrando colegiaturas a los alumnos que recibirían “bonos” educativos del gobierno para comprar su educación” (Órnelas, 1995, p.318).

El discurso educativo se plantea ofrecer un servicio de calidad, es indudablemente la exhortación en la búsqueda de mecanismos para la obtención de recursos económicos por parte de los sistemas educativos reforzando esta tendencia de lograr la calidad con recursos adicionales. Sin embargo, en educación básica el requerimiento principal radica en un mayor esfuerzo por parte del Estado aumentando el presupuesto y el establecimiento de objetivos comunes con una participación social activa que bien podrían ser implementados por medios electrónicos considerado un factor alternativo para el logro de la calidad.

La educación no ha permanecido ajena a este proceso de globalización, en convergencia a una nueva realidad social, la ampliación de la expectativa en el campo de la educación bajo la concepción epistemológica sobre una red de significados a través de la definición de procesos sociohistóricos establece una relación en el campo de la teoría y la práctica educativa, el cambio, las transformaciones, y las reformas en educación, se constituyen sobre una serie de fundamentos alienados a los preceptos de la política educativa actual. Frente a un mundo globalizado en el que el problema son los cambios de paradigma en aspectos de lo social, las reformas educativas se esfuerzan por respetar el modelo

clásico escolar introduciéndole nuevos elementos que, al no formar parte del modelo original, no tienen suficiente fuerza como para transformarlo.

Es a principios de la década de los noventa cuando son presentadas una serie de publicaciones realizadas por el Banco Mundial con una característica distintiva que no hace referencia a todo el sector educativo sino específicamente al de educación básica, ello da cuenta de la prioridad que se tiene a nivel nacional y la preocupación que genera en lo internacional.

Un primer aspecto distintivo del Banco Mundial es el énfasis en las propuestas de apoyo para la universalización de la educación básica, el aumento de eficiencia y la calidad de este tipo de educación en los países en vías de desarrollo.

El argumento que sustenta esta política se fundamenta en el estudio de las tasas de retorno, evaluando de manera positiva las ventajas que otorga la educación básica para la productividad económica, incluyendo la de construir una base fundamental para procesos posteriores de escolarización y de capacitación para el trabajo. “Con base en datos y en años adicionales de educación, el Banco Mundial ha encontrado que ha mas bajos niveles de escolaridad se logran mayores incrementos en los ingresos. Incrementos superiores a los logrados con niveles altos de educación” (Noriega, 1996, p.38).

Pareciera haber un gran consenso entre organismos internacionales expresados fundamentalmente en la Conferencia Mundial para la Educación para Todos (WCEFA) entre los cuales se encontraban, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), además de algunos investigadores en economía y educación del propio Banco Mundial y externos al organismo la existencia de una plena convicción de transformar a la Educación Básica, Coincidiendo que el objetivo principal es ofrecer recursos económicos y alternativas para conformar un sistema de calidad vinculado a la empresas, esto principalmente para los países en vías de desarrollo.

Podemos determinar que a partir de la aplicación de estos recursos la política educativa del país debía ser modificada en el sentido de establecer objetivos tanto cualitativos como cuantitativos, además de métodos y procedimientos con relación a la calidad. Sin embargo, en la mayoría de casos el financiamiento solo es utilizado en infraestructura y administración. Es decir, por una parte existen fuertes tendencias para endeudar al sistema educativo y, por la otra el país carece de un adecuado modelo que le permita administrar adecuadamente esos recursos.

En el discurso político, a la globalización se le considera como un sistema que propicia un reparto más equitativo de las riquezas. Sin embargo a la fecha los resultados son cuestionados por estos mismos organismos quienes desempeñan un papel importante en este proceso, retomando ahora los significados de una educación para la democracia.

## ***2.2 Democracia y educación***

La idea de participación tiene un profundo significado y una especial importancia a la hora de analizar, interpretar y valorar la “democracia” Para Touraine, “La democracia no está al servicio de la sociedad ni de los individuos, sino de los seres humanos como Sujetos, es decir creadores de si mismos, de su vida individual y de su vida colectiva” (2000, p.33).

Para Fullat “Estado democrático: aquel en que hay representatividad de los ciudadanos en el funcionamiento del poder. La democracia del Estado se pone de manifiesto mediante votaciones libres: opiniones opuestas expresadas en los medios de comunicación: asociaciones políticas religiosas, económicas, culturales...que objetivan las diversas corrientes sociales” (1994, p.121).

En efecto, no se puede soslayar que la participación es ineludible en un Estado democrático, como sistema de gobierno y forma de vida social al punto de afirmarse que la existencia, desarrollo y perfectibilidad del régimen democrático depende del grado de participación colectiva que en él se observe. Tanto la individualidad como la vida colectiva son expresiones en un régimen democrático que se intentan consolidar con base en la representatividad de los individuos.

“Una de las primeras notas que caracterizan a la democracia es que se trata de un modo de gobierno en el que las cuestiones son establecidas por consenso, después el dialogo y la discusión pública” (Amilburu, 1996, pp.167-168).

No se puede concebir una genuina democracia sin la participación activa de los ciudadanos; de ahí que (por muy buena intención que se tenga) se incurre en un pleonismo cuando se habla y escribe sobre la llamada democracia participativa: la democracia para que sea tal, requiere –necesaria e indispensablemente- de la participación activa y efectiva de los ciudadanos, no sólo en el mero conocimiento de los asuntos públicos sino en lo que atañe a la búsqueda y concepción de métodos destinados al tratamiento de los mismos, esencialmente en orden al análisis y puesta en práctica de las soluciones efectivas a los problemas inherentes a determinados asuntos.

El papel y la función del actor social, en el ejercicio activo de la democracia, no debe circunscribirse a ser mero espectador de los hechos, decisiones y acontecimientos de los que es esencial protagonista. En otras palabras, se reitera que: la democracia representativa (el solo hecho de convocar periódicamente a los ciudadanos para que elijan a sus representantes), constituye una limitación al ejercicio del régimen democrático. Y, el hecho de que se procure y propugne una expansión de la participación cívica o que se luche por ampliarla, no significa –en puridad de verdad- que estemos en presencia de una evolución de la democracia representativa o indirecta: la representatividad, es un elemento de la democracia y la participación es otro elemento, considerado, de mayor trascendencia. De ahí que la democracia, se subraya, más que una forma de gobierno constituya un estilo de vida en la que el ciudadano tiene el compromiso de participar. Por eso, tiene el derecho de estar informado de las cosas que atañen a la vida en sociedad -en este caso de lo educativo-. Sin embargo, para que un ciudadano pueda vivir en un sistema democrático minimamente deberá tener una noción de ese concepto, esto conlleva a preguntarnos ¿Qué entienden los ciudadanos por democracia?

Como los ciudadanos y los políticos entienden de diversa manera la democracia. Enfatiza que la mayoría de la población no entiende o no

puede definir lo que es la democracia y que quienes sí pueden hacerlo son primordialmente personas con nivel educativo medio o superior. Aún así la mayoría de la población externa aprecio a la libertad, el respeto al voto, el respeto a las leyes y a los derechos de los ciudadanos. La percepción mayoritaria es que México no vive en democracia, al sentir que aún no se respetan las leyes ni los derechos de los ciudadanos y se sigue apreciando al gobierno como autoritario. Por otra parte, los entrevistados demandan del Poder Ejecutivo que actúe con oportunidad (cuando se necesita) y le señalan, además que se le elige para tomar decisiones importantes. Destaca que, irónicamente los políticos se empeñan en consultar las decisiones, se paralizan en el uso de la fuerza pública y descartan opciones de desarrollo que pueden ser impopulares, la ciudadanía los tacha de autoritarios y de no respetar la ley ni los derechos ciudadanos (Covarrubias, 2003, p.19)

Ante el desarrollo de los medios de comunicación y su efecto en la individualidad del sujeto ¿como integrarse a esquemas de participación escolar a partir de una aceptación de la individualidad? En este sentido el esclarecer un carácter identitario evoca a la conformación grupal con el establecimiento de objetivos en el sentido de pertenencia. Por otra parte, conviene subrayar: una cosa es contentarse con una participación aislada o limitada de los ciudadanos en lo atinente a los asuntos educativos; y otra, muy distinta, es propugnar y lograr mayor participación social con el propósito de perfeccionar la democracia.

Evidentemente, ahora, es conveniente y necesario buscar en el seno de la sociedad a los más capaces, a los mas idóneos para asumir la conducción de lo asuntos públicos; individuos que justamente por su conocimiento y preparación, estuvieran prestos a buscar a oportuna asesoría, la cabal consulta y, sobre todo, que tuvieran el respeto a la plena independencia de las distintas funciones y poderes públicos, evadirse de la concentración del Poder Público en una sola mano; tal situación estaba y está en abierta contradicción con la democracia y un contrasentido respecto de la necesaria participación de la sociedad en los asuntos que directamente le atañen. Estas ideas, nos indican que el afán a favor de la instauración de un régimen autocrático, esto es, que se trace como meta la concentración, el control y dominio de todas las ramas y funciones del Poder Público en una sola persona, se tropieza de plano con la genuina esencia de la democracia y con el sentido que se le pudiera dar al interceder en la educación.

Hoy en la mayoría de los estados, apunta los gobiernos locales no pueden tomar decisiones sobre asuntos realmente importantes pues se encuentran paralizados por sus alianzas con el SNTE, cuyas jefaturas imponen funcionarios, vetan iniciativas, controlan plazas y prestaciones”.

“Siguen existiendo grandes desigualdades sociales y nuestra democracia, esa palabra con la que muchos se les llena la boca, es todavía sumamente imperfecta, y lo va a seguir siendo porque los que dominan, ya constituyan el poder político, económico, religioso u otros, no parece que tengan interés en que la democracia sea real” (Delval, 1990, p.33).

### ***2.3 Modernización y Educación***

A partir de la década de los 90s el sistema de educación básica y normal entran en un proceso de modernización basado en políticas descentralizadoras y donde debía afrontar algunos retos políticos; “ya no la resistencia de los caciques y caudillos locales contra la acción educativa federal posrevolucionaria, sino los intereses políticos, sindicales, y burocráticos forjados en torno de un sistema centralizado” (Arnaut, 1998, p.293). Sin embargo, la incorporación de la educación básica a la modernidad en México, ha sido un proceso muy complejo por la lucha entre dos visiones principalmente vinculadas por el desarrollo económico: una que surge del interior y otra proveniente del exterior. La primera de éstas compleja por la diversidad territorial, económica, política y social con tendencias de una política educativa homogeneizadora que avanza muy poco en un país con una enorme riqueza en diversidad. Por otro lado la visión que nos llega del exterior e influenciada por el desarrollo tecnológico de los grandes consorcios, e implementada con directrices de organizaciones internacionales en los procesos de reestructuración de los sistemas educativos. “En México nos incorporamos a esta fase de la modernidad desde la periferia y con nuestros insuficientes desarrollo tecnológico y económico, con el deterioro constante de nuestro medio ambiente y el desgaste de nuestros recursos naturales, con agudos contrastes en el reparto de la riqueza entre los diversos grupos sociales; con nuestra amalgama y variedad cultural y con las limitaciones de nuestra cultura

política” (Noriega, 1996, p.8). Pero, como entender el proceso de modernización de la educación básica a partir de la modernidad y lo complejo en su definición.

En la actualidad el debate sobre la “modernidad” provoca el surgimiento de posiciones teóricas sobre el futuro de la sociedad como una forma de expresar la necesidad de encontrar elementos que expliquen coherentemente su transformación. Algunos escritores sostienen que la modernidad es una época de la historia, de los grandes relatos, de las amplias ideologías, de la verdad universal, del progreso sobre las bases del desarrollo.

En All that is Solid Mets into Air “desarrollo” significa dos cosas al mismo tiempo. Por una parte, se refiere a las gigantescas transformaciones objetivas de la sociedad desencadenadas por el advenimiento del mercado mundial capitalista: es decir, esencial aunque no exclusivamente, el desarrollo *económico*. Por otra parte, se refiere a las enormes transformaciones subjetivas de la vida y personalidad individuales que se producen bajo el impacto: todo lo que encierra la noción de autodesarrollo como reforzamiento de la capacidad humana y ampliación de la experiencia humana. (Marshal Berman, en Casullo, 1989, p.94).

Para Marshal Berman, La modernidad, es un proceso del conocimiento transformador del hombre y sociedad.

El remolino de la vida moderna se alimenta de muchas fuentes: los grandes descubrimientos de las ciencias físicas, que cambian nuestras imágenes del universo y nuestro lugar en él; la industrialización de la producción, que transforma el conocimiento científico en tecnología, crea nuevos medios humanos y destruye los viejos, acelera el ritmo de la vida, genera nuevas formas de poder jurídico y lucha de clases; inmersos trastornos demográficos, que separa a millones de personas de sus ancestrales hábitat, arrojándolas violentamente por el mundo en busca de nuevas vidas; el rápido crecimiento urbano y con frecuencia cataclismo; sistemas de comunicación masivo, dinámicos en su desarrollo, que envuelven y unen a las sociedades y a las gentes más diversas; estados nacionales cada vez mas poderosos, que se estructuran y operan burocráticamente y se esfuerzan constantemente por extender sus dominios; movimientos sociales masivos de la gente y de los pueblos, que desafían a sus gobernantes políticos y económicos, intentando ganar algún control sobre sus vidas; y finalmente, un mercado mundial capitalista siempre en desarrollo y drásticamente variable, que reúne a todas esas gentes e instituciones (Marshal Berman, en Casullo, p.68).

El proyecto de modernidad parece entrar en una etapa de conclusión, aún sin haberse completado a pesar de que las actuales instituciones se siguen apoyando

en él. El presente apunta a una nueva vinculación diferenciada de la cultura moderna con una praxis cotidiana que todavía depende de herencias vitales pero que poco a poco se aleja del tradicionalismo. Así mismo Habermas sostiene que “con diversos contenidos, el término “moderno” expresó una y otra vez la conciencia de una época que se mira así misma en relación con el pasado, considerándose resultado de una transición de lo viejo hacia lo nuevo” (Habermas, en Casullo Nicolás, 1989, p.131).

El entrar en conciencia de un proceso de lo viejo a lo nuevo del pasado al presente nos permite reflexionar los resultados de la modernidad. “Todos los hombres y mujeres del mundo dice Berman, comparten hoy una forma de experiencia vital –experiencia del espacio y el tiempo, del ser y de los otros, de las posibilidades y los peligros de la vida... Ser modernos es encontrarnos en un medio ambiente que nos promete aventura, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros mismos y del mundo– y que al mismo tiempo amenaza con destruir todo lo que tenemos, lo que sabemos lo que somos. Ser moderno es tener conciencia de lo efímero cuando se construye o transforma mediante un proceso de modernización, ser moderno es ser parte de un universo en el que como dijo Marx, “todo lo que es sólido se evapora en el aire” (Marshal Berman, en Casullo 1989, p.67).

Algunos autores como Nietzsche, Heidegger, Gehlen, Gadamer, Guiddens, Foucault, Larrosa, gpo doce, Delevze y Beck, afirman que la modernidad ha llegado a su fin. Sostienen que la crisis de la modernidad ha traído el fin de la historia y de los metarrelatos, los mismos que en el posmodernismo son reemplazados por diversas historias y relatos, de la transformación de las grandes ideologías, de la verdad y de la ciencia. Ahora intentan entrar en una dinámica por la búsqueda de nuevos elementos constituidos en una posmodernidad quizás no como el olvido de una época pero si el inicio de otra.

La postmodernidad es una época posterior a la modernidad, de la cual no sé a podido establecer su comienzo. Para algunos esta comenzó con el final del movimiento estudiantil de París en 1968. Pero para otros esta no existe, ya que por ser algo nuevo, pertenecería a la Modernidad. Otros hablan de que esta

siempre existió, pero como fenómeno contrario a la Modernidad. Lo que sí está claro es que tres siglos de constantes cambios tecnológicos y científicos no han hecho feliz al hombre y en cambio, han aumentado las guerras, la violencia o la corrupción. Temas relativos al hombre y el mundo. Ahora se intenta definir las principales características de esta etapa, a modo muy resumido: pierden vigencia las ideologías y el razonamiento teórico, estas son remplazados por todo lo que brinde una utilidad más inmediata. El hombre (sujeto), ha creado diversos sistemas y artefactos (objetos) para ayudarle a contar la naturaleza o a otros hombres, haciéndole la vida más fácil. Pero ahora podemos ver un cambio de papeles, donde el hombre sé a transformado en el objeto del sujeto que es actualmente la informática, la televisión o las telecomunicaciones, influyendo estas en las conductas del hombre (Postmodernidad, web).

Marshal Berman percibe que: “En el siglo XX, la tercera y ultima fase, el proceso de modernización se expande para abarcar todo el mundo, y la cultura mundial del modernismo logra los triunfos espectaculares en el arte y el pensamiento. Por otro lado, a medida que el publico moderno crece, se divide en multitud de fragmentos que hablan idiomas extraordinariamente privados; la idea de modernidad, concebida de modo fragmentario, pierde gran parte de su vitalidad, resonancia y profundidad y mucho de su capacidad para organizar y dar un sentido a la vida de la gente. Como consecuencia ahora nos encontramos en el centro de una época moderna que perdió contacto con las raíces de su propia modernidad” (Marshal Berman, en Casullo, 1989, p.69).

En las instituciones de educación de nuestro país se propicia la búsqueda de nuevas formas de organización bajo el contexto de modernización. “Esto ha significado estar sujetos a cambios que radiquen en una reforma en constante movimiento. Implica una concepción de desarrollo fundamentalmente rectilíneo: un proceso de flujo continuo en el que no hay una autentica diferenciación entre una coyuntura o de una época a otra, a no ser en términos de una mera sucesión cronológica de lo viejo y lo nuevo, lo anterior y lo posterior, categorías sujetas a una incesante permutación de posiciones en una dirección, a medida que pasa el tiempo y lo posterior se convierte en lo anterior y lo nuevo en lo viejo” (Anderson Perry, en Casullo, 1989, p.98).

La modernización de la educación básica es indudablemente un proceso de cambio; de transformación y desarrollo interno y externo; tiene una orientación

basada en la ciencia; un devenir continuo, una carrera contra el tiempo donde si hoy plantemos lo nuevo mañana probablemente sea viejo.

## CAPITULO III

### DESARROLLO DEL SISTEMA EDUCATIVO

*3.2 Centralización y expansión de la educación*

*3.3- Proceso de desconcentración administrativa*

*3.4 Proceso de modernización de la educación básica y normal*

*3.5- Descentralización de la educación básica*

### ***3.1 Centralización y expansión de la educación***

El congreso Constituyente de 1917 elevó por primera vez a rango constitucional el precepto de la educación laica, obligatoria y gratuita, estableció la prohibición al clero y a las asociaciones religiosas de organizar o dirigir escuelas de educación primaria. La Constitución otorgo mayores facultades educativas al Estado, el cual debía vigilar las escuelas primarias oficiales y privadas. Sin embargo, la suspensión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes determinada por el Congreso, dificultó al gobierno federal impulsar el sector educativo.

En 1921 se reformó el artículo 73 para crear la Secretaria de Educación Pública (SEP). Inicio sus labores con: 7 departamentos, la sección de edificios y la universidad, que, a diferencia de la extinta Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, tendría jurisdicción nacional. A falta de una ley federal que definiera las relaciones entre el ejecutivo y los poderes locales, el titular de la nueva dependencia –Vasconcelos- se sustentaba en la facultad que le otorgaba la Constitución para "federalizar" la enseñanza. Esto significaba que la Secretaría habría de auxiliar a las entidades y fundar escuelas en donde no llegaba la acción local o en sitios con altos índices de analfabetismo.

Vasconcelos desplegó una inmensa actividad educativa, guiado por la convicción de unificar a la heterogénea u dispersa población mediante un nacionalismo que integrase las herencias indígenas e hispánicas de los mexicanos. Con esos principios impulso la alfabetización, la escuela rural, la instalación de bibliotecas, la edición de libros gratuitos, los desayunos escolares las bellas artes y el intercambio cultural con el exterior. Uno de los aportes más importantes de su gestión fue la educación rural; se crearon escuelas primarias y algunas normales rurales, y se formaron las Misiones Culturales, que consistían en grupos de maestros, profesionistas y técnicos que se dirigieron a diversas localidades rurales para capacitar maestros y trabajar en favor de las comunidades. “La década de los

veinte es reconocida por la mayoría de los maestros e historiadores de la época como la “edad de oro” de la escuela rural mexicana. Sin embargo, los periodos fundacionales, los más creativos siempre duran muy poco. A finales de esta década el desarrollo del sistema educativo federal comenzaba afrontar algunos problemas derivados de su propio crecimiento”. (Arnaut Alberto, 1998 p.173).

Con la fundación de las primeras escuelas normales, dieciséis en 1926; con la inauguración de la Escuela Nacional de Maestros, el 2 de enero de 1924; y con una serie de acciones docentes –misiones culturales, cursos de vacaciones, guía de inspectores, congresos regionales y publicaciones oficiales- la política educativa de Calles se orientó a resolver las debilidades del programa educativo iniciado por Vasconcelos, debilidades que se hicieron evidentes cuando el ejército de maestros improvisados se enfrentó al problema de atender la demanda educativa en forma sistemática y permanente.

De 1924 a 1934 la organización del poder político en México era incierta. Después de la gestión de Plutarco Elías Calles, tres presidentes (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez) y siete secretarios de educación pública (Ezequiel Padilla, Aarón Sáenz, Carlos Trejo, Lerdo de Tejada, José Manuel Puig Cassaurane, Alejandro Cerisola y Narciso Bassols) comparten las responsabilidades históricas del ejercicio público de la política educativa. Es un hecho que durante este periodo ningún nuevo programa tuvo la importancia del programa vasconcelista y que salvo acontecimientos aislados en los distintos niveles –la autonomía universitaria, la introducción de la educación sexual, el énfasis en el carácter laico de la educación pública, etcétera- ningún viraje espectacular afectó de manera global la educación del país. (Salinas, 1984, p.32).

Para 1928 la Secretaría de Educación Pública contaba con 14 direcciones, 7 departamentos, la caja de ahorros, la educación por radio, la inspección de construcciones, la sección técnica de estadísticas, la Universidad Nacional y 9 secciones administrativas. Esto era el inicio de la conformación de una pesada maquinaria burocrática centralizada. A la que más tarde calificaría el secretario Reyes Heróles; como el síndrome del elefante reumático y artrítico... “Es un argumento de contundencia de haber continuado con las tendencias pesadas hacia el control central... En efecto un aparato que tenía que expedir alrededor de tres millones de cheques cada mes, retener *impuestos a casi 750 mil gentes*,

*pagar sus cuotas al ISSSTE, entregar al Sindicato las cotizaciones de sus agremiados y administrar un expediente individual de cada trabajador para efectos de antigüedad y retiro” (Órnelas,1995, p.304).*

La "federalización" educativa, entendida como la presencia y participación del gobierno federal en el ámbito educativo de los estados, tiene dos grandes etapas: la centralizadora, entre 1920 y finales de 1970, periodo en que el gobierno federal por todos los cauces posibles intentó extender su acción a los estados, y la "federalización" descentralizadora en que el gobierno comenzó a recorrer el camino contrario: a poner en manos de los estados funciones y recursos que había concentrado durante cincuenta años.

En el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940), fue modificado el Artículo Tercero constitucional para dar lugar a la educación “socialista”, por primera vez en el texto constitucional, se obligaba a las escuelas privadas a seguir los programas oficiales.

El proyecto de Reforma al Artículo 3º Constitucional, enviado por el PNR a la Cámara de Diputados, en 1934, contenía tres asuntos principales. El primero trataba sobre la orientación más general de la educación pública (oficial y particular), en el que se proponía el reemplazo del concepto de educación “laica” por el de “socialista”. El segundo, tenía que ver con el papel del Estado en la educación básica y normal y la destinada a los obreros y campesinos; así como la intervención de los particulares en los distintos niveles y modalidades educativas. El tercero se ocupaba de las medidas constitucionales que habrían de dictarse para “coordinar convenientemente el desarrollo de las actividades educativas en toda la República, y para la distribución del costo del servicio educacional entre la federación, los estados y los municipios. (Arnaut, 1998, p.190).

La reforma del Artículo Tercero Constitucional, en diciembre de 1934, obedecía a una dinámica política del partido gubernamental, el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En este debate, los que se identificaban con el socialismo perdieron el liderazgo ante aquellos para los cuales la reforma significaba el derecho del estado a controlar la educación como medio para excluir a la iglesia, combatir “el fanatismo y los prejuicios” religiosos y “crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social” (Quintanilla, 1997, p.87).

“La escuela primaria – afirmaba textualmente uno de los capítulos relativos a la educación- debería tener carácter socialista, excluir toda enseñanza religiosa, proporcionar respuesta verdadera, científica y racional a todas y cada una de las cuestiones que deben ser resueltas en el espíritu de los educandos para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que rodea, ya que de otra suerte la escuela no cumplirá su misión social” (Benítez, 1995, p.242).

La nueva orientación proponía ampliar oportunidades de equidad educativa de los trabajadores urbanos y rurales. En esos años se crearon internados, comedores y becas; se impulso la creación de escuelas vinculadas a centros de producción y se alentó la educación técnica, ya desde entonces se planteaba ese vínculo de educación trabajo. En este ultimo aspecto, la realización más importante del periodo fue la fundación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y de los establecimientos tecnológicos.

La educación, en particular la rural, fue una bandera de legitimación de los sonorenses que se enfocaron a la creación de un sistema de educación nacional como uno de los objetivos principales de su gobierno. Para 1940 habían creado alrededor de 14 000 escuelas federales, y, además, decenas de instituciones como misiones culturales, normales rurales y regionales campesinas difundían el credo revolucionario y pretendían "incorporar" y "civilizar" a una población dispersa, heterogénea y aislada. Escuelas y maestros desempeñaron una función significativa en la conformación del Estado nacional y su régimen presidencialista, en los cambios sociales y económicos, evidentes en el cardenismo.

En los periodos de 1921 a 1925 y de 1935 a 1940 la educación primaria creció más del doble. “En el primero, la matrícula creció 25.6% y el número de escuelas se incrementó el 19% Al finalizar la década de los treinta, México tenía 1,960.755 alumnos y 21,874 escuelas de educación primaria en las que trabajaban cerca de 40 mil maestros. Comparadas con las de 1935 estas cifras representaron un crecimiento de 30% en la matrícula, de 20.7% en el numero de escuelas y de 29% en el profesorado” (Nacional Financiera, 1963, p.176).

La industrialización iniciada en los años treinta cobró mayor impulso en el modelo de sustitución de importaciones puesto en práctica frente a la escasez de productos industriales que generó la segunda guerra mundial. En esa nueva fase, México experimentó un rápido crecimiento demográfico y transitó hacia la urbanización, de modo que al finalizar la década de los cincuenta la población rural pasó a ser minoritaria.

Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Al asumir la presidencia en el contexto de la guerra mundial, propuso una política de unidad nacional que tuvo expresiones en la doctrina y en las políticas educativas del gobierno. Durante la posguerra, en el periodo conocido en México como de conciliación y consolidación. El Presidente de la Republica, haciendo uso de las facultades extraordinarias de que, por el estado de emergencia, había sido investido por el Congreso de la Unión, promulgó la ley que estableció la campaña nacional contra el analfabetismo, por lo cual se obligó a todos los mexicanos que supieran leer y escribir y a enseñar a otros habitantes que no supieran hacerlo. La reforma al artículo 3º Constitucional en 1946, suprimió la educación socialista dando paso a una educación integral, científica democrática y nacional basada en la libertad, la justicia y la paz para mejorar la convivencia humana.

Al comienzo del gobierno del presidente Ávila Camacho se acentuaron las precisiones encaminadas a rectificar la herencia cardenista en varios de los frentes: la reforma agraria, la política obrera, el sindicalismo burocrático y, por supuesto, la política educativa y el sindicalismo magisterial. En el frente educativo, las presiones irían en el sentido de erogar la educación socialista mediante una reforma constitucional. En este frente se consiguió primero matizar el contenido de la educación socialista mediante la promulgación de una nueva Ley reglamentaria en 1942 y, después mediante una reforma constitucional, en 1946 que derogaba la “educación socialista”, pero conservaba una fuerte orientación social para la educación nacional (Arnaut, 1998, p.221).

Miguel Alemán Valdez (1946-1952), dio continuidad a la política de industrialización y a la política educativa del gobierno anterior. Inició una campaña pre-construcción de escuelas llevada a cabo con intensidad. La obra educativa de

este sexenio vino a continuar en lo político los postulados de una educación democrática y tolerante, todo ello en apoyo de la unidad y concordia nacional.

Entre 1940 y 1952, se redujo a 50% el analfabetismo de la población adulta. Entre 1940 y 1950 la cobertura educativa continuó creciendo. En primaria, la matrícula se expandió 60% y en preescolar 276.4%. El número de maestros de este nivel aumentó 66.7%, pero la cantidad de escuelas sólo se incrementó 8.9%. Hacia 1952 la matrícula de educación secundaria ascendía a casi 70 mil estudiantes, la educación media superior a 37 mil y la superior a poco más de 30 mil” (Solana, 1981 pp. 596, 598)

Para 1944 se fundaron el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de escuelas (CAPFCE) y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, (IFCM) “esto con el objetivo de regularizar la condición del profesional de los maestros sin título y establecer un sistema de movilidad escalafonaria que permitiera un aumento progresivo de sueldo a sus alumnos, hasta igualarlos a la categoría y el sueldo correspondiente a un profesor de educación primaria titulado” (Teresina, 2001, p.78).

En 1946 se fundó el Instituto Nacional de Bellas Artes. Algunos años más tarde, se crearon el Instituto Nacional Indigenista (1948), la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) (1950) y el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL) (1951). En 1952 se inauguró la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). En materia educativa, se incrementó modestamente lo conseguido por los regímenes anteriores. Se abrieron numerosas escuelas particulares por lo general confesionales, cuyos servicios se ofrecían de preferencia a los sectores económicamente pudientes. El gobierno mantuvo relaciones cordiales con la iglesia. Este gobierno consolidó las realizaciones educativas de los anteriores, en esos años el gobierno aumentó los gastos en educación, especialmente los subsidios a las universidades y los

salarios de los profesores, y en general aplicó con mayor eficacia economía los fondos federales, los servicios educativos continuaron creciendo pero no se llevaron a cabo reformas en los métodos y programas de estudio a los textos escolares.

Adolfo López Mateos (1958-1964), consideró prioritario ampliar las oportunidades educativas y apoyar la educación normal y la capacitación para el trabajo. La educación había registrado avances, pero todavía en 1958 uno de cada dos mexicanos no sabía leer y las insuficiencias de los servicios así como la inequitativa distribución de la oferta hacían que el nivel básico fuese poco accesible para amplios sectores de la población. En esas condiciones, el gobierno promovió la expansión acelerada del servicio educativo: se incorporaron poco más de dos millones 800 mil estudiantes, se duplicaron en términos reales los recursos federales destinados a la educación, se construyeron más de 21 mil aulas, se fortalecieron los servicios de mejoramiento profesional del magisterio y se reformaron planes y programas de educación normal. Entre las políticas más importantes del sexenio, se encuentran la formulación e inicio del plan de once años, la implantación del libro de texto gratuito para la primaria y la reforma de los planes y programas de estudio de primaria y secundaria.

Las investigaciones realizadas muestran que durante la década de los años sesentas, la relación entre el gasto educativo nacional y el producto interno bruto descendió de 5.3 a 2.5%; lo que implicó una reducción a precios constantes de los subsidios gubernamentales destinados a la educación. Sin embargo, la matrícula del sistema escolar siguió creciendo, aunque a ritmos más lentos, durante el mismo periodo" (Muñoz, 1996, p.130).

El Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, conocido como el Plan de Once Años por el lapso en que se cumplirían los objetivos, propuso satisfacer toda la demanda de educación primaria. Al cabo de los 11 años el objetivo central no logro cumplirse, ya que para 1970 aún quedaban fuera de la escuela alrededor de 2 millones de niños y persistieron diferencias

entre el medio rural y urbano, que solo atendieron al 83% y 62% de la demanda respectivamente.

La gratuidad y la obligatoriedad de la primaria fundamentaron la iniciativa para elaborar libros de texto gratuitos, los cuales beneficiaron a miles de estudiantes de bajos recursos y a los que su ubicación geográfica dificultaba el acceso a materiales educativos. La propuesta fue ofrecer a los alumnos un mínimo de conocimientos y destrezas sin distinción de condiciones sociales. Para editar los libros se creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito (CONALITEG) y se convocó a un concurso público para elaborarlos. Sin embargo, la falta de calidad de muchas obras presentadas llevó a CONALITEG a encargar la redacción de textos a maestros de competencia reconocida. La primera edición alcanzó casi 15 millones y medio de ejemplares.

En cuanto a la formación de maestros se desplegaron diversas políticas. En 1959 las escuelas normales de preescolar y primaria reformaron sus planes y programas de estudio. Las escuelas normales y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, encargado de capacitar maestros a distancia, recibieron aumentos en sus recursos. Se crearon dos Centros Normales Regionales y las Normales de Capacitación para el Trabajo Industrial y Agrícola. Se construyeron los edificios de las escuelas normales de Especialización y Superior de Maestros y del Instituto Nacional de Pedagogía.

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Las propuestas educativas de este sexenio fueron semejantes a las del gobierno que lo precedió. Sin embargo, el ritmo de crecimiento disminuyó. Entre 1964 y 1970, se instaló la Comisión de Planeamiento Integral de la educación, se implantaron medidas para ampliar la cobertura de la educación elemental, abatir sus costos y aliviar la presión de la demanda por estudios superiores, así como el uso experimental de medios masivos de comunicación para la enseñanza primaria, la secundaria y la alfabetización. Durante el sexenio la educación secundaria creció 150% y recibió especial atención. Todas las escuelas de este nivel pasaron a regirse por un mismo plan y

programas de estudio; por cada secundaria general se creó una técnica; y se impulsaron las escuelas secundarias técnicas agropecuarias.

La reforma educativa propuesta por el presidente de la República, a raíz del movimiento estudiantil (1968) consistía en un proyecto integral para resolver los problemas que aquejaba a la juventud del país y motivaba su inquietud. Tal reforma, a pesar del apoyo del presidente y de su aceptación ante la opinión pública, nunca se realizó lo cual se consideró uno de los más serios errores de su administración. Lo peor del caso fue que llegó al extremo de darse por realizada cuando nunca pasó por su primera etapa.

Sin embargo, no todo fue negativo. Pueden señalarse los siguientes logros: se implantó, mediante una extensa consulta popular, el calendario escolar único en toda la República, decisión que permitió, por una parte unificar los sistemas respecto de la duración de los cursos con gran economía presupuestal y simplificación en el manejo administrativo y burocrático, y por otra, ahorrar al estudiantado años escolares completos. Se dotó a los laboratorios y talleres de los materiales necesarios.

Luís Echeverría Álvarez (1970-1976). En el marco de una política de reforma educativa, este gobierno propició una considerable expansión y diversificación de los servicios educativos, la multiplicación de las instituciones en todo el país y su crecimiento interno, la reforma a los planes y programas de primaria y secundaria, la edición de nuevos libros de texto gratuitos y la promulgación de nuevas leyes en materia educativa y patrimonio cultural.

La política educativa de este sexenio procuró inspirarse en una filosofía de cambio, avance novedoso e importante con respecto a otros sexenios. Ante todo, cabe señalar ciertas tendencias que podrían construir una filosofía educativa. Éstas se localizaron en dos grandes temas: la educación como proceso personal y, también como proceso social.

La educación como proceso personal debía contar con dos características; 1 atender a los procesos de cambio por los que atravesaba el país; 2 el desarrollo científico y tecnológico mundial. En función de estos dos factores, el modelo

tradicional de la educación nacional debería cambiar. En vez de promover la adaptación pasiva, habría de favorecer el pensamiento crítico; y, en lugar de fomentar un orden estático debería estimular el cambio. Por tanto, los métodos educativos no podrían ser rígidos, sino flexibles; no acentuarían la información libresca, sino la experiencia; no favorecerían la memorización, sino la capacidad de observación, análisis y síntesis; no proporcionarían el conocimiento ya elaborado, sino impulsarían al educando a aprender por si mismo y estimularían la creatividad.

Quizá el aspecto más valioso de esta administración consistió en la renovación pedagógica de la primaria, cuyos programas y textos se reformaron totalmente, con la concepción de la educación como un proceso personal de descubrimiento y explotación y como asimilación de métodos y lenguajes más que de información, tal como aparecía en los textos escolares.

Es así que “la centralización del sistema educativo llevada a cabo por la SEP dio como resultado a lo largo de los años la concentración de poder y de la toma de decisiones en las oficinas burocráticas centrales, así como la creación de una estructura política piramidal en la que las determinaciones importantes se tomaban en la cúpula y discurrían por una compleja estructura institucional” (Órnelas, 1995, p.292).

Es así, que a medida que se expande y consolida la escuela pública a mediados del siglo XX los maestros se van erigiendo como “actores fundamentales” del desarrollo escolar, los intereses políticos y sindicales de estos empiezan a edificar una estructura de poder dentro y fuera de la escuela, aislada de la influencia de su entorno y más aún de la opinión pública.

### ***3.2 Proceso de desconcentración administrativa***

En 1973 la Ley Federal de Educación, distribuía la función educativa en la federación, estados y municipios, reservando al Poder Ejecutivo Federal las siguientes atribuciones: Formular para toda la república los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y para cualquier tipo o grado

destinada a obreros y campesinos. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria. Intervenir en la formación de planes de cooperación internacional en materia de docencia, investigación y difusión cultural. Vigilar en todo el país el cumplimiento de la ley y sus disposiciones reglamentarias (Ley Federal de Educación 1973).

Con las atribuciones anteriores se confirmó la hegemonía del gobierno central la cual permitió operar un sistema de administración de la educación pública altamente centralizada asegurando los ámbitos de poder de la SEP y del SNTE y no permitía la participación de los gobiernos estatales y municipales en la formulación de contenidos educativos, además de la formulación del presupuesto. Para dar curso a la inmensa actividad y a la expansión acelerada del sistema, la Secretaría de Educación Pública modificó su estructura orgánica y creó la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa.

La Ley Federal de Educación, establecía a la educación como un servicio de carácter público que ejerce el Estado y la iniciativa privada bajo las condiciones que éste señalara; organizó al sistema educativo nacional; estableció la función social educativa, las bases del proceso educativo y los derechos y obligaciones sobre la materia. Dicha ley reiteró la gratuidad de la educación impartida por el Estado y el derecho que todos los habitantes del país tienen de recibir educación con las mismas oportunidades; estableció las modalidades escolar y extraescolar y nuevos procedimientos de revalidación y equivalencia de estudios; y “aseguró el principio de libertad educativa”.

El proceso de desconcentración en la educación se inició en 1973, mediante diferentes acciones, una de las cuales fue la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública, que operaría a través de nueve unidades de servicios descentralizados (Asedes) y treinta subunidades de servicios descentralizados (Subsedes) estableciéndose estratégicamente en los estados y algunas de las ciudades más importantes. Estas unidades procesaban los trámites de servicio de seguridad social documentación escalafonaria del personal

administrativo y maestros federales en los estados concentrando información estadística.

Estas delegaciones eran la instancia desconcentrada del gobierno federal que se encargaban de ejercer el presupuesto asignado para el sistema educativo federal y resolver demandas de los profesores federales en los estados. Más que propiciar una descentralización del sistema de educación básica, por el contrario ratificó la forma centralizada realizando la función de unidades administrativas y apoyadas por las subunidades. La encomienda era agilizar los trámites administrativos, así como los estadísticos de la región a la cual se había asignado. Esta etapa de desconcentración administrativa ratificó el control del gobierno central en materia educativa.

Durante setenta años, el gobierno federal aportó la mayoría de los recursos para ampliar la cobertura educativa, sobre todo en las zonas rurales y aquellas con mayores índices de marginación. Sin embargo, la enorme distancia entre la autoridad educativa y las escuelas, los maestros y los padres de familia, deterioró la gestión escolar y provocó una responsabilidad educativa insuficientemente compartida por los diferentes órganos de gobierno

La centralización se acrecentó rápidamente provocando un debilitamiento de los estados en la toma de decisiones, la relación centralizada entre los estados federados y el poder central fueron minando la función específica del desarrollo educativo, ya que una gran cantidad de trámites administrativos debían realizarse en la capital. Además se continuaba incrementando el aparato burocrático.

Otra de las situaciones que se presentó fue la desigualdad presupuestaria entre la federación y los estados, ya que el mayor porcentaje de presupuesto era asignado a la ciudad de México, esta tendencia ha continuado ya que en la actualidad se sigue asignando un mayor presupuesto al d.f. Debido al crecimiento y desarrollo de instituciones de una educación centralizada, esto contribuyó a que el desarrollo educativo tuviera mayor peso específico en la ciudad en comparación con los estados y municipios, provocando un desarrollo desigual ya que los estudiantes de

mayores recursos emigraron a la ciudad con la finalidad de obtener una educación de “calidad”.

José López Portillo (1976-1982). Una característica de la política educativa en educación básica del presidente fue el modo sorpresivo como estrategia en el proceso de la desconcentración en este nivel, primero se designaron los delegados y luego se definieron las funciones, organigramas y programas de las delegaciones, en este sentido la descentralización fue una imposición tanto para el sindicato que no pudo intervenir hasta que ésta se había iniciado, así como para los gobernadores de los estados que por su falta de conocimiento en el proceso, había cierta duda en cuales serian los beneficios de esta desconcentración, además de las consecuencias que esta acarrearía.

Sin embargo, es a principios de 1978 cuando se formaliza la reestructuración de la administración pública en el sector educativo, estableciéndose las Delegaciones Generales en cada entidad, mandato publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de ese año, donde se establecía que para dar congruencia a las actividades de las Delegaciones Generales la Unidad de Delegaciones realizaría las funciones que se señalaban en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

En este marco se desarrollaba la desconcentración en cada entidad y las Delegaciones Generales se establecieron como órganos operativos del sistema educativo, determinando que las áreas centrales se transformaran en normativas y rectoras del servicio educativo nacional.

Uno de los objetivos de esta desconcentración era acercar los trámites excesivamente burocratizados tomando las decisiones en los lugares mismos donde se presta el servicio, atendiendo con mayor eficacia los problemas para así obtener un mayor aprovechamiento de los recursos: materiales, financieros, tecnológicos y humanos. Un problema reconocido por el gobierno de López Portillo, fue el de los grandes desequilibrios regionales debido a la centralización y la concentración de recursos y decisiones en el gobierno federal.

La Dirección General para poder prestar el apoyo a las Delegaciones evaluaba la marcha de las mismas y revisaba sus estructuras e instrumentos de trabajo, se ensayaron diferentes mecanismos como sub-delegaciones, sub-delegaciones de zona y la creación de departamentos de servicios regionales a efecto de proporcionar una mejor atención.

Para mejorar la calidad de la enseñanza, se establecieron dos líneas de acción, la primera mediante el sistema de formación de maestros, transformando el sistema de enseñanza normal, además de la creación de la Universidad Pedagógica Nacional, la segunda haciendo referencia a un sistema de control y evaluación del trabajo docente. “La UPN ofreció dos especialidades; Administración escolar y Planeación educativa, además de cinco licenciaturas; psicología educativa, Sociología de la educación, Administración educativa, pedagogía y Educación básica. Organizadas en un número de asignaturas que conforman un tronco común, el cual es seguido por materias específicas para cada licenciatura. Al iniciar sus actividades en 1979, la UPN matriculó 845 estudiantes en las licenciaturas, 441 en las especializaciones y, a través del Sistema de Educación a Distancia, incorporó a cerca de 60 mil estudiantes de las licenciaturas que venían operando en los estados del país, bajo la Dirección de Mejoramiento Profesional del Magisterio” (Noriega, 1985, pp.93-94).

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), el primero de diciembre de 1982 anuncia la descentralización educativa, esto a partir de los planteamientos recogidos durante su campaña electoral y que consistía en transferir la responsabilidad de la educación básica y normal a los estados y municipios, en este sentido, algunos gobernadores de los estados percibían, que no solo significaba la transferencia de los sistemas administrativos sino también la responsabilidad de todos y cada uno de los problemas tanto administrativos políticos y económicos generados por la excesiva centralización.

Se consideraba que la federalización en educación rescataría los principios más elementales de la Constitución, consolidando un modelo de organización

federalista. En sus discursos se planteaba a la descentralización de la educación como un avance en la democratización de la vida política y social del país.

En sus discursos, tanto el presidente Miguel de la Madrid como su secretario de Educación Pública Jesús Reyes Heróles, exhortaban al federalismo y la Constitución en apoyo del principio de la descentralización de la educación. Se consideraba la política de descentralización como la piedra angular de la revolución educativa.

Los actores políticos del sector educativo principalmente la cúpula del SNTE se vieron amenazados en sus ámbitos de poder cuando el presidente De la Madrid propuso la descentralización del sistema educativo. Se firmaron diversos acuerdos entre el gobierno federal y los estatales, pero los resultados distaron mucho de la propuesta presidencial. Se trataba de un proceso descentralizador que requería, para llevarse a cabo, altos costos de negociación política y también económica que no se asumieron. Al mismo tiempo, la disidencia magisterial había tomado fuerza, conformando una seria oposición.

Para mantener funcionando el sistema educativo la SEP estableció acuerdos políticos con el SNTE, mediante los cuales se cedieron espacios de decisiones en las direcciones generales de Servicios Coordinados, que posteriormente se convirtieron en secretarías de Educación en los estados. Sin embargo, ambos sistemas educativos (estatal y federal) continuaron bajo autoridades administrativas y sindicales distintas; la etapa, de 1982 a 1991, se puede considerar como una fase de descentralización pendiente o de coexistencia.

Con el anuncio de la descentralización de Miguel de la Madrid se complica la situación con el SNTE ya que este intentó detenerla sintiéndola como una amenaza, planteaban que con ello el sindicato se fraccionaría perdiendo la dirección nacional y por ende la fuerza política del grupo hegemónico. En ese sentido, se organizó determinando el reagrupamiento de la dirigencia de los diferentes niveles sindicales contando además con los maestros agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)

En febrero de 1983, se creó la comisión mixta SEP-SNTE, con la finalidad de estudiar lo referente al proceso de descentralización educativa, el objetivo de esta comisión consistía en darle seguimiento al proceso, analizar y optar por la búsqueda de mecanismos como instrumentos para elevar la eficiencia y calidad del servicio educativo. En ese sentido, podemos mencionar algunos de los acuerdos y desacuerdos a partir de la década de los setentas con motivo de las reformas que se tenían que aplicar en el sector educativo, si bien no todos los acuerdos fueron por escrito eran evidentes las concesiones que el gobierno a través de la SEP otorgaba al SNTE ya que este era el bastión en los procesos electorales del PRI.

Entre la SEP y el SNTE no hubo divergencias mayores mientras la política educativa consistió principalmente en crecer, lo que para la Secretaria significaba dejar obra, para el Sindicato significaba aumentar aceleradamente su membresía a lo largo y ancho del país. Era evidente la consecución de la política descentralizadora del siguiente sexenio Sin embargo, la consecución de esta política en educación básica planteaba una serie de problemática pues afectaba intereses costumbres y hábitos a los que se tenía que sobreponer.

Con el fallecimiento del secretario de educación pública Jesús Reyes Heróles y la designación de Miguel González Avelar al frente de la SEP se llevó a cabo un reacomodo en los niveles medios y superiores dándole otra dimensión a como se venía realizando ésta transformación, consistió en asumir una actitud tolerante y conciliadora con la intención de mejorar las relaciones entre la SEP y el SNTE por parte del nuevo titular de la SEP.

A partir de ese momento el SNTE modificó su actitud mostrando una mayor flexibilidad para con las autoridades de la SEP. “La política de descentralización de Miguel de la Madrid era, pues más radical y encerraba una complejidad y un grado de dificultad mayor que la desconcentración que la precedió. De entrada, no se podía realizar con base en la misma estrategia que la desconcentración; no se podía haber hecho de un modo sorpresivo, puesto que había que poner de acuerdo a los gobernadores quienes iban a recibir la responsabilidad; tampoco

hubiera podido efectuarse –como la desconcentración- mediante la expedición de una serie de acuerdos y reglamentos de la exclusiva competencia del gobierno federal” (Arnaut, 1998, p.270).

### ***3.3 Proceso de modernización de la educación básica y normal***

La manera de abordar el tema del proceso de modernización de la educación básica y normal en este caso es uno de los discursos que han predominado en la transformación de la educación y que es el de la “calidad”, de esta forma es a mediados de la década de los 80s que la percepción predominante de la calidad en la educación fue de tipo cuantitativo, donde se mencionaba que una persona adquiriría una mejor educación cuando más años de escolaridad obtenía. De la misma manera, se decía que un país ofrecía una mejor educación cuando los alumnos permanecían más tiempo en el sistema escolar y las tasas de graduación mostraban índices superiores a los de otro país. Pero, ¿Cómo dar una respuesta adecuada a los procesos de reformas si no está claro el sentido de las palabras “calidad en educación”?

Mientras no exista claridad en cuanto a los criterios comunes, la pregunta acerca de la calidad es de naturaleza ambigua; y, por ende, lo serán también las respuestas. Cuando se formula un juicio sobre la calidad, éste siempre se refiere algún criterio. Los criterios señalan el dominio de acción en el cual se formula el juicio. Por ejemplo, un criterio puede referirse al dominio laboral, otro al cognoscitivo, otro al de los valores. En el estudio la calidad resulta importante distinguir; ¿cuál es la unidad de análisis que estamos considerando? hacer una revisión de lo que se quiere estudiar referente a la calidad de educación; ya sea en forma macro como; el conjunto del sistema, o los estudios internacionales, o el micro refiriéndose a la escuela, el aula o el alumno etc. Es de importancia tener una visión del objeto de estudio. Ya que cada unidad de análisis tiene sus propios conceptos, sus propios indicadores, sus propios dominios de observación y en consecuencia sus propias estrategias de acción. Por ello, cuando se tomó conciencia de la masificación de la educación, la expansión del sistema dejó de ser el objeto principal de política educativa y fue necesario orientar la mirada hacia

lo que ocurría al interior del sistema mismo. A pesar del rezago de nuestro país en lo que corresponde a la cobertura, se inició así la búsqueda de una mirada cualitativa enfocado al tema de la calidad.

Dada la enorme diversidad cultural que caracteriza al país, calidad educativa implica reconocer la necesidad de diversificar la oferta educativa a fin de asegurar no solo el respeto sino el fortalecimiento de las diferentes culturas. Cada grupo tiene un aporte cultural que hacer a la educación. Gobierno y sociedad deben impedir que la diversificación de los servicios de educación básica a los grupos culturales minoritarios siga escondiendo una oferta empobrecida, que se aprovecha de la menor capacidad de estos grupos para exigir niveles adecuados de calidad.

Tanto en el discurso como con las reformas en educación básica, Carlos Salinas de Gortari no hizo más que refrendar las política educativa propuestas por los organismos internacionales, donde la calidad formo parte del discurso, al tiempo que los resultados sobre dicha calidad no son perceptibles aún en el sistema educativo.

A partir del proyecto de modernización educativa se conformo un escenario donde el ideal en parte se enfocó en la consolidación del “nuevo federalismo educativo” que tenia como objetivos, corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, se planteó promover una mayor participación social que reeditaría en el fortalecimiento de una estructura moderna coadyuvante en la perspectiva de consolidar una educación de calidad y equidad.

De tal forma que en los párrafos introductorios del Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Secretario de Educación, La Secretaria General del SNTE y los gobernadores de todas las entidades federativas, sostenían que con una educación básica de calidad los niveles de bienestar mejorarían.

La evidencia histórica y las experiencias recientes demuestran que la correlación entre educación básica de calidad y la posibilidad de desarrollo es muy fuerte. La educación básica impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora (...). Además, una buena educación básica genera niveles más altos de empleo bien remunerados, una mayor productividad agrícola e industrial, mejores

condiciones generales de alimentación y de salud, y actitudes cívicas más positivas y solidarias. ANMEB (1992). Aurora Loyo Enfatiza que estas mismas tesis, sustentadas en un cuerpo considerable de investigaciones empíricas que se encuentran expuestas con claridad por (Marlene, 1995, p.89)

Con la política dictada por los organismos internacionales Carlos Salinas de Gortari hace evidente su directriz para con la Educación Básica. Sin embargo, la mayor resistencia a que debía enfrentar se encontraría dentro del mismo sistema educativo, como lo fue el SNTE y su disidencia, además de la burocracia arraigada por la profunda centralización.

Es así que en primera instancia se decidió reorganizar el sistema escolar, replanteando el *federalismo educativo* a efecto de llevar a cabo la reorganización del sistema educativo, pero además promover *una nueva participación social* que coadyuvara a mejorar la educación.

Un segundo compromiso del acuerdo consistió en la *reformulación de los contenidos y materiales de la educación básica*, Los planes, programas y libros de texto no habían sufrido ninguna modificación a lo largo de casi 20 años y sus contenidos estaban muy alejados de las necesidades de formación básica de los niños y jóvenes del país. Para cumplir con este cometido, se reformularon los planes y programas de estudio de la educación primaria y secundaria y, sobre esta base, se inició la elaboración de nuevos libros de texto gratuitos para los seis grados de la educación primaria, así como la producción de materiales educativos de apoyo al trabajo de los maestros. Se destacó de esta reforma curricular el propósito de que los alumnos adquieran los conocimientos, pero que a la vez, desarrollaran capacidades y aptitudes básicas para aprender a aprender de por vida, despertando en los niños y jóvenes una disposición favorable al aprendizaje continuo, así como la capacidad de asimilar experiencias y contenidos educativos que beneficiaran su desenvolvimiento posterior. Se hizo énfasis en el manejo de la lengua oral y escrita y en la resolución de problemas matemáticos en contextos diversos.

La aplicación de esta reforma y el uso de los nuevos materiales de estudio en los niveles de educación básica se iniciaron en el año de 1993, pero dos años después existían grandes dudas y desconocimiento entre los profesores acerca de los enfoques didácticos y las formas de trabajo y evaluación sugeridas.

Un tercer punto del acuerdo fue el compromiso por lograr una revaloración de la función magisterial y establecer las condiciones que permitieran la actualización permanente de los educadores y su desarrollo profesional. La revaloración de la función magisterial consistía en atender seis puntos estratégicos que serían: a) la formación de maestros b) actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio c) salario profesional d) vivienda e) carrera magisterial y e) el nuevo aprecio social al maestro.

En este contexto la modernización de la Educación Básica se ha venido reestructurando, con una visión de totalidad, pero con pocos avances en lo particular. Por ello, los investigadores hoy tienden a estudiar las interacciones que constituyen los objetos inmateriales tales como el sistema y su funcionamiento, la gestión y el clima organizacional, el sistema de relaciones, la oportunidad de los aprendizajes, la organización y estructura de los programas, las expectativas y hasta la idea misma de la educación, como los elementos que contribuirían a mejorar la calidad. Sin embargo, la política educativa en nuestro país ha visto desfilar una larga lista de pronunciamientos y declaraciones, de compromisos y metas que se reiteran, incumplen y postergan, sin una continuidad.

Uno de los programas de mayor alcance fue el establecido el 7 de diciembre de 1994 aprobado con un préstamo, por parte del Banco Interamericano de Desarrollo a México para el sector educación con el nombre del proyecto: Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) describiendo tanto el financiamiento como en el planteamiento de sus objetivos. Con un costo total de US\$ 653 millones, un aporte local de US\$ 260 y el resto financiado por el organismo US\$ 392. El principal objetivo de este programa consistía en contribuir a elevar el nivel de vida de unos tres millones de mexicanos nacidos entre 1990 y 2005 en familias del grupo de menores ingresos, a través del mejoramiento del

nivel de educación primaria. (Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo 1994)

Los objetivos específicos del programa fueron: (a) ampliar el acceso de los niños mas desfavorecidos a la educación primaria y elevar los correspondientes niveles de aprendizaje en nueve estados seleccionados; (b) contribuir a mejorar la crianza de los niños durante los primeros años de vida a través de un programa de educación inicial no formal para padres que han recibido escasa educación o son analfabetos; (c) ofrecer acceso a la educación comunitaria al creciente número de comunidades pequeñas y aisladas que no pueden mantener una escuela formal; y, (d) ofrecer cursos de alfabetización de adultos en las zonas y las comunidades a las que es más difícil atender mediante los mecanismos y programas regulares de educación de adultos.

A si mismo, se ejecutaron dos subprogramas: (a) educación primaria formal, y (b) educación comunitaria. Mediante el programa de educación primaria, se brindo apoyo a programas compensatorios en Colima, Chihuahua, México, Nayarit Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, y Zacatecas. Las actividades estarían organizadas en tres campos: (a) desarrollo de recursos humanos, que incluiría la formación de docentes, así como incentivos para que los docentes trabajaran en comunidades de difícil acceso; (b) recursos educativos, incluyendo materiales didácticos para escuelas, clases, docentes y alumnos, así como la construcción, rehabilitación y mantenimiento de aulas y anexos; (c) fortalecimiento institucional, que abarco la construcción de oficinas y la asistencia económica para el cumplimiento de las funciones de supervisores y jefes de sector, y la creación de una red de distribuciones de materiales a través de la construcción de almacenes regionales.

El fortalecimiento institucional abarca también funciones de capacitación gerencia, estudios sobre el sistema educativo, evaluaciones del contexto del propio programa, y la creación de programas de monitoreo e información.

El subprograma de educación comunitaria comprendía cuatro subcomponentes: (a) educación inicial no formal; (b) educación preescolar comunitaria; (c)

educación primaria comunitaria; y (d) alfabetización de adultos. Además de los nueve estados incluidos en el programa, el subprograma proporcionara asistencia a los 14 estados que ya atendían dos programas financiados por el Banco Mundial (Programa para Abatir el Rezago Educativo y Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica). Se contrataron consultores para: (a) capacitar a docentes y supervisores; (b) redactar libros de texto; y, (c) efectuar un estudio de la educación secundaria en México.

Los equipos que se adquirieron para el proyecto incluyen mobiliario escolar, artículos de escritorio, automotores, y materiales para los docentes. El programa incluiría también financiamiento para la impresión de libros de texto. Se planteo necesitarían obras civiles para construir y rehabilitar aulas, anexos, instalaciones sanitarias, tanques de agua, casas para los maestros y centros de capacitación. Agencia ejecutora: Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

En el análisis del proyecto (PIARE), podemos observar que los objetivos específicos plantean elevar los niveles de aprendizaje, ofrecer cursos de alfabetización, y programas regulares par la educación de adultos. Sin embargo, una gran parte de los recursos económicos fueron utilizados tanto par infraestructura, salarios, así como para la actualización de la planta docente. Si embargo, debido a su amplitud la infraestructura y un segundo programa a las actividades sustantivas para elevar la calidad a través de los pronunciamientos tanto internos como de organizaciones internacionales.

Se procedió a la elaboración de hipótesis acerca de los factores “materiales” que determinan el resultado. Surgieron elementos tales como las razones de relación profesor/alumno; número de libros en casa o en las escuelas, la luminosidad en el aula o la cantidad de alumnos en ella. Más tarde se formularon hipótesis acerca de factores “inmateriales”, como son las expectativas y las interacciones que se dan al interior de las escuelas o en el hogar. Pero, finalmente, la atención ha terminado por fijarse en su foco actual; la observación y medición del logro académico.

De esta forma resurgió la demanda por la medición. Como primer paso se requiere “ver”, hacer visible la educación desde un punto de vista cualitativo, es necesario recurrir a instrumentos de evaluación para “medir” la calidad.

Cuando se menciona “calidad de la educación” se confronta la dificultad de que no se especifica qué es aquello a lo que se alude. De hecho, en la conservación corriente se da por supuesto que sí se sabe lo que es calidad en educación. Se tiene así, en el discurso de la modernidad, conceptos como “progreso” y “desarrollo”, que son casi sinónimos de calidad de productos, calidad de vida, calidad de la educación.

Su operacionalización ocurre mediante un proceso analítico de simplificación, proceso que está determinado por la factibilidad o la facilidad de medir dichas expectativas, lo que se ejemplifica por la tendencia a mantener la medición de calidad normalmente circunscrita al plano de la medición del Lenguaje la ciencia y la Matemática.

Otro de los factores fundamentales es la revisión de la política educativa actual en lo que se refiere al Programa Escuelas de Calidad (PEC) delimitándolo a la organización y gestión escolar, donde se requiere establecer métodos y procedimientos, formular marcos específicos a través de los objetivos encomendados que pudieran proporcionar elementos para coadyuvar al logro la calidad retomando además el vínculo que pudiera existir de esta reforma en un proceso de correlación entre las políticas de la calidad pronunciadas por organismos internacionales, y la política educativa implementada a partir de la década de los 90s.

En este sentido, las políticas de modernización educativa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se entienden mejor dentro de este marco general y es, por tanto un buen punto de partida para abordar el tema del papel estratégico de los organismos internacionales en la definición de las reformas al sistema educativo nacional.

El alcance de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varía según cada país y cada cultura e inevitablemente cambia con el paso del tiempo.

La ingerencia en el sector educativo a través, de organizaciones internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE), El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Etc. Constituyen a “Las naciones industrializadas y algunos consorcios multinacionales de medios de comunicación han venido controlando la generalización y la legitimación del saber educativo que mundialmente se considera relevante” (Noriega, 1996, p.31).

### ***3.4 Descentralización de la educación básica***

Es en 1992 cuando se toman las primeras decisiones y que causarían un fuerte impacto en la estructura de la educación, siendo a través de la descentralización de los servicios educativos de la Educación Básica y Normal. Dicha descentralización se llevó a cabo transfiriendo los recursos materiales y humanos así como los administrativos. La descentralización fue enfocada a “cesar” el excesivo centralismo y disminuir el acrecentado poder de la burocracia, estableciendo un vínculo más estrecho entre sociedad, educación y Estado, esta medida, se implementaría mediante la reorganización del sistema educativo además de la implementación de la “nueva participación” (Participación Social en la Educación) .

Para superar los problemas existentes, se decidió reorganizar el sistema educativo con un sentido federalista, esto implicaría involucrara a los actores sociales en los procesos educativos, distribuyendo mejor las responsabilidades a los estados y municipios. Sin embargo, la toma de decisiones en cuanto a aspectos relevantes de presupuesto, y la elaboración del proyecto educativo seguían siendo exclusivos para la rectoría centralizada de la SEP. Para Órnelas; “la descentralización de la educación, con todo y ser gran calibre está lejos de ser una transferencia total; la rectoría de la educación sigue en los órganos centrales. Lo cual es correcto y se puede defender teórica y prácticamente, pero no esta descentralizado. Más aun... si se quiere argüir que el mantener la normatividad, es

decir las decisiones importantes, evaluar el sistema, y con base en las normas y la evaluación, asignar recursos entonces tenemos una descentralización de los aspectos de superficie... y una centralización de las estructuras profundas. En otras palabras se centraliza el poder” (Órneles, 1995, p.310).

Con la finalidad de cumplir con lo estipulado en el ANMEB se llevo a cabo la descentralización de la educación básica y normal. Se pretendía transferir el control de los servicios federales de educación básica al ámbito estatal. Así, los gobiernos estatales asumirían la dirección de los establecimientos educativos que brindan educación preescolar, primaria, secundaria y formación de maestros. El gobierno federal cedería los establecimientos escolares con todos los elementos técnicos y administrativos, bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones, así como los recursos financieros utilizados para su operación.

Sin embargo, existían algunas razones por las que no se aceptaba dicha centralización por dos temores como lo mencionaba Pardo Maria del Carmen, exponía un *Temor a la contaminación Ideológica*. En términos generales se han desarrollado una mentalidad y una ideología muy diferentes entre los maestros federales y estatales. Estas diferencias han podido coexistir sin mayores problemas en los estados, en la medida en que el personal federal y estatal dependía de instancias directivas distintas. Sin embargo, para completar el proceso de federalización deberán integrarse en un solo sistema local y nacional. Los factores que han contribuido a forjar esos dos tipos de mentalidades o de atmósferas ideológicas son entre otras:

- La política educativa del gobierno federal tiende a asumir posturas ideológicas más radicales que la de la mayoría de las entidades federativas. En términos generales así ocurrió en casi todas las épocas: el laicismo liberal y la enseñanza objetiva; el positivismo y la pedagogía moderna; el laicismo anticlerical y la educación popular posrevolucionaria; y la educación socialista. La educación para la unidad nacional que sucedió a la socialista significó una especie de reconciliación o, al menos

atemperamiento de las diferencias entre la orientación educativa federal y la tendencia mucho más conservadora de la educación de la mayoría de los estados.

- La mayoría de los maestros federales recibió su formación en centros de enseñanza normal que tradicionalmente han sostenido una orientación político-ideológica progresista o izquierdista y en alguno de los cuales ha quedado huella de largos periodos de intensa politización. Entre otras se encuentran las escuelas normales rurales, las normales superiores de la capital de la Republica y de algunas entidades federativas, la Escuela Nacional de Maestros, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y ahora también la Universidad Pedagogía Nacional.
- En el magisterio federal que trabajaba en los estados (y en cierto sentido en el Distrito Federal), una menor proporción de los maestros en servicio era originaria o formada en las normales de los estados, ayuntamientos y pueblos donde desempeñaban sus labores. Por tanto, se hallaban sometidos en un menor grado a los lazos tradicionales (geográficos, familiares y culturales) de las comunidades donde trabajaban. Los maestros federales foráneos, pues, han gozado de un margen más amplio de libertad frente al medio social donde laboran.
- El magisterio federal en los estados también tenía mayor libertad frente a las autoridades educativas de las que dependía, como consecuencia de la distancia física y organizacional que existía entre las escuelas rurales y los centros de autoridad establecidos en las capitales de los estados y de la Republica.
- Ese margen de libertad –y la distancia que soporta- se acentuaba por el hecho de que los maestros federales se desempeñaban generalmente en las zonas rurales y semiurbanas de los estados. El caso extremo era de los maestros bilingües que laboran en regiones indígenas del país.
- Por el contrario, los profesores estatales tradicionalmente han laborado en las zonas urbanas y semiurbanas, y en las cabeceras municipales; tienen mucho más cerca de sus autoridades inmediatas y superiores (cuando más

lejos en las capitales de sus estados) y nacieron y se formaron en escuelas normales oficiales y particulares de los estados donde desempeñan su trabajo docente. (1999, pp.86, 88).

Así mismo Pardo, mencionaba un segundo motivo de resistencia a este proyecto de descentralización que consistía en: el *temor a la unificación de dos mercados de trabajo y de dos pirámides profesionales*. El temor a la unificación de mercados de trabajo ya a las pirámides profesionales –de los maestros estatales y los transferidos- deriva de varios factores:

- La integración de dos mercados y pirámides profesionales (las de los profesores transferidos con los estatales) significaría para los maestros estatales la contratación de sus oportunidades ocupacionales y la intensificación de la competencia por las mejores plazas en los nuevos sistemas locales. Este temor se ve alimentado por la experiencia que vivió la mayoría de los maestros en servicio durante la década de los ochenta: una fuerte contracción del mercado ocupacional del magisterio junto con una drástica caída de sus expectativas profesionales de movilidad ascendente.
- En términos generales, para los maestros estatales la descentralización consistiría en entrar en competencia –laboral y escalafonaria- con maestros que provienen de normales que no son las suyas y que tienen una historia profesional muy diferente; se integraría en un mismo mercado dos grupos profesionales que ahora se encuentran sólo parcialmente integrados.
- Aunque las diferencias entre los subsistemas federal y estatal han disminuido en las últimas décadas, estamos en presencia de una tarea que implica la integración de dos mundos; el rural (federal) y el urbano (estatal); dos o más tradiciones normalistas; dos historias: la de la penetración y expansión (federal), y la de la resistencia (estatal); y asimismo, dos dinámicas sindicales; la nacional y centralizada (de

las secciones federales) y la local y descentralizada (de las secciones y sindicatos estatales) (1999, pp. 88,89)

Con todos estos temores principalmente de los maestros estatales, se llevó a cabo el proceso de descentralización de la educación básica. En este sentido, Carlos Órnelas mencionaba que “el gobierno federal desincorporo y luego transfirió a los estados más de 100 mil edificios escolares e inmuebles para su administración. Más de 22 millones de bienes muebles, entre vehículos, computadoras, mobiliario escolar, equipo de oficina y otros materiales” (Órnelas, 1995, p.307).

Sin embargo, el esquema de descentralización ha creado una serie de problemáticas, así como de ineficiencias en su operación como se señala a continuación:

A la vista de la evolución educativa en el Estado, se hace evidente que más que una descentralización auténtica hemos asistido a una desconcentración del poder educativo, a una creación de nuevos centros de decisión política que siguen siendo opacos a la participación y al protagonismo que reclama la sociedad. Sin infravalorar los aspectos enormemente positivos que el proceso autonómico ha conllevado, sobre todo en lo referente al respeto y desarrollo de las culturas específicas y a su incardinación en proyectos políticos, hemos de señalar que apenas se ha avanzado en sistemas de tomas de decisiones próximos a la ciudadanía. Así, apuntamos el funcionamiento languideciente de los consejos escolares municipales, el poco protagonismo que éstos adquieren en la planificación educativa de su entorno. También denota cierta apatía en cuanto a voluntades políticas el nulo esfuerzo por constituir entidades supramunicipales en zonas de escasa población, bien a través de consejos intermunicipales o comarcales. Estamos, por tanto, ante una nueva o cuando menos inexplorada hasta el momento, formulación de la descentralización educativa (Barral, 2001, pp.2-3).

También es Zorrilla, quien señala que “El proceso de descentralización y la reforma educativa han producido una nueva gama de problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, así como una combinación inestable de consensos, rechazos, expectativas, incertidumbres y viejas practicas que apenas empiezan a explorarse” (2002, p.2).

Por otra parte, en cuanto a la transformación de la educación Normal se contemplo asimismo entre las atribuciones de la federación, la facultad de instituir un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica que pudiera contribuir a mejorar la prestación de los servicios educativos, señalándose además que a los estados les correspondería de manera exclusiva la prestación de los servicios de educación inicial, básica, y normal y los relacionados con la formación, actualización y superación profesional de los maestros.

En el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 se establecieron una serie de estrategias y acciones fundamentales con el propósito de alcanzar la *equidad* en las oportunidades de acceso a la escuela y el rendimiento educativo: se establece la necesidad de difundir información entre maestros y padres de familia sobre los propósitos educativos que se persiguen en cada grado y nivel, así como apoyar a los profesores en el conocimiento y la puesta en práctica de los planes y programas de estudio; la formación y actualización permanente de los profesores constituyendo una de las más altas prioridades, con el convencimiento de que los maestros son un factor decisivo de la calidad de la educación; se anunciaba la operación de un programa de actualización destinado al personal en servicio de los tres niveles de la educación básica y la instalación de 500 centros de Maestros, equipados con bibliotecas y recursos audiovisuales y de informática para apoyar esa actividad; se enunciaba el compromiso de efectuar una transformación profunda en el sistema de formación inicial de los profesores mediante el fortalecimiento académico de las escuelas normales; y, la necesidad de contribuir a la creación de una auténtica cultura de evaluación entre los diversos agentes involucrados en el proceso educativo, alentando la investigación educativa con el fin de sustentar la toma de decisiones en materia educativa.

Fue en 1996 cuando se puso en marcha el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales, con el propósito de fortalecer a los planteles y elevar la calidad de los servicios que impartían y, al año siguiente, se pone en operación el Plan de Estudios 1997 de la Licenciatura en

Educación Primaria, de manera tardía, si se considera que cuatro años antes se había comenzado la aplicación de la reforma educativa en las escuelas primarias y que hasta cuatro años después están egresando los primeros docentes con la formación y el conocimiento que responde a los enfoques didácticos planteados en dicha reforma. ¡Un retraso de 8 años! que sin embargo pudo ser disminuido mediante las adecuaciones implementadas en los programas de las asignaturas del Plan de Estudios 1984 para fortalecer el trabajo con la aplicación de las nuevas tendencias pedagógicas.

La puesta en marcha del Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales, ha constituido un apoyo de incalculable valor para el fomento al desarrollo de las instituciones y la superación profesional del personal, lo que ha redituado una significativa transformación en la planta física y en las formas de organización para el trabajo administrativo y docente.

Con la aplicación del Plan de Estudios 1997 de la *Licenciatura en Educación Primaria* y 1999 de las *Licenciaturas en Educación Preescolar y Secundaria*, la práctica educativa en las escuelas normales ha recibido un fuerte impulso, destacándose la importancia del trabajo colegiado como punto de partida de toda intervención educativa de los maestros.

Sin embargo, para que la transformación en las escuelas normales fuera efectiva, se requería que todos los profesores que laboran en estas instituciones conozcan los fundamentos, las principales orientaciones, los contenidos y los enfoques de las asignaturas contempladas en los nuevos planes de estudio, de manera que puedan adecuar su práctica pedagógica y desarrollar con eficacia su tarea, en concordancia con las tendencias educativas propuestas en los programas y materiales de apoyo para el estudio.

La capacitación que se ha proporcionado a los maestros encargados del desarrollo de los programas de las diversas asignaturas mediante la organización de cursos taller al inicio de cada nuevo semestre, ha permitido el conocimiento de

los contenidos y la metodología sugerida a un reducido número de docentes, pues en ocasiones, dichos cursos han tenido lugar cuando las actividades escolares ya han sido iniciadas, lo que ha impedido disponer de espacios para la socialización al resto de la comunidad escolar. En consecuencia, la gran mayoría de los profesores de las escuelas normales tiene ideas superficiales acerca de la estructura de los programas y los materiales de apoyo para el estudio de las asignaturas que integran el mapa curricular de la Licenciatura en que se desempeñan, sin contar que algunos de ellos no tienen contacto con más de una Licenciatura.

El subsistema de educación normal se integró a la educación superior a partir de 1984, al elevarse los estudios de educación normal al grado de licenciatura. Se modificaron los planes de estudio de las licenciaturas que se ofrecían anteriormente y se instituyó como requisito para el ingreso a las escuelas normales el haber realizado estudios de bachillerato.

Antes de 1984, la mayor parte de la planta docente de las escuelas normales estaba integrada por personas que habían alcanzado el título de "Profesor de Educación Primaria" o de "Educadora", que no es reconocido al nivel académico de una licenciatura. Sin embargo, en los años posteriores no se implementó por parte de la Secretaría de Educación Pública un programa de nivelación que ubicara a dichos profesores en el nivel académico de los egresados de las licenciaturas que estaban atendiendo. Surge la necesidad de establecer, de manera permanente, un "Programa de Profesionalización y Actualización del Personal Docente de las Escuelas Normales" al interior de las instituciones formadoras de docentes como un mecanismo que permitiera al colectivo profundizar en el conocimiento y dominio de los contenidos que se abordan en todas las asignaturas de las diferentes licenciaturas que hoy en día se ofrecen y adquirir las habilidades, actitudes, competencias didácticas y valores que se pretende desarrollar y fortalecer en los alumnos.

## CAPITULO IV

### ESTRUCTURAS DE PODER EN LA EDUCACION

*4.1 Estado y educación*

*4.2 Federalismo y educación*

*4.3 Organismos internacionales y participación social*

*4.4 Burocracia y sindicalismo*

#### *4.1 Estado y educación*

Las discusiones sobre las teorías del Estado son especialmente importantes para la educación por muchas razones. Una de ellas, es que la definición, interpretación y análisis de los problemas educativos y sus soluciones dependen de gran medida de la actividad del Estado. Pero ¿que es el Estado? una primera interpretación es la que menciona Cardoso: considerando al Estado como “<el pacto básico de dominación que existe entre las clases sociales o fracciones de las clases dominantes y las formas que garantizan su dominio sobre las capas subordinadas>... Cardoso expresa su idea en función del concepto de dominación en el que el estado es también un escenario de confrontación para proyectos políticos... que pugnan por abrirse paso” (Arnove, 1998, p.86). En este sentido, la sociedad civil y su ingerencia en los problemas sociales, conlleva a la formación política de los ciudadanos creando un campo de conflicto donde se manifiestan las tensiones y contradicciones en un intento por llegar a los acuerdos políticos.

En alusión a Cardoso, Arnove menciona que; “En términos generales nosotros consideramos al Estado como un pacto de dominación, un escenario de conflicto y un decidido ejecutor que debe elegir entre varios proyectos políticos en liza. De ahí que podamos decir que el Estado presenta un doble carácter; por un lado es un pacto de dominación y a la vez un terreno de disputas. Varios grupos intervienen para acomodar la política pública al servicio de sus intereses” (Cardoso en Arnove, 1998, p.87). Comúnmente la parte de interés de las políticas públicas del Estado se ha centrado en el desarrollo y dominio económico. En este sentido, Otra de las interpretaciones del Estado es cuando dice que “el Estado es un sistema administrativo autorregulador que refleja una serie de reglas, normas y convenciones institucionales, desarrolladas históricamente en sociedades capitalistas” (Offe en Arnove, 1998, p.87). Sin embargo, estas definiciones del Estado conllevan al análisis de las estructuras de poder consideradas como el instrumento, no solo para mantener el poder económico sino además para mantener el control político.

Max Weber, mencionaba diferentes interpretaciones de la política vinculado al poder, en una de ellas ubica al Estado como una comunidad humana donde se ejerce el poder con su anuencia, sostenía:

El concepto político habrá de significar la aspiración (streben) a tomar parte en el poder o a influir en la distribución del mismo, ya sea entre los diferentes estados, ya en lo que concierne, dentro del propio estado, a los distintos conglomerados de individuos que lo integran. Esto se relaciona intrínsecamente con el sentido usual del vocablo. Así pues, al decir que tal o cual asunto es político, que un ministro o un funcionario son políticos y también que una determinación se encuentra condicionada políticamente, se requiere dar a entender, invariablemente, que la respuesta en torno al asunto en cuestión, las decisiones en el ámbito de actividades de dicho funcionario, así como las condiciones de tal determinación, están sujetas directamente en lo que concierne a la distribución, al mantenimiento o la transferencia del poder (Weber, 1991, p.8).

La centralización del Estado mexicano gestada a través del tiempo, ha propiciado diferentes formas en su actuar, ejerciendo el poder de diversas maneras entre las que se destacan las estructuras del presidencialismo y el corporativismo.

Es así que, uno de los primeros puntos de referencia del Estado mexicano es el Centralismo y su relación con el sistema presidencialista caracterizado por su excesiva concentración de poder en la toma de decisiones. El centralismo político fue un sustento del sistema presidencialista en la transformación de la administración pública federal que derivó en procesos de creación y transformación orgánico-funcionales para hacer viables, la unificación del territorio, la consolidación del Estado-nación, salvaguardando la soberanía nacional e intentando conformar un nacionalismo del pueblo mexicano.

En México la centralización del poder y por ende la administrativa son más evidentes a partir de los años 30s, cuando el partido único oficial ocupa la Presidencia, las dos cámaras del congreso y, sobre todo las gubernaturas de los estados, respondiendo a condiciones muy específicas derivadas del proceso revolucionario que redundó en un presidencialismo ligado estrechamente al partido en el poder. El centralismo del país se manifiesta en todos los órdenes: el control político, la estructura hacendaria, la administración de la justicia, el desarrollo agropecuario o la política de salud; también y muy pronunciadamente en el orden educativo. (Latapi, 1995 p.149)

A partir de los años 40s y hasta los años 80s el presidencialismo adquiere una forma institucionalizada bajo el seudónimo -centro oculto del poder- como lo señala Méndez H. Luís; determinando su existencia por dos razones: La primera razón es por que el poder se concentro en su totalidad en una figura, el presidente de la república, el cual, poseedor del poder publico visible, ignoró en su acción cotidiana el equilibrio de poderes al que obliga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la segunda, consecuencia de la anterior, es que el Jefe del Ejecutivo Federal se abrogó el derecho de tomar decisiones políticas a nombre de la colectividad al margen de los ordenamientos constitucionales (1997, p.128).

El Estado mexicano, se caracterizó por arreglos entre con sindicatos, y con trabajadores que institucionalizaron la forma en que se producía y distribuía el bienestar, por lo cual se considero una configuración estructural de un régimen de bienestar. Este régimen de bienestar, se podía identificar en dos dimensiones; por un lado privilegiaba a la población urbana organizada, empleada en el sector público y en las ramas más dinámicas de la economía y por el otro se excluía al resto de la población.

Otra de las estructuras de poder y que en cierta forma se relacionaba con el presidencialismo es el corporativismo. Fue en la década de los 80s donde el concepto de corporativismo se hizo mas evidente en una realidad de la política mexicana, se mencionaba que el futuro de la democracia dependía en buena medida, de la articulación de los intereses de los distintos grupos sociales los cuales “deberían ser autónomos” del Estado y sus instituciones.

El concepto de corporativismo es polisémico, pues se ha estudiado desde diferentes perspectivas, tales como: una forma particular de intermediación de intereses, un modelo institucionalizado de elaboración de políticas publicas, una nueva forma de organización de la economía, un sistema específico de relaciones industriales, un sistema de control capitalista sobre la clase obrera, etcétera... Es el corporativismo visto como una manera específica de intermediación de intereses, teniendo como telón de fondo la democracia y las relaciones entre sociedad civil y Estado... Los esquemas corporativistas potenciales sociopolíticos de regulación que en ningún caso están previstos en el Estado democrático constitucional: se trata

de formas que mantienen una existencia no oficial, meramente fáctica, entre la asociación y la agrupación de intereses, por un lado, y el gobierno, la administración las instituciones publicas de obligada participación las instituciones de la competencia entre partidos y del parlamentarismo, por el otro, en medida en que no coinciden por su estructura con ninguna de estas figuras, aunque por su función compitan. Desde luego, de cierta manera con estos conocidos elementos estructurales de orden político (Audelo, web).

En la educación el corporativismo ha estado presente por diferentes factores, se pensó que dicha mecánica obedecía al partido del gobierno ávido de continuar manteniendo en el poder en un partido político, donde las canojías fueron reciprocas fundamentalmente por las cúpulas del PRI y el SNTE. En este sentido el corporativismo ha traspasado las líneas de los partidos políticos, se pensaba que esta era una mecánica propia del PRI, sin embargo ahora el PAN ha recurrido a ese viejo sistema “utilizando” al SNTE para intentar enquistarse en el poder. Con anterioridad Órnelas mencionaba una transformación del corporativismo cuando decía; “En este caso se trataría solamente de modernizar el corporativismo y controlar las demandas que surjan de la sociedad, lo cual, en poco tiempo, haría que las propuestas para mejorar serian mediatizadas por los intereses más fuertes del gremio” (Órnelas, 1995, p.316). En este sentido, parte de la política y las políticas educativas tienen su esencia en las estructuras del poder como el presidencialismo y el corporativismo, signo de la fractura y del enorme rezago por el que atraviesa el sistema educativo nacional.

Sin embargo, el reto del Estado en la educación continua, los nuevos tipos de intervención estatal, a menudo definidos como el Estado neoliberal, reflejan un cambio en la lógica de la acción pública y la participación del Estado. La atención del Estado al sistema educativo ha sido primordial, sin embargo, se hace necesario examinar detenidamente el progresivo debilitamiento de este ante el fenómeno de la globalización y los pronunciados embates del neoliberalismo, que se ha aprovechado de la actual situación para presentarse como el paradigma del “desarrollo y bienestar social”. “El desplazamiento del Estado y la retractación de la sociedad salarial ponen en crisis toda la estructura de control y regulación societal. En las reformas educativas subyace esta problemática y en ellas se

expresa, claramente, la necesidad de recomponer los dispositivos de regulación y control, tanto de la sociedad en su conjunto como de los diferentes sectores de su actividad” (Tiramonti, 1997, p.42).

En la actualidad, hablar de educación relacionada al Estado mexicano, abre un amplio abanico de situaciones problemáticas que se han generado a través del tiempo. Problemas de; presupuesto, sindicales, de infraestructura, administrativos, burocráticos, de bajos salarios, de evaluaciones con bajos rendimientos etc. Sin lugar a duda, a todos estos problemas es el reto que enfrentar el Estado y más aún hoy tratar de involucrar a la sociedad bajo las directrices institucionales, en un apalancamiento con el sentido de legitimar su política educativa.

La implementación de una política de participación Social en Educación, es una política centrada básicamente en la participación de los diversos actores sociales a efecto de incidir no solo en la problemática existente, sino apuntando el desarrollo de la educación y al fortalecimiento de una democracia participativa a través de la relación equilibrada de estado-sociedad. “El Estado y la sociedad civil deberían actuar asociados, cada uno para ayudar, pero también para controlar, la acción del otro” (Guiddens, 2000, p.96).

Con la entrada del siglo XXI los cambios registrados principalmente en la sucesión presidencial por parte del candidato del (PAN) fueron de gran impacto en el terreno político ya que este triunfo no solo sustituía al partido (PRI) que por mas de 70 años había gobernado al país. La herencia del antiguo régimen consistía en un corporativismo arraigado a los lineamientos específicos del poder en el gobierno. El llamado gobierno del “cambio democrático” se pronunciaba en dar soluciones a conflictos económicos políticos y sociales, mencionando la creación de un millón de empleos por año, la solución en 15 minutos al problema de Chiapas generado por la extrema pobreza de la zona y abanderado por el EZLN, el aumento del presupuesto en educación que alcanzaría al 8% del PIB marcado por los estándares internacionales etc. No es difícil describir la parte del discurso demagógico, al hecho que los problemas no han sido resueltos como se menciono.

En el escenario actual, el Estado debe desprenderse de actividades que no le corresponden y que pueden ser más eficientes a través del sector privado, también es necesario su fortalecimiento a efecto de detonar una energía de participación en conjunto con la sociedad, en el sentido de aclarar algunas de las ambigüedades que han prevalecido principalmente en el sector educativo, de forma que se adquieran contornos y significados más precisos a manera de estar en condiciones para ofrecer a la sociedad los servicios de una educación de calidad y equidad, en el entendido que este es uno de los derechos fundamentales para toda la población, sin distingo de ninguna naturaleza.

#### ***4.2 federalismo y educación***

La educación pasa por un proceso de reestructuración cobrando gran relevancia el federalismo como sistema estructural del estado mexicano. El antecedente del federalismo en nuestro país se remonta a la etapa de transición de la colonia a un Estado independiente anhelado por parte de los liberales y con el deseo de conformar una nación republicana democrática mediante una constitución unificadora.

Las diputaciones provinciales fueron introducidas en la nueva España en 1767, que inicialmente fueron reguladas por la constitución de Cádiz dando origen al federalismo mexicano con la constitución de 1842, estableciendo un sistema republicano federal.

Este había encontrado de antemano su expresión y su forma en las Juntas provinciales, verdaderos Congresos locales emanados de la elección aparente del pueblo, creados por la Constitución española y que aclimatados rápidamente en el Imperio, eran el centro de todos los apetitos, codicias y anhelos de los grupos provinciales por disfrutar empleos y distribuirse los pequeños erarios locales, así se formaron en las más importantes ciudades del país sendas oligarquías política, resueltas a no dejarse arrebatar el poder conquistado y que no transigían más que con el sistema federal, que tenía un marcado color separatista (Sierra, 1950, pp.134-135)

La constitución del 24 es el resultado de un esfuerzo por la creación de instituciones políticas, adecuadas para el cumplimiento de los fines del estado, con aspiraciones de la prosperidad nacional y el mejoramiento social económico

colectivo, dentro de una tranquilidad política ajustada a una realidad estatal con base en los principios de libertad e igualdad, fuente única de todo desarrollo político social, logrado institucionalmente” (De La Hidalga, 1988, p.52).

El federalismo mexicano ha tenido más de un siglo y medio de evolución, pues fue adoptado desde la primera constitución, acogiendo el régimen federal, y dando lugar a la creación del Estado Nacional con el que se logró mantener a la nación mexicana como una sola. En el nuevo Congreso, los elementos federalistas preponderaban de tal modo que se consideraban como investidos de este mandato imperativo: legitimar la federación, que de hecho existía ya en forma anárquica.

La constitución estaba simple y cuerdamente distribuida: organización del poder central, denominado, a la americana, federal; división clásica de este poder en otros tres independientes, aunque perfectamente conexos; composición y atribuciones de cada uno de ellos; límites de la soberanía de los Estados; condiciones para la reforma del pacto federal. Bajo este aspecto, la Constitución del 24 es un modelo de leyes bien hechas, pero además contiene disposiciones que comprueban el excelente criterio de sus autores: he aquí las esencias: división del legislativo en dos cámaras lo que era inherente al régimen federal; elección de los senadores por las legislaturas (lo que era el origen natural de los poderes) y por los diputados por una elección de dos grados; Poder Ejecutivo depositado en una persona y no en un colegio (como lo había sido, con mengua de su autoridad desde la caída de Iturbide). Y renovable cada cuatro años, lo que fue grave error; creación de un Poder Judicial soberano, conformado por magistrados inamovibles, que equivalía a establecer un centro de estabilidad de la democracia que iba a formarse y una suprema garantía de la paz social, en constante actividad. (Sierra, 1950 pp.135-138)

Sin embargo, ya desde entonces existía la disyuntiva entre federalismo y centralismo como formas de organización del estado mexicano. Por un lado los liberales planteando un federalismo que le diera unificación y facultades a las provincias y por el otro el centralismo como bandera de los conservadores. “Las tres décadas que separan la constitución del 1824 y el congreso de 1856 recogieron una historia disfrazada de violencias legalistas. Los conservadores ejecutaron el famoso golpe de estado parlamentario de 1836; al margen del pueblo, el congreso derogó las instituciones vigentes e implanto la primera constitución centralista” (Labastida, 1995, p.27).

A través de la historia se ha sostenido que el federalismo mexicano ha tenido la necesidad de modificarse y actualizarse conforme lo demanda la dinámica social. Esto significaba que debería terminar con la tradición materialmente centralista para dar paso a un “nuevo federalismo” caracterizado por una real descentralización política y de redistribución de competencias y facultades hacia los estados y municipios. El “nuevo Federalismo” mexicano, hoy es considerado también como un medio de rescate del deteriorado poder del Estado- Nación, en franca decadencia ante los procesos de globalización.

Sin embargo El impulso al “nuevo federalismo”, no se traduce mecánicamente en una transformación radical del sistema político, pero sí en la innovación formal de la relación entre los elementos que constituyen éste, sobreponiéndose, al presidencialismo y la inexistencia de un sistema de partidos están en la base de la debilidad del federalismo en México.

El importante impulso que ha adquirido la renovación del “pacto federal” en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo puede ser explicado como consecuencia de una necesidad nunca aparecida en la historia de México. El hecho, como tantas veces lo ha hecho explícito el Presidente, que asegure que sólo buscará el apoyo en la Constitución y en las leyes, o en el pueblo, y no en alguna fracción partidaria muestra la urgencia de recurrir a las instancias formales durante tanto tiempo inutilizadas.

El presidente Ernesto Zedillo en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* manifestó que uno de sus objetivos para México es avanzar hacia un renovado federalismo, el cual implica:

- 1) La promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población, al fortalecerse el municipio libre con las reformas al artículo 115 constitucional, el que ha sido modificado en 9 ocasiones y la última de ellas, en 1987, el Federalismo se revitaliza también.

- 2) Ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad con sus autoridades; un federalismo que sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión”
- 3) Llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno. El gobierno federal se pronuncia por ceder espacios reales de acción gubernamental a los estados y municipios sin que ello signifique debilitamiento de autoridad.
- 4) Establecer las reglas que regirán los procedimientos para resolver las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, entre el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, así como entre dos poderes de un mismo estado; que como vimos son funciones propias de la suprema Corte de Justicia a partir de las reformas constitucionales de diciembre de 1994.
- 5) Un aspecto constitucional del Pacto Federal consiste en que todos deben asumir, como uno de los propósitos principales, el de procurar un desarrollo equilibrado entre la totalidad de los estados. Ello implica que, tanto el gobierno federal, como y las entidades federativas de mayor desarrollo, apoyen a los estados de menor desenvolvimiento. Implica, así mismo, que el gobierno federal despliegue programas y acciones oportunos, suficientes y adecuados para ejercer las funciones de comprensión social y económica.

El llamado “nuevo federalismo” sólo vendrá de una reforma del Estado amplia, que pasa por el acotamiento constitucional del presidencialismo y por la legitimidad y equidad de las elecciones, requisito necesario para la alternancia y el acceso al poder de todos los partidos en los distintos ámbitos de gobierno: federal, estatal y

municipal. A eso, justamente, pareciera apuntar el nuevo orden jurídico propuesto por el presidente Zedillo.

En lo que se refiere al sector educación se plantea que el “nuevo federalismo” en la educación básica abra espacios de participación y organización a las necesidades inmediatas expresadas por los gobiernos estatales llevando implícito al municipio en una pluralidad de la función pública reivindicando la autonomía de los estados federados concebida como “un pacto... uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva” (Proudhon, 1992 p.61).

La reforma modernizadora en educación básica a sido la de conformar una estructura del llamado “nuevo federalismo”. “Como un medio para integrar la vida política de un país y formula para que las cuotas de poder sean rígidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. El federalismo en la vida moderna da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos” (Uvalle Berrones Ricardo, Web).

Pero ¿Qué significaba la federalización de la educación? Para Alberto Arnaut. “el concepto de “federalización” encierra, pues, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo” (Pardo, 1999, p.63-64).

Otorgando facultades a estados y municipios y donde la política educativa establece la participación de la sociedad civil, gestión de las instituciones además de la formación de maestros. Sin, embargo, podemos observar dos tendencias; la primera que intenta mantener la hegemonía del estado por medio de la

“distribución del poder” y la otra impulsar un proceso adaptativo a las transformaciones implícitas en lo circunstancial determinada por la globalización.

La aplicación del nuevo federalismo ha provocado una resistencia por parte del Estado en la distribución de autoridad y toma de decisiones, generando una serie de problemas que continúan arraigados, haciendo de este un proceso complejo para la transformación de nuevas formas de gobierno por la excesiva centralización en lo que en la actualidad nos preguntamos. ¿Ha cedido el gobierno federal poder y atribuciones reales a los estados? También se debe tener en consideración una serie de preponderantes como la diversidad étnica, territorial, económica, religiosa y cultural, así como la articulación entre la federación y los estados confederados, y más aún las formas de gobierno del municipio y su relación con la sociedad.

Sin embargo, “Los fundadores del sistema educativo mexicano sostuvieron siempre la idea de “federalizar” la educación primaria, con el fin de equilibrar –u ocultar- las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del sistema federal y las iniciativas federales encaminadas a uniformar o absorber los sistemas educativos locales; y sobre todo con la intención de doblegar la oposición de los gobiernos y los educadores de los estados a cualquier proyecto centralizador de la enseñanza” (Arnaut en Pardo, 1999, p.63).

### ***4.3 Organismos internacionales y educación.***

A finales de la década de los 80s se mencionaba de la importancia de la política educativa y su vínculo con la sociedad. Esto se hacía principalmente mediante conferencias, que fueron auspiciadas por organismos internacionales además de reuniones de mandatarios donde había sido común tocar el tema de la educación con una gran influencia hacia el desarrollo económico, principalmente en América Latina. En la Habana Cuba se hacía énfasis en una educación para *el trabajo y el empleo*, con una educación que debía ser sustentada no solo con las instancias educativas de cada país, sino además por los diversos actores de la sociedad. “es imprescindible que estas políticas educativas sean diseñadas, planificadas y ejecutadas por los diferentes ministerios más directamente implicados (educación,

trabajo, agricultura e industria y fundamentalmente) con la concurrencia siempre, de las diferentes organizaciones e interlocuciones sociales más representativas en cada caso (sindicatos, empresarios, asociaciones de campesinos, ONGs, etc.)” (I Conferencia Iberoamericana de Educación, celebrada en la Habana Cuba en junio de 1989). En este sentido, en la misma conferencia se planteaba una descentralización tanto organizativa como territorial con el objetivo de aproximar la decisión y análisis a la ubicación física de los problemas. Dicha descentralización del los sistemas educativos se decía, contribuirían a una mayor transparencia en las actuaciones, agilidad en la gestión, y que de esta forma los ciudadanos sentirían como propia las instituciones. La idea consistía en una apertura para la participación a través de la conformación de Consejos Escolares de Estado, Consejos Nacionales, Órganos Superiores, o cualquiera forma que se adaptara dependiendo el país.

La conferencia celebrada en el Salvador, Bahía, Brasil no hacia cambios significativos con relación a la conferencia de la Habana, en esta conferencia se mencionaba *una educación como preparación al mundo del trabajo*, si bien el esquema pronunciado en la habana era muy generalizado, en esta conferencia se señalaba con un mayor énfasis el aprendizaje, principalmente para la educación básica. Destacaba una educación básica de calidad para todos, las oportunidades de formación para el trabajo de los jóvenes y adultos, la renovación de la educación técnica y profesional, y el acceso de los trabajadores a la formación continua. En este sentido, era evidente la parte de intervención que tendrían los organismos internacionales cuando se mencionaba que habría que: “Construir, con la colaboración de los organismos multilaterales de cooperación, comisiones de expertos de distintos países que ayuden a los Ministerios de Educación a diseñar y desarrollar procesos de transformación de la educación Técnica y formación profesional. Para ello se considera importante desarrollar un listado de especialistas, profesionales y de instituciones que puedan brindar el asesoramiento necesario” (IV Conferencia iberoamericana de ministros de educación 1993).

A diferencia de las dos conferencias mencionadas con anterioridad la Declaración de Concepción 1996, hacia un mayor énfasis sobre la participación social en la educación. En este sentido, se proponían cuatro puntos a efecto de detonar la participación social en la educación:

- 1 Otorgar a las instituciones educativas una mayor autonomía administrativa, económica y pedagógica para lograr una mejor adecuación de sus proyectos a su propio contexto.
- 2 Crear estructuras que faciliten la participación de estudiantes, familias y docentes en la gestión de las instituciones educativas, delimitando claramente sus funciones.
- 3 Estimular procesos y canales de información y difusión permanente de todos los aspectos de interés para los actores y sectores de la sociedad civil involucrados en los procesos educativos.

Para lograr los propósitos anteriormente enumerados es indispensable alcanzar un acuerdo social que permita proveer los recursos financieros que se requieren. Si esto no ocurre habrá contradicciones entre el discurso y la realidad, produciéndose frustración y pérdida de credibilidad (VI Conferencia iberoamericana de ministros de educación 1996).

De tal forma se han llevado a cabo infinidad de conferencias con objetivos precisos en primera instancia del tipo de educación que requieren los organismos internacionales y la segunda la estrategia propuesta con un sentido de involucrar a los actores sociales de los diferentes países. Si bien el tema de la participación social ha sido abordado desde la óptica de los organismos internacionales, mediante conferencias internacionales, considerado como “un nuevo paradigma societario caracterizado simultáneamente por la eficiencia económica y la eficiencia social” (BID-Argentina 1998).

A mas de una década de la implementación de políticas educativas bajo el concepto de modernización impulsadas por estos organismos internacionales, principalmente en América Latina y el Caribe, los resultados aunque significativos

no han sido nada halagadores, siendo estos cuestionados por una gran parte de la sociedad, expresando una baja en la calidad de la educación.

En esta perspectiva la política educativa recurre a la participación social mediante un esquema institucional implementado como uno de los ejes de la modernización educativa, retomando el concepto de “democracia participativa” para la participación ciudadana con el objetivo explícito de mejorar la calidad y la equidad educativa. El creciente valor atribuido a la sociedad civil y a la participación ciudadana, la tradicional atribución de lo público y la política pública entendida como aquella que se ocupa del “bien común” como dominio exclusivo del Estado esta hoy cuestionada. Por un lado hay una creciente “apertura” del Estado hacia la intervención activa de actores no estatales en el ámbito educativo. La proliferación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) particularmente de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) pretenden establecer un rol en el fortalecimiento de la democracia. En la década de los 90s las propuestas de reforma para la educación consistían en versiones como “el mejoramiento de la calidad de la educación, principalmente en lo escolar. El banco Mundial (BM) incluyó como componentes fundamentales la descentralización, la autonomía escolar la participación y la co-gestión comunitaria. En este sentido el BM ha pretendido establecer:

Mayor participación de las familias y la comunidad. Dicha participación incluye a) contribución económica al sostenimiento del aparato escolar b) selección de la escuela; c) mayor involucramiento en la gestión escolar. Se advierten cuatro riesgos al ampliar la participación de las familias en el ámbito escolar; a) mayor dificultad para impulsar objetivos nacionales amplios (tales como la educación de la niña); b) incremento de la segregación social; c) fomento de la inequidad (al depender cada escuela de condiciones económicas locales); y d) limitaciones derivadas de la falta de información y educación de los padres. “la participación de las comunidades en los costos es generalmente la única excepción a la educación básica gratuita. Incluso las comunidades muy pobres suelen estar dispuestas a sufragar parte de los costos de la educación, especialmente a nivel primario” (BM, 1996: 117).

Mayor participación del sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) tanto en las decisiones como en la ejecución. Esto en el marco de una diversificación de la oferta educativa, a fin de introducir la competencia en el terreno educativo (la competencia como mecanismo clave de la calidad).

Participación, alianzas y consenso social para la reforma educativa mayor participación social y la construcción de un amplio consenso nacional como condición de viabilidad de la reforma educativa. “las reformas de la educación cualquiera sea su merito técnico, no se afianzaran a menos que sean política y socialmente aceptables” (BM, 1996:153)

Movilización y asignación eficaz de recursos adicionales para la educación primaria como temas principales del dialogo y la negociación con los gobiernos. Redefinición del papel tradicional del estado respecto de la educación, redefinición de los patrones y prioridades del gasto público, y una contribución mayor de las familias y las comunidades a los costos de la educación.

Definición de políticas y prioridades en base al análisis económico la relación costo-beneficio y la tasa de rentabilidad como categorías centrales para definir las prioridades de inversión (niveles educativos e insumos a considerarse), los rendimientos, y la calidad (Lockheed, 1990; BM 1996).

Los esquemas de las propuestas planteadas por organismos internacionales expresan a la educación situada en la economía. Si se requiere una transformación social es necesario ubicarse fuera de esta óptica, para plantearse un nuevo sistema educativo, a través de un cambio de paradigma. Lo conducente es replantear un paradigma en el campo de la educación en un proceso socializador con una sociedad activa en contrapeso al existente esquema.

#### ***4.4 Burocracia y sindicalismo***

Dentro del proceso de descentralización educativa, la burocracia y el sindicato se plantearon en una gama de comportamientos provenientes de diferentes fuentes estructurales; sistema de dominación, configuración organizacional, articulación política, social y trabajo técnico-instrumental. Sobre esto tiene sentido interpretar sus campos de interacción que remiten a relaciones concretas de poder.

La burocracia puede aparecer con un rol predominante o bien quedar excluida en algún otro. Recurrentemente ha sido eje estructurador y factor decisorio en los arreglos institucionales entre actores. La burocracia ha llegado a convertirse, inclusive, en clase dominante en contextos de facturación socioeconómica e incapacidad hegemónica de las clases socialmente interactuantes. Para configuraciones políticas como las de nuestro país, asumir a la burocracia en esa perspectiva puede contribuir a extenderla en la capacidad que ha adquirido en los procesos estatales.

En 1943 tuvo lugar la unificación de los sindicatos magisteriales. El nuevo Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) fue reconocido mediante un decreto presidencial en 1944 como el único interlocutor de los maestros, organismo representativo de todo el magisterio nacional, que más adelante sería un protagonista importante en las reformas al sistema educativo nacional.

El crecimiento y la expansión de la SEP y de su aparato administrativo, además de confiar el poder a la burocracia estatal, dieron lugar a que se creara el SNTE. El sindicato se organizó y recibió un fuerte impulso del gobierno. Con la creación del SNTE y su alianza con el gobierno, permitió que la SEP aplicara en todo el país su política educativa. Los salarios, las prestaciones, las promociones de los maestros se negociarían en forma centralizada.

La centralización del sistema educativo llevada a cabo por la SEP dio como resultado a lo largo de los años la concentración del poder y de la toma de decisiones en las oficinas burocráticas centrales, así como la creación de una estructura política piramidal en la que las determinaciones importantes se tomaban en la cúpula y discurrían por una compleja y jerárquica estructura institucional. Cada grado de la escala contaba con su propia fracción de poder y acceso a los recursos. El argumento de la eficiencia se fundamentaba en los designios del gobierno federal de lograr una redistribución del poder y dismantelar gradualmente un pesado y gigantesco aparato burocrático y corporativo, pero sin perder el control del rumbo del sistema, instruir nuevas formas de administración, así como establecer mecanismos concretos de comunicación entre los órganos centrales y las secretarías de Educación de los estados (Órnelas, 1995, p.293).

El fortalecimiento paulatino del SNTE se acrecentaba debido a su posición central de negociación con la SEP donde se trataban asuntos de casi todos los aspectos como: la concentración y asignación de plazas, permisos (licencias), y cambios de adscripción de maestros. Además, se otorgaban posiciones políticas tanto en los congresos locales como en el federal, prosiguiendo una carrera como funcionarios

en subsecretarías y direcciones generales propiciando negociaciones toleradas por el gobierno entre SEP-SNTE.

En 1978, con la designación de un nuevo Secretario de Educación Pública, se inicia en la Secretaría de Educación Pública una reforma organizacional de descentralización, la respuesta adelantada por la fracción “tecnócrata” del PRI, ahora en la SEP, requería que algunos de los funcionarios fueran removidos de sus cargos. La respuesta además, contemplaba la desconcentración de funciones administrativas hacia los 31 Estado, transfiriendo la negociación desde el nivel nacional hacia el nivel estatal. Los dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación vieron en esto un ataque a la unidad del sindicato y a su capacidad de negociación. Su reacción fue la de aliarse al sector de los “burócratas” para ejercer la oposición a la política. Esta oposición frenó el proceso,... hasta que se generó un movimiento al interior del SNTE en contra de la autoridad central del sindicato. Este movimiento de contestación, que se extendió a lo largo del país, fue, capitalizado, por la organización sindical rival, la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE). Estimulada por apoyos recibidos del sector de los “tecnócratas” la CNTE, logró beneficios sustanciales en las negociaciones para sus adherentes, y hacia 1981 ya tenían una capacidad de movilización e intervención en la política nacional –aun en contra del propio PRI-. Así frente a los posibles resultados de la campaña presidencial y en los cuales el SNTE tenía un rol importante, el éxito logrado por la CNTE hizo que el sector “tecnócrata” tuviera que alinearse con la coalición gubernamental dominada por los “burócratas” y la propuesta de descentralización tuviera que renegociarse.

Hasta marzo de 1989 el SNTE había estado dominado por el grupo “vanguardia Revolucionaria” durante década y media. En este mismo año se había consumado, la enésima imposición de representantes, que derivó en movilizaciones de numerosos y organizados contingentes de maestros que protestaron, principalmente por la situación política interna de su sindicato y el enorme rezago salarial. El descontento magisterial llegó a tal grado que el grupo hasta entonces en control real y formal del SNTE hubo de renunciar y ceder el

paso a una nueva dirigencia y con ella, una nueva era del sindicato más numeroso de América Latina.

En abril de 1989, el Consejo Nacional sustituyó al secretario general, pero hubo de conservar prácticamente intacto el resto del CEN y los Comités Seccionales, en su gran mayoría constituidos en función de lealtades vanguardistas. Al mismo tiempo la disidencia magisterial agrupada en la (CNTE) continuaba movilizando importantes contingentes de maestros capitalinos, chiapanecos, guerrerenses, michoacanos y oaxaqueños.

La Secretaría de Educación Pública se había planteado como uno de sus objetivos estratégicos la descentralización educativa, que en el fondo tenía como propósito restarle poder al sindicato, desarticulando el carácter nacional del mismo para dar paso a “un sindicato por cada estado” de la República.

El deterioro salarial del magisterio y su exigencia legítima de mejoramiento económico no sólo habían sido desatendidos por los sucesivos gobiernos, sino que fueron el pretexto de organizaciones de extrema derecha para atacar y condenar la educación pública, y por lo tanto a quienes con su trabajo en la escuela lo hacían posible.

“La situación del SNTE, cambio cuando el presidente Carlos salinas de Gortari quita del poder al dirigente Jongitud Barrios, el exigente jefe del sindicato magisterial, quien se había mostrado incapaz de acallar la “tendencia democrática” en su gremio. Tras una huelga de los maestros que duro un mes, se hicieron concesiones salariales al gremio de los maestros en abril de 1989” (Márquez, 1996, p.215).

VRM perdió la dirección del SNTE y algunas posiciones dentro del aparato de la SEP, el SNTE había sido utilizado políticamente en los períodos electorales para organizar manifestaciones, reuniones, desfiles y recepciones en los que se presentaban candidatos del PRI.

La desconcentración de la vida sindical también fue estimulada, en 1989, por la caída del hombre fuerte del sindicato y la desintegración de Vanguardia

Revolucionaria, que llegó a ser un agravante a la estructura centralizada del sindicato. “La caída del líder máximo de Vanguardia acentuó el proceso de desconcentrar la vida sindical. Al caer dejó sin centro a las múltiples dirigencias regionales que, bajo su cobijo, habían ido formando sus propias bases de poder en varias regiones del país y en distintos ámbitos institucionales del sistema educativo” (Arnaut, 2001, p.33)

Un nuevo liderazgo surgía, era el encabezado por Elba Esther Gordillo, quien intentaba construir puentes de comunicación e inclusión política en donde se exhortó a la participación de todas las expresiones y corrientes sindicales, como una forma de control sobre ellas.

El grupo llamado vanguardia revolucionaria del magisterio monopolizó el liderazgo del SNTE, ejercía el poder en las filas del sindicato con anuencia del PRI, apoyando tradicionalmente la centralización, se decía que era el “principal defensor de la federalización” argumentando que se debía nivelar las condiciones de trabajo de los maestros de todo el país. Sin embargo, algunos representantes del sindicato sostenían que con la descentralización de la educación se desmantelaría al SNTE.

En el discurso los dirigentes del SNTE proclamaban la descentralización de la educación. Sin embargo, ya en los hechos siempre mantenían una posición inflexible cuando se planteaba promover cambios en la SEP. Con la muerte del secretario Reyes Heróles la política educativa de (VRM) dio un giro y se abrió la posibilidad de la desconcentración administrativa de la SEP, no era un acto de colaboración, sino un intento por apoderarse de ella, como lo planteaba Carlos Órnelas “No en el sentido ideológico o doctrinario de arrebatar una bandera al adversario, sino colocando a sus cuadros fieles en las direcciones de los servicios coordinados, en particular en las subdirecciones de educación básica o presionando para que el secretario removiera a directores que no eran de su agrado” (Órnelas, 1995, p 299).

La política educativa en nuestro país se ha caracterizado por las concesiones entre la Secretaría de Educación Pública y la cúpula del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Si bien no todos los integrantes del sindicato comulgaban con las ideas de dicha cúpula debemos mencionar existían una serie de membresías, unas para la cúpula y otra para los integrantes del sindicato. A los primeros se les concedía en cierto grado la oportunidad de participar en puestos como diputaciones y senadurías así como la disponibilidad de recursos financieros, a los segundos se les daba una mayor oportunidad de empleo y de movilidad, premios como la asignación de plazas, cambios de adscripción y ascensos escalafonarios.

Sin embargo, con la reforma de 1992 Arnáut resaltaba que el SNTE se habría de plantear los siguientes retos:

- Construir, sobre la marcha, una nueva estructura de negociación de sueldos, condiciones de trabajo y asuntos profesionales, en la cual las secciones foráneas y los gobiernos de los estados suban a una arena denominada hasta entonces por una relación bilateral entre la SEP y la dirección nacional del SNTE.
- Asegurar una representación nacional sobre bases jurídicas muy endebles. Recordemos que el SNTE y su representación adquirieron la base jurídica de su existencia con la promulgación del Estatuto Jurídico, en 1938, misma que se esforzó con la adición del Apartado "B" al artículo 123 constitucional y la ley de trabajadores al servicio del Poder de la Unión, que regulan los derechos laborales y la organización sindical de los trabajadores al servicio del gobierno federal. Sin embargo, la federalización ha transformado a la mayoría de los miembros del SNTE en empleados de los gobiernos de los estados, que cuentan con un espectro muy heterogéneo de disposiciones jurídicas para regular sus respectivas relaciones con sus empleados y, por supuesto, con sus maestros.
- En el SNTE también ha surgido un problema de representación estatutaria. Con excepción de las tres secciones federales de Distrito Federal (cuyos miembros siguen bajo la dependencia administrativa y laboral del gobierno federal), las secciones federales y únicas del SNTE tiene ahora una membresía predominantemente estatal; y, por el contrario la mayoría de los maestros ya no está en las secciones estatales, sino en las federales que permanecen como tal. Esto sin contar con el hecho de que, en los últimos años, el SNTE ha visto drásticamente reducidas sus bases más firmes: su membresía federal, que le daba unidad patronal y certeza jurídica, y los maestros primarios, que constituían su núcleo mayoritario y le imprimían al sindicato una sólida identidad profesional.

La clarificación de la representación estatutaria de las secciones plantea una disyuntiva: unificar, dividir, o ambas cosas a la vez según la realidad de cada uno de los estados y el peso específico de cada uno de los segmentos del

magisterio. En cualquier circunstancia, las dificultades son mayores en los estados donde ya existían dos tipos de secciones (estatal y federal) y, sobre todo, en aquellos donde existen organizaciones sindicales de maestros estatales de educación básica independientes del SNTE, como es el caso del Estado de México (2000, pp.35-36).

Arnáud sostenía: “que al margen de la forma en que se resuelvan los retos anteriores, no se encuentran en juego la supervivencia del SNTE. Las organizaciones sociales y políticas suelen sobrevivir a las condiciones sociales políticas y jurídicas que les dieron origen. Además la supervivencia y la integridad del SNTE no dependen de que se mantenga intacta una estructura y una actividad centralizada” (2001, pp. 35-36).

Ahora bien, es indudable del “desarrollo” de la educación en nuestro país a partir de la década de los 20s, sin embargo, el crecimiento de la estructura del sistema en todo este tiempo, originó una serie de problemáticas de todo tipo. Se conformo un sistema totalmente centralizado, donde, el trabajo de la burocracia adquirió una serie de connotaciones, de arrogancia, de lentitud, mal trato a los usuarios, etc. Por otra parte, el SNTE creció junto con la estructura del sistema edificándose como el sindicato más numeroso, considerado aún, el de mayor integrantes de América Latina. De esta situación el sindicato capitalizo su poder concentrado en la cantidad de agremiados como parte de su fortaleza. Es así que se convierte en el principal proveedor de votos del partido hegemónico PRI, en una relación corporativa caracterizada por ofrecerse concesiones mutuas. Sin embargo, esto no tendría sentido, sin mencionar que en la actualidad las mismas practicas corporativas en procesos electorales fueron evidentes no con el PRI, sino con el Partido Acción Nacional (PAN). Ahora el discurso del gobierno así como de los representantes del SNTE se centra en la calidad educativa, no obstante cada cual pretende ofrecer su proyecto como si la educación fuera propiedad de algún sector denotando la lucha por el poder y el control político.

Los problemas en la actualidad que enfrenta la educación consisten en la elaboración de una política educativa que permita contar con un sistema educativo de calidad para todos, equitativo, con una mayor integración con el sistema económico y social, pero además, que tenga en el individuo los

elementos éticos morales y de solidaridad para desarrollarse en una sociedad democrática con la participación de todos.

## **CAPITULO V**

### **TENSIONES EN EL PROCESO HACIA UNA PARTICIPACION SOCIAL EN EDUCACION**

#### **5.1 Participación social e identidad**

#### **5.2 Un proyecto de educación con participación**

#### **5.3 La “nueva participación social” en la educación**

#### **5.4 El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE).**

#### **5.5 Conformación de los consejos de participación social**

#### **5.6 El acuerdo para la calidad de la educación**

#### **5.7 El consejo de especialistas**

**Capítulo V**  
**TENSIONES EN EL PROCESO HACIA**  
**UNA PARTICIPACION SOCIAL EN EDUCACION**

### ***5.1 Participación social e identidad***

Cuando se analiza el concepto de participación social este es confundido con el de movimiento social, estas dos categorías han adquirido nociones diferentes, la participación social se enmarca en una serie de procesos bajo un contexto institucional, donde las normas se vinculan a sus objetivos a través de organizaciones reconocidas por el Estado. En cuanto a los movimientos sociales se radicaliza la problemática, en primera instancia sobre el problema epistemológico, así como en la identidad de los sujetos. “Hoy en día el tema de la identidad y los movimientos sociales que se le asocian remiten a una transformación de la problemática del sujeto. La preocupación por su propia identidad, el individualismo subrayado por numerosos observadores, tiene su origen menos en la anomia o en la crisis de las formas antiguas de integración, que en la emergencia de una nueva figura” (Dubet, 1987, p.541). Sin embargo, un aspecto que converge en estas dos categorías es el que conforma una dimensión específica como lo es la “participación”. Si bien, la conformación de esquemas de participación social a partir de la institucionalización permiten establecer una relación y compromiso compartido entre sociedad y gobierno, es indudable en el análisis del sujeto desde una perspectiva donde éste se comprometa con una realidad social a través de la participación, imbricado en el sentido de la identidad, dando paso a una mayor integración a efecto de contribuir en una participación colectiva. “en un mundo como éste de cambio incontrolado y confuso la gente tiende a reagruparse en torno a identidades primarias; religiosas, étnica, territorial, nacional” (Castell, 1999, p.29).

La complejidad de la acción social ha proporcionado incertidumbre sobre la noción de identidad. “Ni el actor social, ni lo que se llama la sociedad, están constituidos alrededor de un principio único... el actor se construye en varios niveles de la practica, de los cuales cada uno tiene su propia lógica y remite a

tipos específicos de relaciones sociales.” (Dubet, 1987, p.534). Mediante este razonamiento, se recurre a la identidad como un recurso de poder y de influencia mediante un principio de acción comprometida donde a través de la estrategia la identidad cambie de significado en pro del acto colectivo en los procesos del desarrollo social. ”La sociedad se concibe como un sistema de integración, como una organización de status y de roles orientados hacia valores colectivos; la acción colectiva es la realización adecuada a esta integración” (Dubet, p.525). Si bien la participación en el esquema institucional proporciona ciertos elementos en el quehacer participativo con base en la objetividad, también la subjetividad constituye un elemento primordial en la esencia prescriptiva de la identidad en el trabajo grupal. “La identidad social ya no se define por la internacionalización de reglas y normas sino por la capacidad estratégica de lograr ciertos fines lo cual le permite transformarse en un recurso de la acción” (Dubet, p.526). “La identidad social no esta dada, ni es unidimensional sino que resulta del trabajo de un actor que administra y organiza las diversas dimensiones de su experiencia social y de sus identificaciones” (Dubet, p.536). En este sentido, “se considera que los mejores rendimientos están asociados a la posibilidad de elaborar un proyecto educativo del establecimiento escolar, definido por la conciencia de determinados objetivos, por la existencia de ciertas tradiciones y metodologías de trabajo compartidas, por el espíritu de equipo y la responsabilidad ante los resultados, es decir por la identidad institucional. (Tedesco, 2000, p.157).

### ***5.1 Un proyecto de educación con participación***

Con el Proyecto para la Creación de la Secretaría de Educación Pública Federal, se habrá un gran debate en relación a la participación en la educación del país. Un debate propiciado por la pretensión de conformar una estructura federalista en el sistema educativo mexicano, resaltando como tarea primordial el “lograr la unidad dentro de la complejidad” en un sistema educativo federal que comprendería de cierta forma atender a todo tipo de escuelas, desde las más humildes hasta las más desarrolladas.

La estructura organizacional de la nueva Secretaría de Educación Pública debía comprender la atención a una diversidad de escuelas, que ya desde entonces se mencionaba de un trabajo al interior de ella intentando detonar una actividad propia relacionada con el entorno. En este sentido, Vasconcelos planteaba dentro del marco de la “Exposición de motivos al Proyecto de Ley para la creación de una Secretaría de Educación Pública Federal” (1920) que dicha Secretaría se integraría en tres grandes secciones o departamentos: el Escolar, el de Bibliotecas y Archivo y el de Bellas Artes. Lo anterior constituía una estructura a efecto de coadyuvar a conformar una escuela con características abiertas y funcionales con una educación integral, de tal manera se mencionaban las características que debían tener los centros escolares:

- a) Escuelas especiales para indios en las regiones indígenas, en las que se enseñará el castellano con rudimentos de higiene y de economía, lecciones de cultivo y de aplicación de máquinas a la agricultura.
- b) Escuelas rurales (en todo el país), en las que se enseñarán trabajos manuales, cultivos, algo de ciencia aplicada y consejos prácticos sobre uso de máquinas y métodos modernos para mejorar las industrias locales.
- c) Las escuelas primarias y secundarias se perfeccionarán y difundirán “hasta que puedan ofrecer sus aulas a todos los niños y jóvenes del país”. Para el desarrollo de estas escuelas, “la Federación obrará directamente o colaborará con los estados, poniéndose de acuerdo con las autoridades locales, o fomentando los institutos privados, según conviniere”.
- d) Una escuela técnica en cada estado o territorio.
- e) Cuatro universidades regionales autónomas y libres, sostenidas por el gobierno federal, en cada uno de los puntos cardinales del país. (Arnaut, 1998, p.153).

Así mismo el proyecto de Vasconcelos pretendía, instituir un sistema de selección del personal docente, haciendo llegar al gobierno una terna, la cual sería definida no sólo por los alumnos y maestros de una escuela. La estrategia consistía en la participación de las “sociedades científicas o técnicas independientes”, argumentando que la opinión de éstas sería “sin disputa la más importante y la que de mejor manera debía de repercutir en el gobierno para la

elección de los hombres más preparados para el servicios de la educación pública”. Por tanto, la SEP podría aceptar o rechazar las propuestas de nombramiento de personal y todos los acuerdos sobre organización y despacho de los asuntos educativos, adoptados por el Consejo Federal, mientras la Secretaría no le delegase sus facultades sobre estos asuntos.

Habiendo presentado una estructura con tres departamentos, el proyecto también preveía la formación, integración y funcionamiento de Consejos de Educación en los términos siguientes:

- a) Consejos Locales en cada lugar de más de quinientos habitantes, compuesto por un representante de los padres de familia, otro del ayuntamiento y uno más del profesorado, elegidos por los propios padres, los miembros del ayuntamiento y los maestros de cada escuela.
- b) Consejos del Distrito en cada cabecera del distrito, partido o cantón, compuesto por tres miembros elegidos por la asamblea anual de todos los Consejos Locales comprendidos en su jurisdicción. Los Consejos de Distrito tendrán a su cargo la vigilancia general de todos los asuntos de educación pública de su jurisdicción y “podrá llegar a tener la dirección de estos asuntos, cuando así lo acuerden las autoridades de las que dependan las respectivas escuelas al expedirse esta Ley”.
- c) Consejos Estatales en las capitales de cada entidad federativa, compuesto por cinco miembros elegidos por los consejeros de Distrito en su asamblea anual. Estos consejos promoverán ante las autoridades correspondientes el nombramiento del personal de las escuelas primarias y podrá presentara propuestas de presupuesto educativo.
- d) Se constituirá un Consejo Central o Federal de Educación Pública, con sede en el Distrito Federal, integrado por dos representantes de cada uno de los Consejos Estatales y deberá reunirse durante el mes de noviembre de cada año (Arnaut, 1998, p.154).

Uno de los puntos fundamentales de esta estructuración radicaba en la conformación de estos consejos, que en cierta medida debían de contribuir a mejorar la educación a través de su integración y funcionamiento. En primera instancia se les clasificaba como consejos consultivos, con la pretensión a transformarlos en cuerpos ejecutivo mediante la anuencia de las autoridades respectivas de la nueva SEP. La segunda que los consejos, en sus distintos

niveles, tendrían un carácter esencialmente de cuerpos consultivos y de supervisión, pero la iniciativa de Vasconcelos preveía su transformación en cuerpos ejecutivos en sus respectivas jurisdicciones, incluyendo al Consejo Federal, si así lo determinaban las autoridades respectivas. De tal manera que esta propuesta provocó un debate en el senado debido a las facultades que se intentaba conferir a estos órganos colegiados.

Al mismo tiempo, se estipulaba que los estados organizarían su sistema escolar de tal forma que se adaptase a los Consejos, procurando que a la mayor brevedad la suprema autoridad en materia de educación en cada Estado quedaría en manos del Consejo de Educación designado en forma como lo señalaba la Ley.

En cambio, el Consejo Federal, mientras la SEP no le concediera otras facultades, "...no tendrá más carácter que el de cuerpo consultivo para la unificación de medidas y programas, a fin de orientar la acción de la Secretaría en materia de educación pública" (Arnaut, 1998, p.155).

Como puede observarse, en el proyecto de Vasconcelos había un desequilibrio, por un lado, la insistencia en que el Consejo Federal sería sólo un cuerpo de carácter consultivo de la SEP, mientras ésta no resolviera lo contrario, y, por otro, la urgencia con la que exigía que los gobiernos locales adaptasen sus sistemas a la nueva estructura y pusieran en manos de los consejos "la suprema autoridad en materia de educación en cada Estado".

No obstante a la resistencia por parte del senado, Vasconcelos insistía en que los Consejos, en vez de violentar la soberanía de los estados, "les ofrecían la oportunidad insólita de que tomaran parte en el problema general de la educación", destacaba las ventajas de estos Consejos, mencionando; que con este sistema la educación pública quedaría resguardado de las eventualidades políticas.

Los consejos son electivos [pero] no proceden del voto de todos los ciudadanos, no proceden del sufragio universal, sino de un sufragio bastante más elevado, un sufragio que pudiéramos llamar técnico. Los designarán [...] las personas directamente

interesadas en su existencia. Los padres de familia, al votar tendrán en cuenta el provecho de sus hijos, los consejeros cuidarán los intereses generales de la localidad y los maestros juzgarán de la competencia.

Si los consejos comienzan a funcionar de una manera vigorosa y atinada, muy pronto llegará el día en que ejercerán todas las facultades y se habrán logrado entonces independizar la educación pública, poniéndola en manos de los consejos que, por su carácter técnico [...], estarán mejor capacitados que el Poder Ejecutivo para atenderla. De esta suerte, si se medita cuidadosamente la presente ley, se advierte que ella crea un organismo que poco a poco se deja devorar por otro que tarde o temprano está destinado a reemplazarlo totalmente.

Aún más:

...la Secretaría de Educación Pública Federal, que necesariamente habrá de comenzar provista de numerosas atribuciones y ricamente dotada, irá desprendiéndose poco a poco de todas estas atribuciones y de todos estos tesoros en beneficio de las instituciones locales, en beneficio de los consejos de Educación, en beneficio de las universidades, hasta que llegue el momento, tras el curso de algunos años, en que el Poder Ejecutivo venga a convertirse en un simple recolector de los impuestos destinados a la educación: y el Consejo Federal y los consejos subsidiarios, en el verdadero poder en materias educativas (Arnaut, 1998, pp.155-156).

La política educativa de Vasconcelos pretendía conformar un sistema federalizado en la educación concediendo amplias facultades, principalmente a las escuelas. Sin embargo, el desorden estructural suscitado por la etapa posrevolucionaria requería del fortalecimiento del Estado, quien debía concentrar su atención en establecer una política de desarrollo institucional. En este sentido, esta política causó a través del tiempo un sistema centralizado y al mismo tiempo la conformación de estructuras de poder, minando las expectativas de la participación de la sociedad en la educación. “Mas adelante, hacia las últimas décadas del siglo. Se intenta reactivar la capacidad de participación de la sociedad, pero este fenómeno, no hay que olvidarlo, se da todavía en contexto cultural y político, de ausencia de una cultura democrática debido al régimen autoritario y prácticamente monopólico vigente durante siete décadas: al paternalismo del Estado corresponde la pasividad de los gobernados que coarta

el ejercicio de sus derechos ciudadanos formalmente reconocidos” (Latapi, 2004, p.313).

### ***5.2.- La nueva participación social de la Educación***

Después de haber sido un asunto olvidado por la política educativa, el tema de la participación social en educación se retoma en el sexenio 1989-1994. Con una fuerte influencia del proyecto de Vasconcelos, es en 1992 cuando se firma el ANMEB, donde se hace explícita la Política Educativa de Participación Social en Educación, dicho Acuerdo se había planteado como reto principal, el fortalecimiento equilibrado de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, señalando que el sistema educativo debía ser flexible y de mejor calidad otorgando poder de decisión a los estados, los municipios y los padres de familia, instaurando un marco específico que pudiera hacer de la escuela una institución más democrática. Sin embargo, la estructuración de esta política educativa fue planteada en un contexto de prácticas caracterizadas por una democracia incipiente, por la verticalidad del Estado inmerso en una visión de una “estructura corporativa”, esto como parte del desarrollo del sistema político mexicano gestada a lo largo del siglo XX. Además de los procesos económicos influenciados por la globalización.

De tal manera que un nuevo enfoque de la política educativa se requería en el sistema educativo, donde la transformación no pudiera ser solo económico-productiva dada la naturaleza y los fines del sistema educativo mexicano, sino también de los procesos culturales y de subjetivación que se desarrollan en el y a partir de él. No se trataba, únicamente, de adecuar las transformaciones educativas a las necesidades de lo que técnicamente podríamos llamar capitalismo, sin considerar la exigencia de exhortar a los ciudadanos a participar enfrentando crítica y creativamente los desafíos de esta nueva época más allá de los desafíos configurados por la estructura económica.

La “nueva participación” mencionada en el ANMEB establecía que con un federalismo educativo fortalecido y una apropiada participación social se generaría

un nuevo sistema que impulsaría la calidad de la educación. Mediante este acuerdo se exhortaba a la participación a los actores involucrados en la educación; los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades educativas.

La idea consistía en propiciar un mayor equilibrio en la participación de los diversos actores en el quehacer educativo. La sociedad en conjunto debía participar en forma creativa y creadora en el ámbito educativo, principalmente en el sistema de educación del país. Se considero indispensable, fortalecer la capacidad de organización y la participación en la base del sistema (escuela). Lo que se pretendía, era vincular el sistema educativo y la comunidad. Se mencionaba que de esta forma la participación de las comunidades en las tareas educativas permitiría desplegar la energía social para un decidido enriquecimiento de la educación, señalando que de esta forma se eliminaría la intermediación burocrática.

La nueva estructura organizativa implicaría funciones de gestión ante otras autoridades, de colaboración y apoyo así como el cumplimiento de responsabilidades en el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno emanados del régimen federal, y la creación de figuras colegiadas – consejos escolares municipales y estatales- en la que estuvieran representados los maestros, padres de familia, la comunidad y la autoridad.

En este sentido, se reafirmaba que los consejos de participación social debían de actuar como una contraloría social manifestado en el ANMEB como un instrumento de control y vigilancia, argumentando que los consejos de participación social serian una contraloría social –no coercitiva, sino persuasiva y propositiva de la educación.

A efecto de reforzar el ANMEB en sus diferentes líneas de acción, en julio de 1993 se decreta la nueva ley General de Educación (LGE). Siendo la Participación Social en Educación una política educativa a la que en un principio no se le dio la importancia en comparación con las demás políticas del Acuerdo, podemos

constatar que en la LGE se le concedido un capitulo completo (VII) dividido en tres secciones, la 1ª relacionada con los padres de familia, la 2ª de los consejos de participación social y la 3ª de los medios de comunicación. En la primera sección que corresponde a los artículos 65-67 se enumeran los derechos y obligaciones de los padres de familia y sus asociaciones, en la segunda sección, los artículos del 68 al 73 se describen los lineamientos generales para la constitución de los Consejos de Participación Social (CPS), estableciendo los diversos niveles; en cada escuela, cada municipio, y cada estado, a manera de incidir en la tarea de estos en la labor cotidiana educativa, así como “precisando” la composición de cada consejo y sus atribuciones. El artículo 74 enfocado básicamente a los medios de comunicación y al supuesto apego que éstos deberían tener a las finalidades de la educación nacional. Es así que sustentado por la Ley General de Educación, el ANMEB fue elevado a este rango.

Con todo y la mencionada Ley, los actores del sistema educativo, mostraban una serie de ausencias particularmente de una cultura de participación democrática al no permitir ejercer una participación que contribuyera al desarrollo de las potencialidades de la educación. El contexto lo marcó básicamente Estado y el SNTE, existían: las negociaciones en lo oscuro, una avalancha del sindicalismo ávido de poder y una burocracia aplastante que mantuvieron la obsolescencia y fractura del sistema de educación, sosteniendo un sistema complejo en su estructura, afectando los aspiraciones reformadoras en la definición de esta política educativa.

Como era de esperarse, todas estas prácticas fueron repercutiendo gradual y negativamente en el ámbito de la política nacional y sobre todo en la estructuración de una participación ciudadana en la mayoría de los ámbitos de la vida social.

Esta serie de condiciones, causaron diversos vicios para la vida pública en México. Por ejemplo, en lugar de discutir los asuntos públicos en forma compartida, el gobierno asumía toda la responsabilidad en la elaboración e

instrumentación de la política educativa, el pasado en la rendición de cuentas consistía en presentar informes maquillados o se llegaba al grado de esconder resultados que debían ser presentados a la misma sociedad. Si los informes provenían de organizaciones internacionales donde se resaltaban las fallas de la política educativa, simplemente se justificaban mencionando que no se querían “generar conflictos”.

El proyecto de participación social en la educación del Estado “aspiraba” no dar nuevas energías a esas viejas estructuras caducas como es la parte dura del sindicalismo. Significaba el pedir la creación de instancias realmente públicas y autónomas y no dejar en manos de la cúpula sindical y burocrática la decisión y dirección de la política y las políticas de la educación. Sin embargo, el Estado no ha logrado la confianza en los actores sociales. Se marca la incapacidad de escuchar, dialogar y de llegar a acuerdos transparentes por parte de sus representantes.

Para Alberto Arnaut la participación social abría un camino de reforma con grandes expectativas para la educación, mencionaba que; “Articular una vinculación más estrecha entre el sistema educativo y la comunidad, ofrece indudables ventajas. En primer lugar, la participación de la comunidad en las tareas educativas permitirá desplegar la energía social para un decidido enriquecimiento de la educación. En segundo lugar, eliminara la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo; esto es, redundará en una comunicación más directa y fluida entre alumno, maestro, escuela y comunidad” (1998, p.317).

Uno de los retos que ha enfrentado dicha reforma es el establecimiento del espacio de lo público y el vínculo entre Estado y los actores sociales. Sin duda esta reforma tiene una confusión frente a este tema: confunde lo público con lo sindical. Los espacios sindicales están muy lejos de ser espacios públicos, son en general cotos privados de líderes que se mueven con poca transparencia y mucha discrecionalidad, se ha convertido en un territorio de monopolios privados,

provocando incertidumbre en el carácter de lo público en detrimento de la labor social. Sus efectos no han permitido conformar un esquema de un sistema plural que pudiera combinar la parte central de un modelo solidario asegurando un esquema público y transparente tanto de sus actividades como del manejo de los recursos.

Pero, como distinguir los espacios públicos donde la participación ciudadana debe asumir su compromiso en los asuntos de la educación. En este sentido Enrique Cabrero, sostiene que el espacio público; “es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico. (Enrique Cabrero en Flores Crespo, 2005, p.3). Es así que “esta posición rechaza entonces la idea de que lo que ocurre con la educación, con el diseño de las políticas públicas y con sus resultados compete solo al Estado o es propiedad exclusiva de una burocracia sindical. Los ciudadanos especialistas jefes de familia y organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores, deben también involucrarse de manera responsable en la hechura de política pública educativa” (Flores, 2005, p.3). De tal forma, el debate centrado en la determinación de los espacios públicos y privados en la educación correspondería a la intención de la creación de un mayor significado de participación social de la educación a través de la estructuración del propio espacio.

### ***5.3 El Consejo Nacional de Participación Social en Educación (Conapase)***

Ahora bien, no es hasta 1999 donde se publica el acuerdo Número 260 en el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE). Este consejo se dice “es una instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información cuyo objeto es promover la participación de la sociedad y el desarrollo de actividades tendientes a fortalecer y elevar la calidad de la educación básica, así como ampliar la cobertura de estos servicios educativos, en el que participaran padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización

sindical, autoridades educativas y representantes de la sociedad especialmente interesados en la educación” (Flores, 2006, P.8).

A partir de la publicación del acuerdo 260 se empieza a vislumbrar la aplicación de la política educativa referente a la participación social en la educación. Por consiguiente y a efecto de estructurar el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, uno de los primeros lineamientos de dicho acuerdo, fue el dividir el territorio de la república en cuatro zonas geográficas, conformadas de la siguiente manera;

- Zona geográfica I: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
- Zona geográfica II: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luís Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
- Zona geográfica III: Distrito Federal, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.
- Zona geográfica IV: Campeche, Chiapas Guerrero Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Dividido el territorio nacional se tendría que conformar dichos consejos en lo que previa la Ley General de Educación estableciendo en primer instancia, que el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, estaría integrado por cuatro padres de familia por cada zona geográfica integrantes de los consejos escolares de participación social en la educación. Tres representantes de asociaciones de padres de familia de cobertura nacional y de agrupaciones nacionales de escuelas particulares de educación básica. Cuatro maestros distinguidos de educación básica, uno por cada zona geográfica. Cuatro representantes del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Dos servidores públicos de la Secretaría de Educación Pública. Cuatro autoridades educativas locales, una por cada zona Geográfica. Cuatro presidentes municipales, uno por cada zona geográfica.

Cuatro presidentes de consejos estatales de participación social en la educación, uno por cada zona geográfica. Cuatro presidentes de consejos municipales de participación social en la educación uno por cada zona geográfica. Cuatro representantes de academias, institutos, centros de investigación o colegios de profesionistas, vinculados con la educación básica. Tres representantes de organizaciones sociales que se hayan distinguido por su participación en apoyo a la educación básica, uno por cada zona geográfica. Dos investigadores especialistas en materia educativa. Dos representantes del sector empresarial especialmente interesados en la educación y seis ciudadanos distinguidos por su participación en el desarrollo educativo. En este sentido, no tendría caso mencionar la larga lista de actores sociales que conformarían el consejo nacional de participación social ya que en el mismo acuerdo (260) señala que en todos los casos de la estructuración, los actores sociales son designados o propuestos por autoridades ya sea locales estatales o federales repercutiendo una vez más en un centralismo generado por parte de los representantes del Estado. Pablo Latapi expresaba “que este esquema de participación social fue criticado por su concepción oficialista, su pesada estructura y su composición, ya que todos sus miembros o son designados o son invitados por el secretario de educación pública o los secretarios estatales” (Flores, 2006, P.8).

Al anterior acuerdo se le suma uno más publicado por (CONAPASE) en el año 2000. Acuerdo número 280. Dicho acuerdo se ha centrado fundamentalmente en establece los lineamientos generales a los que se ajustaran la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social en educación (estatales municipales y escolares).

Con relación a los consejos estatales, el acuerdo establece que se constituirán por un número no mayor de cincuenta consejeros, los consejos estatales de participación social en la educación constituirán grupos de trabajo permanentes y temporales, los cuales, además de las actividades que les sean encomendadas, desarrollaran tareas relacionadas con los siguientes temas: el grupo I. Formación y desempeño docente y el grupo II. Funcionamiento de la escuela. *En este*

*sentido, existe una asignación de la labor a realizar para estos grupos, solo si la tarea es encomendada por el consejo estatal. Además de no existir lineamientos específicos del llamado grupo temporal.*

En cuanto al Consejo Municipal de Participación Social en la Educación. Estos reducen la cantidad de consejeros con relación a estatales en un número no mayor de treinta consejeros, se menciona en el mismo acuerdo (280) que los consejos municipales establecerán una coordinación ejecutiva que fungirá como enlace con la autoridad educativa municipal y el consejo estatal. En cuanto al enlace con los consejos escolares estos se indica serian promovidos por el consejo estatal y donde a la fecha no existen las indicaciones pertinentes.

En cuanto a los consejos escolares, estos deberán conformarse por no más de quince consejeros los cuales tendrán como prioridad establecer grupos de trabajo de acuerdo a sus características y necesidades. Lo que se ha demandado a estos órganos de participación, es la elaboración de un proyecto de participación social en educación en el que se fijaran metas y acciones acordes a las necesidades y competencias de cada consejo, a fin de dar cumplimiento al objetivo general de educación. Es así que se plantean líneas de acción en las que tenderán que incidir dichos consejos como:

- I. De atención a necesidades de infraestructura
- II. De atención a opiniones y propuestas pedagógicas.
- III. De reconocimiento social a alumno, maestros, directivos, empleados escolares y padres de familia.
- IV. De desarrollo social, cultural y deportivo.
- V. De gestión y coordinación.
- VI. De motivación a la participación social.

Es de esta forma, los acuerdos 260 y 280 establecen los lineamientos para la conformación y operación de los consejos de participación social en la educación en una forma rígida y vertical donde no se hace énfasis a la participación de las organizaciones sociales en una apertura a los diferentes actores sociales,

quedando exclusivamente en una participación inducida de quienes se encuentran inmersos en el proyecto educativo ya sean autoridades padres de familia y maestros.

#### ***5.4 La integración de los consejos de participación***

Con el ANMEB y la publicación de la LGE, es en el periodo de 1993-1994 donde la Política de Participación Social en Educación inicia los procesos a efecto de reforzar los procesos de descentralización de la educación básica a través de la instalación de los consejos de participación social (CPS). Sin embargo, esto no sucedió así. Se tomó la decisión por parte de las autoridades de la SEP de no instalar estos consejos, no había argumentación alguna por parte de las autoridades de esa decisión. Latapi, señaló que “La SEP emprendió diversas acciones para instalar y poner en funcionamiento los CPS prescritos en la LGE, pero inmediatamente encontró resistencias que restaron eficacia a sus esfuerzos; parece ser que en particular se temió que los nuevos Consejos fuesen instrumentalizados electoralmente por el PRD” (2004 p.316). La duda se centró en torno a dilucidar el por qué se decidió no instaurar los consejos de participación social, si en la normatividad se establece no utilizarlos con fines políticos. En este sentido, se detecta que la normatividad establece obligaciones en el caso de la instalación de los consejos pero no así sanciones en lo previsto.

Es probable que, con respecto a los consejos escolares, los intentos de hacerlos funcionar se haya frenado por diversas causas: la inadecuación del modelo propuesto en la ley a las circunstancias correctas del plantel, la confusión entre sus atribuciones y las de las asociaciones de padres de familia, resistencias de algunos directores y maestros, intereses sindicales o partidistas o simplemente la ausencia de hábitos de participación. En el caso de los consejos municipales y estatales las causas pueden haber sido de otra naturaleza, pero también parece que predomina en el país, una situación de incumplimiento de las disposiciones legales (La participación social en la escuela, web).

De tal forma que es a partir del año de 1993 donde se empiezan a integrar los consejos de participación estatal, (Ver anexo 1) se instalan seis comités pertenecientes a los estados de Tamaulipas, Campeche, Guerrero, Tabasco, San Luís Potosí y Chihuahua. En el año de 1994 solo se instalo un comité

perteneciente al Estado de Puebla, en los años de 1995 y 1996 no se instaló ningún comité, siendo en 1997 donde se instala solo el comité de Yucatán. Para 1999 se instalan otros seis comités de los estados de Sinaloa, Aguascalientes, Baja California, Durango, Estado de México y el de Michoacán. Ya en el año 2000 son cuatro comités los instalados; los de Quintana Roo, Nayarit, Zacatecas y Guanajuato. En 2001 son instalados cuatro comités, el de Colima, Sonora, Nuevo León, y Oaxaca. Los de Jalisco y Morelos se instalaron en el 2002. Entre los consejos que no se instalaron fueron los de; Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Hidalgo, Veracruz, Distrito Federal, Querétaro y Tlaxcala. Cabe destacar que el consejo estatal de la entidad de Hidalgo es representado por el mismo gobernador (CONAPASE).

En cuanto a los comités de participación municipal, al año de 2002 se conformaron 1077 comités de un total de 2455 municipios esto indicaba que se contaba con un 44% de la cobertura total a casi una década de la implementación de la política de participación social en la educación. Cabe mencionar que algunos estados no contribuyeron a la instalación de estos comités como lo fue el Distrito Federal, y los Estados de Querétaro, Tlaxcala, Chihuahua, Michoacán y Oaxaca, siendo este último, uno de los estados con mayor número de municipios con 570. Estados como Baja California Sur, Coahuila, Tamaulipas, Campeche, Guerrero, Yucatán, Sinaloa, Aguascalientes, Baja California, Quintana Roo, Nayarit, Zacatecas, Colima, y Jalisco integraron en su totalidad los comités de participación municipal.

En cuanto a los consejos escolares, para 2002 (ver anexo 1) se habían instalado un total de 133.535 consejos de 208.131 esto significaba un avance del 64% de su totalidad. El Distrito Federal como ya se mencionó, no había instalado el consejo estatal ni los consejos municipales (delegacionales). Sin embargo, se reportaba la instalación de 3786 consejos escolares de los cuales 1302 se integraron debido a su participación en el Programa Escuelas de Calidad (PEC) donde como requisito se estipulaba la conformación de estos consejos.

Siendo un proceso fundamental la conformación e instrumentación de los consejos de participación social para esta política educativa pablo Latapi en una crítica hacia esta política sostiene que: Aunque hay lugar a diversas apreciaciones sobre la viabilidad de esta política de Estado en los términos en que se le ha formulado, críticamente hay que asentar que en este caso ni siquiera se ha logrado mantener “lo fundamental” establecido en el ANMEB (y en el convenio firmado un año después sobre participación social). El andamiaje de los CPS establecidos en la LGE ha resultado inoperante, y los intentos por reactivarlos poco eficaces” (Latapi, 2004, p.321). Para el ex secretario de educación Pescador Osuna “los logros en materia de participación social han sido muy pobres. La causa principal ha sido la resistencia del SNTE a aceptarla; de diversas maneras ha boicoteado el funcionamiento de los Consejos en sus diversos niveles” (Latapi, 2004, p.322).

Dicha política, ha tenido una serie de dificultades desde la propia instauración de los consejos de participación escolar hasta su operación. “La necesidad de fortalecer la organización y la participación social viene siendo históricamente destacada en el campo de la educación, particularmente desde el pensamiento y las fuerzas progresistas. Hoy la participación permea todos los discursos, a nivel nacional e internacional. No obstante dicho consenso es más nominal que real. Continúa más apegado a la retórica de los hechos, y se basa en las concepciones restringidas tanto de la *participación* (centrada en aspectos instrumentales) como de la sociedad civil (reducida por lo general a las organizaciones no-gubernamentales-ONGs) y de la *educación* (reducida a *educación escolar* o formal)” (Torres, 2001, p.3).

Fue también en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, donde se menciona la falta de voluntad de participación de algunos sectores de la sociedad civil, así como la incapacidad del (CONAPASE) de llevar a cabo este engarzamiento.

Por otra parte es importante destacar que algunos actores sociales no han estado plenamente involucrados en el proceso educativo. El caso de los medios de comunicación es el mas claro... La importancia educativa de los medios, su responsabilidad, la de las autoridades

educativas para obtener su colaboración de manera que coadyuven a los propósitos educativos nacionales, y la de toda la sociedad para vigilar que lo anterior se cumpla, son tareas difíciles de concretar pero cuya trascendencia merece esfuerzo. En su forma actual, sin embargo, 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 la rendición de cuentas. (Programa Nacional de Educación 2001-2006).

En el mismo PNE se mencionaba que el propósito ahora se enfocaba a reestructurar el CONAPASE para 2002, la estrategia consistía en poner en marcha Consejos consultivos de vinculación para la educación media superior y superior, cuyo objetivo sería recabar de manera sistemática la opinión de los sectores productivos y sociales para enriquecer las políticas establecidas por las autoridades e instancias responsables de coordinar la Educación Media Superior y la Superior. (2001, p.97).

### ***5.5 La reestructuración del conapase***

Después de seis años de operación del CONAPASE dedicado básicamente a la conformación de los consejos, es a finales de 1994 cuando se lleva a cabo la reestructuración del mismo, entrando en un proceso de “renovación” con el propósito de “consolidarse como el instrumento de apoyo, consulta y propuesta para el desarrollo educativo”. Los objetivos de esta renovación se establecían en seis puntos:

1. Construir el consenso nacional sobre la participación social hacia la homogenización de criterios y responsabilidades de los consejos en sus distintos niveles así como la integración de nuevas propuestas y experiencias de éxito recientes.
2. Involucrar a la iniciativa privada y a la sociedad civil organizada en la solución de problemáticas vinculadas al desarrollo educativo.
3. Aumentar el número de consejos escolares y municipales instalados, y que a su vez estos funcionen correctamente.

4. Consolidar el CONAPASE como un mecanismo de reexpresión social que contribuya cabalmente con acciones, ideas y propuestas para el sector educativo.
5. Fortalecer al CONAPASE Y sus grupos de trabajo para darle causa institucional a las propuestas educativas que emanen tanto de la sociedad como de los distintos niveles de gobierno.
6. Desarrollar parámetros de coordinación entre la sociedad civil, El Consejo Nacional, los consejos estatales y municipales, buscando la mejor comunicación y la mayor capacidad de respuesta a las necesidades planteadas por cada escuela (Flores, 2006, pp.9-10).

Pese a lo valiosos de estos objetivos, estos admiten hacer algunas reflexiones. Si bien estos seis puntos establecen una tendencia al fortalecimiento de la participación social en educación, estos no admiten una renovación sustancial en la transformación de la estructura del Conapase. En cuanto al primer punto donde menciona: construir el consenso nacional de participación social hacia la homogenización de criterios y responsabilidades de los consejos en sus distintos niveles. Podemos mencionar que en la actualidad se lleva a cabo la Primera Consulta Nacional de Participación Social en la Educación a través de un cuestionario integrada en primer instancia por un instructivo (ver anexo 2) donde se menciona que dicho cuestionario tiene la finalidad de ayudar a consolidar el concepto de participación social en su escuela, mediante preguntas orientadas a la reflexión y al involucramiento de toda la comunidad escolar en este proceso.

Dicho instructivo corresponde a la parte metodológica en la que se efectuara la consulta de participación. Para después pasar a llenar el formato de la consulta (ver anexo 3) donde se hacen explícitas las preguntas de la participación en la escuela, intentando identificar la noción de participación de los integrantes del consejo escolar así como las experiencias en este tipo de gestión, es también el un intento de identificación de una serie de valores de estos actores sociales. Sin embargo, cabe mencionar que dicha consulta solo corresponde a los consejos de

participación escolar y no a los consejos en sus distintos niveles como se menciona en el primer punto de dicha renovación, quedando pendiente los consejos estatales y municipales.

Por lo tanto, esta encuesta significa por mucho un acercamiento en la estructuración de la participación social en la educación en el sentido de identificar elementos más significativos de las prácticas cotidianas de participación a través de la descripción de episodios, prácticas y eventos característicos del sistema escolar.

Es de importancia señalar la falta de información que ha prevalecido por parte de la Secretaría Técnica del Conapase a cerca de los programas que intento o intenta promover, o no se pusieron en marcha o se quedaron sin evaluación, además del seguimiento de las líneas de acción propuestas en el PNE (2001). Dichos programas son: “Programa de Financiamiento y Autofinanciamiento de las Estructuras de Participación Social en la Educación; Programa para la Vinculación Interconsejos de Participación Social; Programa de Difusión y Concientización de la Participación Social en la Educación; Programa para la Capacitación de Integrantes de las Estructuras de Participación Social en la Educación; Programa de Rendición de Cuentas y Generación de Estadísticas de las Estructuras de Participación Social; Programa de Seguimiento de la Correspondencia entre los Programas de Participación Social en la Educación el País” (Flores, 2006, p.10).

Las tres líneas de acción que el PNE proponía desarrollar son; (1) promover la participación en el nivel local con base en “ideas y experiencias frescas”; (2) acrecentar la confianza y el respeto de los padres de familia en la escuela y en las autoridades educativas y (3) transitar del esquema de participación basado en la solución de insuficiencias escolares, específicamente, de infraestructura, a otro modelo de involucramiento y colaboración” (Flores, 2006, p.10). De tal forma que no se tienen referencias tanto de estos programas como de las líneas de acción propuestas en el PNE a efecto de poder determinar el avance o retroceso de estas acciones.

Por otra parte, Conapase menciona de la integración de nuevas propuestas y “experiencias de éxito” o “ideas frescas” recientes. Con una enorme lista de dichas experiencias durante el foro para “la participación en la educación” realizado en Villahermosa Tabasco con fecha de octubre de 2005 recuperado en el documento emitido ese mismo año por este consejo (CONAPASE 2005). Se mencionó de las experiencias de “éxito” de participación ciudadana en educación en naciones europeas y norteamericana, así como de países Iberoamericanos en un intento de expresar las experiencias de participación en la educación sin mencionar los contextos particulares mucho menos de la estructuración de la participación social de los actores.

En cuanto a las naciones europeas y norteamericanas Conapase se expresó una participación enmarcada en una amplia tradición democrática, donde se señala que la participación se desarrolla de una manera natural y fluida, con un robusto federalismo e impulsando la corresponsabilidad social en la educación desde la segunda mitad del siglo pasado. De la participación de la sociedad civil europea en el ámbito educativo, se menciona con una orientación al mejoramiento de:

- a) La currícula
- b) Materiales y métodos educativos
- c) Estructura y gestión escolar
- d) Formación y actualización del docente
- e) Calidad de la infraestructura escolar, y
- f) Relación educación-mundo laboral.

En lo que corresponde a su integración estos se han conformado de la siguiente manera:

- a) Asociaciones de padres de familia
- b) Maestros, directivos escolares y alumnos
- c) Sectores gubernamentales, empresariales y sindicales
- d) Organizaciones sociales públicas y privadas y
- f) Asesores externos y especialistas educativos.

En cuanto a la agrupación se menciona de la experiencia de algunos de estos países por ejemplo: en Alemania funcionan consejos consultivos de educación en el nivel provincial o LAND. En Austria existen comités de la comunidad escolar en los planteles y distritos escolares. Francia instaló: el consejo superior de la educación; el consejo nacional de programas, y el consejo nacional de la enseñanza superior e investigación. Italia tiene el consejo nacional de enseñanza pública, junto con una red de consejos educativos provinciales y distritales. En los Estados Unidos de Norteamérica, la participación social en educación se desenvuelve a través de los SCHOOL BOARDS o consejos escolares. Éstos buscan desde las escuelas y distritos, alcanzar el mayor nivel de decisión y autonomía en los ámbitos administrativo, financiero y pedagógico. Es también que se destacan las CHARTER SCHOOLS que son escuelas públicas administradas íntegramente por los consejos escolares. Se señala a Nueva Zelanda y Australia, que estimulan la conjunción óptica entre autoridades y sociedad, en pro de una educación de calidad total. Se realiza el esfuerzo de gobiernos y sectores sociales de ambos países, por integrar la educación básica con la formación profesional que requieren los empleadores. Sin embargo, no se puede perder de vista en que contexto se desarrollan estos procesos, estos países cuentan con economías sólidas. Su educación tienen altas tendencias privatizadoras, y cuentan como ya se mencionaba un aceptable nivel de democracia.

En Iberoamérica, destaca la participación social en educación de España, como una de las naciones que más ha avanzado en el desarrollo de la Participación Social en Educación. En la república española existe el consejo escolar de Estado además de consejos escolares homólogos en las comunidades autónomas y provinciales. En América latina el proceso de descentralización educativa se ha considerado un incentivo para el desarrollo de la participación social en educación. En el Salvador se menciona del programa salvadoreño "EDUCO" que promueve la gestión escolar mediante la asociación comunal para la educación. En Nicaragua se formaron consejos donde los padres y docentes participan en las decisiones administrativas y sustantivas de las escuelas. En Argentina existen los

centros educativos para la producción total (CEPT) que son escuelas públicas gestionadas por la comunidad y orientadas al desarrollo social integral. Las organizaciones de las comunidades brasileñas editan periódicos estudiantiles, con el fin de mejorar la lecto-escritura y la comprensión de los medios masivos. En Colombia el proyecto “educación compromiso de todos” consiste en la utilización de los periódicos como vehículo de fortalecimiento de la lecto-escritura y la cultura en general. A la vez, resalta la labor de las comunidades educativas chilenas que participan activamente a través de consejos escolares, consejos consultivos o audiencias públicas.

En el caso mexicano CONAPASE señala que de manera oficial la participación social de la educación básica, surgió en 1993, cuando se le incluyó en la Ley General de Educación. Y que “desde entonces se han instalado consejos de participación escolares, municipales y estatales” en toda la República. Entre los programas de éxito que resalta se mencionan: a los servicios sanitarios PROSESA y cerco perimetral para escuelas básicas en el estado de Tabasco y el programa de mobiliario escolar en San Luis Potosí. La innovación de los materiales y métodos para la enseñanza, como el programa ODISEA de valores en Baja California, y escuela para padres en Durango. La recabación de opiniones de la comunidad educativa, con el parlamento infantil de México hidalguense y la mejora continua del desempeño académico en Nuevo León. El desarrollo de una cultura financiera de corresponsabilidad social con los recibos deducibles de impuestos de Coahuila y el fideicomiso escolar en Sonora. La promoción de actividades culturales y recreativas, como el programa BIBLOS en Aguascalientes. Y el café literario en Baja California Sur. El reconocimiento a personalidades destacadas de la comunidad como conoce a tus abuelos en Chihuahua y el reconocimiento al maestro en Sinaloa. Las tareas de protección civil, seguridad escolar y asistencia social con escuelas saludables en Campeche y protección civil y emergencia escolar en Colima. Además de estas experiencias de “éxito” que menciona el CONAPASE señala el apoyo de los consejos a programas oficiales como el PEC, CAPFCE, PNL, PAREIB, ENCICLOMEDIA, entre otros que han sido aplicados a todo el país. El resumen que hace CONAPASE, indica que los Consejos de

Participación Social en sus distintos niveles trabajan en alrededor de 80 programas rectores, dirigidos a mejorar aspectos como: corresponsabilidad social, infraestructura, rezago educativo, promoción de la lectura, educación ambiental, higiene y seguridad promoción-educación y valores. Como pudimos constatar en los países de América Latina la Participación Social en Educación se remite básicamente a una labor de cooperación y pocos planteamientos son enfocados al desarrollo de aspectos curriculares y mucho menos al análisis de la política educativa a través de de la sociedad civil. Por lo cual los hechos demuestran que no se ha logrado incidir en la educación a partir de la razón pública en un compromiso pronunciado por el Estado.

Con todo y la mención de “experiencias de éxito” de participación social en la educación por parte del CONPASE, ésta se encuentra inmersa en un abierto debate, bajo una serie de interrogantes, al no encontrar los mecanismos adecuados en sus definiciones básicas. “La participación de grupos con diferentes grados de poder tanto económico como ideológico, ¿abre las puertas a la privatización de la educación nacional? ¿Propicia que los intereses particulares predominen sobre los intereses nacionales? ¿A quien rinde cuentas los nuevos grupos que participan en la educación? ¿Se requiere formación especializada para participar en educación?... Etc.” (La jornada 14 de febrero 2004).

Ante esta situación, se ha hecho necesario, encontrar los caminos adecuados para la implementación de los CPS que pudieran permitieran articular los procesos proporcionando las bases para lograr una real participación que incida no solo en la forma organizativa, sino también en los procesos de estructuración curricular y un acercamiento con las características sociales del entorno reivindicando el trabajo escolar ante las exigencias democráticas de la sociedad. “El lenguaje de participación ha penetrado el discurso educacional en muchos niveles: administración escolar autónoma y participativa, participación de los padres y la comunidad en la vida escolar, y la participación de educadores en las decisiones (*empowerment*)” (Narodowski, 2002, p.145).

En este sentido la participación de los diversos actores educativos se ha presentado como una alternativa funcional de la escuela y de los procesos mismos de esta institución tratando de influenciar con dos factores que se plantean debieran incidir en los consejos de participación social como es; la rendición de cuentas. “El ámbito de responsabilidad de los consejos debe ser el de la supervisión del uso de los recursos de la escuela, del municipio, y del gobierno estatal y federal y la medida en la que mantienen y fomentan la equidad y maximizan las oportunidades de aprender; en otras palabras, la medida en la que los Consejos supervisan la efectividad del sistema público de enseñanza” (Órnelas, 2003, p.128).

El peso del contexto es innegable y, por lo menos, igualmente importante. "Hay una clara concentración de los servicios educativos con condiciones más precarias en las entidades más pobres del país, y los alumnos de esas escuelas provienen de familias que tienen condiciones poco favorables para el aprendizaje". En este sentido, la participación social en educación constituye una parte fundamental en la búsqueda de políticas educativas para la toma de decisiones en la problemática de la escuela y el entorno.

Una de las tareas centrales que se tienen los que de alguna manera se encuentran vinculados a la educación, es lograr una metamorfosis de la escuela que nos permita adaptarla a un tiempo en el cual el principio y fundamento sea el cambio que se ha venido generando muy lentamente y que se debe agilizar principalmente por los siguientes puntos:

- a) El desarrollo de la escuela básica, que en los sistemas educativos mundiales se ha elevado hoy entre 9 y 11 grados obviando la profesionalización temprana y planteando que esta escuela debe ser la base del conocimiento y debe equipar a los niños/as y jóvenes, con las herramientas básicas para entrar en el conocimiento en ves de “recibir” ese conocimiento.

- b) Un replanteamiento de lo pedagógico que se ve modificado y sacado de los estrechos marcos de las relaciones gestadas en el proceso de enseñanza-aprendizaje, para entrar en las transformaciones de final de siglo a esos procesos de semiotización de la vida cotidiana (por lo tanto pedagogización de ella) para intentar comprender cómo opera la acción educativa en los distintos contextos.
- c) Un nuevo planteamiento de calidad en el cual se produce un desplazamiento de aquello que lo reducía a la didáctica escolar y de aula para convertirlo en un tema central en la definición de políticas estatales que atiende no sólo los procesos educativos según los contextos, sino también sus condiciones institucionales de realización en la singularidad de los establecimientos.
- d) Un/ a maestro/ a profesional La escuela deja de ser simplemente la transmisora de conocimientos y reorganizadora de socialización para ganar la especificidad de trabajar conocimientos y socialización bajo relaciones sociales escolares, lo que exige un/a profesional cuya práctica social tiene como campo de acción la organización, transformación y construcción de lo nuevo de esas relaciones sociales escolares.
- e) Un Educando al centro de la construcción escolar. También como final de un largo proceso de ubicación de la infancia en la modernidad, se termina por volver central al actor infantil-juvenil en la actividad educativa, produciendo una serie de transformaciones en los tipos de interacción, de gestión y de constitución de los sujetos al interior de la institución.
- f) Unos nuevos saberes sobre la escuela. Aparecen formas reflexivas propias de tiempos de incertidumbre y cambio que ponen más énfasis en procesos como: “cambiar en medio del cambio”, lo que va a generar una escuela radicalmente distinta.
- g) Un cambio del sentido escolar que tiene como característica un abandono del pasado, en el que la fuerza ya no está en qué se conoce sino en dotar

de capacidades y habilidades que posibiliten ver cómo aparecerán las futuras realidades. Es decir, una movilidad horizontal en el conocimiento, que le permite en su manejo construir una prospectiva con él.

### ***5.6 El compromiso social por la calidad de la educación***

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 pretendía esencialmente mejorar la calidad de la educación. La idea que surge, para lograr los objetivos del programa fue la de incluir a los actores que de alguna forma estuvieran involucrados en la educación. Para lograr los fines se expresó que era necesario un “gran acuerdo nacional” en donde se involucrara a los actores sociales en los procesos educativos, en el sentido de unificar esfuerzos, anteponiendo el interés nacional a los propósitos individuales o de grupo.

A partir de esta idea, surge el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE). Con la participación de la SEP, SNTE, los gobiernos estatales, universidades y diversas organizaciones sociales, firmado en agosto de 2002. En este sentido, “Norma Veloz, hace notar que el CSCE que a diferencia del ANMEB, plantea el mejoramiento tanto de la educación pública como de la educación privada, y no solo en los niveles de educación básica, sino en todos los niveles y en todas las modalidades de educación” (Flores, 2006, p.8).

De tal forma el documento señalado justifica el ¿Por qué y para qué este compromiso? La idea consiste en afrontar los enormes retos de consolidar una educación como vehículo del cambio, estableciendo “Una vía privilegiada para impulsar el desarrollo armónico e integral del individuo y de la comunidad, es contar con un sistema educativo de buena calidad. Para mejorar la educación pública y privada en todos sus niveles y modalidades debemos crear una cultura nacional que la identifique como el medio fundamental para lograr la libertad, la justicia y la prosperidad individual y colectiva. En este propósito es indispensable aprovechar las valiosas aportaciones que han hecho nuestros investigadores y expertos en materia educativa” (CSCE; 2002).

El reto se establecía en referencia a la baja calidad de nuestra educación propiciada entre otros, por los siguientes factores:

- Enfoques concentrados en la enseñanza, que pasan por alto las necesidades de aprendizaje del alumno;
- Desiguales niveles de pertinencia y relevancia de los contenidos de los programas respecto a las expectativas de las familias así como de los sectores productores de bienes y servicios;
- Existencia de profesores con perfiles inapropiados para el adecuado desempeño de su función;
- Débil motivación de la comunidad educativa hacia la innovación;
- Falta de instrumentos de evaluación integral y, en general, un avance insuficiente en la cultura de rendición de cuentas;
- Formas de administración predominantemente burocráticas y verticales;
- Estructuras de gestión de lenta capacidad de respuesta en las oficinas centrales y en los planteles escolares;
- Infraestructura insuficiente para el buen desarrollo, de la tarea educativa;
- Insuficiencia de recursos económicos públicos y privados destinados a la educación; (CSCE, 2002)

De tal forma que el Compromiso ha pretendido la transformación sistema educativo basado en cinco retos principales que son:

- La transición demográfica, que implica un crecimiento mayor de la población en edad laboral frente a la población dependiente. Las próximas tres décadas presentarán una ventana de oportunidad para el desarrollo del país, pero solo si impulsamos a tiempo estrategias eficaces para la formación de recursos humanos. Tenemos que aprovechar el "bono demográfico" antes de que se intensifiquen las presiones para atender las exigencias de una, población que comienza a envejecer.
- La transición política, que demanda la afirmación de una identidad nacional cada vez más incluyente, así como el fortalecimiento de los valores propios

de la democracia: la solidaridad, el respeto, la participación social y la rendición de cuentas en el ámbito escolar y de cara a la sociedad.

- La transición social, que nos exige resolver con la mayor urgencia las desigualdades entre los grupos sociales, las regiones geográficas y los géneros, que caracterizan la realidad nacional. Ello implica la responsabilidad de atender plenamente las necesidades educativas de personal con capacidades diferentes, distintos grupos de edad y grupos étnicos y culturales diversos. No se trata sólo de promover la igualdad de oportunidades, sino de otorgar un trato pertinente a los desiguales, con políticas compensatorias de diferenciación positivo a favor de los más rezagados.
- La transición económica, que trae consigo la intensificación creciente de los flujos de intercambio económico y financiero, y también del conocimiento. La economía global creará oportunidades para avanzar en el desarrollo de nuestro país, siempre que logremos capacitar a los mexicanos para que puedan insertarse en un mercado de trabajo cada vez más competitivo, y para que aprovechen las ventajas de la innovación tecnológica<sup>1</sup> y del desarrollo científico.

Se ha pronunciado de la transición cultural que reclaman los ciudadanos con las actitudes y las aptitudes necesarias para adaptarse a un contexto de cambio acelerado en todos los órdenes, y conscientes de la necesidad de fortalecer la identidad nacional. En este sentido, la educación debe estimular una actitud emprendedora y fomentar una actividad creadora para que los actores sociales puedan utilizar la multitud de medios ahora disponibles para adquirir conocimientos de todo tipo. En suma, el Compromiso pretende una educación que debe preparar a los mexicanos para que puedan aprender a lo largo de la vida.

Es también que el Compromiso hace énfasis de la importancia de contribuir al desarrollo a través de la innovación de los esquemas de la participación social en torno a las instituciones educativas, se trata de la suma de esfuerzos para

fortalecer su papel de los ciudadanos como agentes del cambio. De que todos participen en un ambiente de respeto y corresponsabilidad en el que se valore la contribución de todas las organizaciones de la sociedad, tanto del sector público como del privado y del social.

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

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

Sin embargo, entre las críticas en referencia a la formulación del Compromiso estuvieron la falta de información sobre cómo se iba a articular la acertada medida de concursar las plazas de directivos escolares con el Programa de Carrera Magisterial. Por otra parte, el Compromiso no especificaba qué acciones se habrían de emprender para impulsar la real participación de los sectores involucrados pues omitía mencionar a los consejos de participación social. A este respecto, vale la pena recordar que se aseveró que el Conapase, se había reactivado dentro del espíritu del Compromiso Social por la Calidad de la Educación. Ahora se pregunta por el ejercicio de seguimiento de los compromisos contenidos y por el supuesto Consejo que debía ser integrado por representantes de los sectores que suscribieron el acuerdo, el cual, se decía, tenía que presentar reportes periódicos sobre los avances realizados.

A un año de signado tal compromiso, las acciones emprendidas por los principales actores incluidos en dicho acuerdo. Se destaca el controvertido papel de los líderes sindicales en el desarrollo educativo del país, los magros cambios en la asignación de recursos públicos a la educación por parte del gobierno, Además, el papel de los medios de comunicación masiva, en específico, la televisión que no ha asumido su papel suscrito en el Compromiso. En 2004, el doctor Reyes Tamez señaló que, “en los único en que hemos avanzado es en la televisión por cable, hemos ganado espacios para la educación y firmado convenios con canales como Nacional Geographic, Discovery, History Chanel Arts and Entertainment, etc., para que nos cedan los derechos y podamos utilizar sus materiales sin costo en las escuelas (Latapi, 2004, p.227).

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

### ***5.7 El Consejo de Especialistas***

Uno de los puntos que a través del tiempo se ha planteado es la incidencia de la investigación a través de sus diversas organizaciones en correspondencia al pronunciamiento de una participación en la educación. Al contrario de otros programas educativos, es aliciente que el PNE 2001-2006 menciona el recurrir constantemente al papel de la investigación dentro del proceso de formulación de

política educativa. “Gracias a mecanismos eficaces de fomento, la investigación y la innovación educativas se habrán fortalecido y contribuirán sistemáticamente a mejorar la calidad del Sistema”. En consonancia con esta visión moderna y como parte de este objetivo, se estableció como meta que en 2002 se pusiera en marcha el consejo de especialistas con el propósito de recoger sistemáticamente los puntos de vista de destacados investigadores y así fortalecer la toma de decisiones. A 2005, sin embargo dicha meta no se ha cumplido. Sigue sin existir un órgano consultivo a través del cual las autoridades confronten sus puntos de vista con los de los especialistas. La clase política de nuestro país se ha conducido con ciertas prácticas de simulación de una participación democrática interpretadas en el contexto actual con base en un ejercicio del poder por el poder.

## **CONCLUSIONES**

A más de una década y media de la implementación de la Política de Participación Social en la Educación por parte del Estado mexicano, podríamos considerar que los resultados no son del todo satisfactorios. La indiferencia por la participación, se ha caracterizado principalmente por una ausencia de los actores sociales no solo en la educación, sino en otros ámbitos de la política y de la vida en sociedad. De tal forma que no se ha logrado que la sociedad en su conjunto, incida en la educación. La política educativa de participación no encuentra el andamiaje a través de la estructuración, que permita conformar una estructura que la sustente.

Se trata en definitiva de tener la posibilidad de construir un proyecto profesional, laboral y de vida, que se encuentre al alcance de todas las personas con su participación. Los desafíos de la sociedad no se refieren únicamente a su capacidad de adaptarse a las demandas por parte del Estado sino a su capacidad de promover una transición hacia un nuevo paradigma de pensamiento y de organización social que ponga el acento en la sustentabilidad de las necesidades de la sociedad a través de la participación en la educación. Todo ello sin la restricción de barreras institucionales y con el debido reconocimiento por parte de la sociedad. No se pretende que la participación social en la educación resuelva los problemas generados a través del tiempo. Se trata de la edificación de un sistema educativo con problemas y sin problemas, pero en todo caso compartido por el propio Estado y la sociedad. De tal manera, que hoy en día, se continúa con la búsqueda de elementos que puedan proporcionar la estructuración de una participación social en la educación. Por tal motivo, se hacen algunas reflexiones de las complicaciones en la estructuración de esta política educativa.

- **En cuanto a la estructuración**, podemos mencionar, que una de las problemáticas radica en la estructuración de esta política, la cual no ha recobrado aspectos relativos a la percepción de los ciudadanos del significado de conceptos como: democracia, participación, sociedad civil y

de la misma educación y sus objetivos. La comprensión misma de estos conceptos, así como la complejidad en el sentido de su imbricación en los procesos para la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, requiere de un análisis mucho mas profundo en la relación sociedad-Estado a través de los actores sociales, siendo los representantes del Estado quienes debieran establecer los foros y convocatorias convenientes, buscando los resultados deseados basados en consensos de la sociedad en su conjunto.

- **En cuanto al Estado.** podemos mencionar que las estructuras de poder que se han generado a través del tiempo continúan influenciando en la toma de decisiones de los representantes del Estado obstaculizando el desarrollo de esta política.
  1. Se destaca las resistencias por parte del SNTE al no permitir lograr acuerdos que sustenten los procesos en la implementación de esta política, y a la incapacidad del propio Estado de lograr los consensos necesarios.
  2. La implementación del considerado “nuevo federalismo” ha sido utilizado por parte del estado como uno sistemas de retribución del poder ya que no ha logrado una real descentralización de la educación, afectando particularmente la toma de decisiones de los representantes de los Estados, los Municipios y de la propia escuela.
  3. El Estado ha sido influenciado por los organismos internacionales en la determinación de los proyectos educativos, provocado la aplicación de políticas educativas con características homogéneas en esquemas de diversidad.
- **En cuanto a la normatividad.** Se precisa la necesidad de revisar el marco legal en que se sustenta la participación social en la educación con el propósito de verificar su pertinencia a través de:

1. Incluir recursos de apelación para que los padres de familia puedan hacer valer sus derechos.
  2. Se establezca un sistema de rendición de cuentas de los actores quienes intervienen en esta política educativa
  3. Reformar las formas de designación de los miembros del CONAPASE, así como su conformación para que deje de ser una estructura complicada, vertical e ineficaz
  4. Definir claramente las atribuciones de los consejos de participación social con el propósito de saber qué actores podrían incluirse en tales esquemas y hasta qué grado llega su participación.
- **En cuanto a la operatividad de los consejos de participación.** Con la escasa información acerca del funcionamiento aun quedan dudas de su operatividad además de su efectividad de los consejos de participación social en sus diferentes niveles. La impresión que se tiene de estos CPS, en referencia a la normatividad en la que se encuentran sujetos, no son compatible con su finalidad. Se somete a un órgano de decisión dependiente a unas reglas que lo encuadran y obstruyen. Los CPS, lejos de ser un instrumento de mejoramiento para el sistema educativo, con esa normativa se constituyen en órganos de legitimación del poder centralizador, disciplinador y de control del gobierno central.

## ■ Bibliografía

Alfíz Irene (1997). El proyecto educativo institucional (propuesta para un diseño colectivo) ed. Aique, Buenos Aires Argentina.

Amilburu García María (1996). *Aprendiendo a ser humanos*. Una Antropología de la Educación, ed. Universidad de Navarra, S.A. España.

Arnáut Alberto (1998). *La federalización educativa en México* (Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa 1989-1994), ed, Colmex, México.

Bartomeu Montserrat (1992). *Epistemología o fantasía*, el drama de la pedagogía. Los cuadernos de del acordeón No 16 año 3, vol. 4. UPN México.

Benítez Fernando (1995), Lázaro cárdenas y la Revolución Mexicana II, (El caudillismo), ed FCE, México.

Cabrero Mendoza Enrique. (2000), *Usos y costumbres de la hechura de las políticas públicas en México*. Límites de la *policy sciences* en contextos culturales y políticamente diferentes, gestión y política pública, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, México.

Calva, José Luís (1993). *El modelo Neoliberal Mexicano*, ed FONTAMARA México.

Canto Sáenz Rodolfo (2000). Gestión y Políticas públicas, políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. Vol. IX, num. 2. México, segundo semestre. CIDE.

Castells, M. (1999) *“La red y el yo”* (prologo). En la era información. La sociedad red Vol. 1 México: ed. Siglo XXI.

Casullo Nicolás (1989) El debate modernidad posmodernidad. Ed, PUNTOSUR, Buenos Aires Argentina.

Cohen J. Ira (1996) *Teoría de la estructuración*. Anthony Giddens y la Constitución de la Vida Social, ed, UAM. México.

Durkheim Émile (2006). *Educación y Sociología*, ed, colofón. México.

De La Hidalga Luís (1988). *El equilibrio del poder en México*, ed UNAM, México

Delval Juan (1990). *Los fines de la educación*, Siglo Veintiuno Editores, España.

Dubet, F. (1987), “*De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto*” *Estudios Sociológicos* 7 (21), septiembre-diciembre 1987. México: Colegio de México, pp.519-564.

Flores Crespo Pedro (2005). IV. Participación social y ciudadanía, ed. Observatorio Ciudadano de la Educación, México.

Francesc Pedró, Irene Puig. (1998) *Las reformas educativas. Una perspectiva política comparada*, ed. Paidós, Argentina.

Fullat Octavi. (1994). *Política de la educación*, Politeya-Paideia, ed, CEAC, Barcelona España.

Giddens Anthony (1984). *La constitución de la sociedad*, Bases para la teoría de la estructuración, ed. Amorrourt, Buenos Aires Argentina.

Giddens Anthony (2000). *La tercera vía*, La renovación de la social democracia, ed. Taurus, México.

Giddens Anthony, (2001). *Las nuevas reglas del método sociológico*, Crítica positiva de las sociologías comprensivas, ed. Amorrourt, Buenos Aires Argentina.

Gimeno J. Sacristán (1999). *Poderes inestables en educación*, Nuevos mapas en la educación. V ed, Morata. Madrid España.

Harmon M. Michael (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, ed Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Hopenhayn Martín (1999). *El gran eslabón*, ed FCE, México.

Ianni Octavio (1999). *Teorías de la globalización*, ed, siglo XXI editores, México,

Lavin de Arrive Sonia. (1990). *Competencias básicas para la vida: intento de una delimitación conceptual*, ed. Centro de Estudios Educativos A.C. México.

Leftwich Adrian (1996). *¿Qué es la política? La actividad y su estudio.*, ed. FCE México.

Loyo Brambila Aurora (1995). *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, ed, CESU. México.

Latapi Pablo (1995). *Tiempo educativo I*, ed UNAM, México.

Latapi Pablo (2004). *La SEP por dentro*. Las políticas de la secretaría de educación pública, comentadas por cuatro de sus secretarios, (1992-2004) ed FCE, México.

Labastida Horacio (1995). *Reforma y Republica restaurada 1823-1877*, ed PORRUA México.

Majone Giandomenico (1997). *Evidencia Argumentación y Persuasión en la formulación de las políticas públicas*, ed. FCE, México.

Marlene Lockheed y Mariana Vespoor (1995), *La mejora de la educación primaria en los países en desarrollo: un examen de las opciones de política*. Ed. División de Educación y Empleo, Departamento de Población y Recursos Humanos del Banco Mundial.

Márquez Brachet Viviane (1994). *El pacto de dominación, Estado, clase y reforma en México (1910-1995)* ed, Colmex, México.

Medina Peña Luís (1995). *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-1994* ed FCE. México.

Méndez B. Luis H. (1997). *Poder, ideología y respuesta social en México (1982-1996)*, ed, UAM, Azcapotzalco.

Muñoz Izquierdo Carlos, (1996), *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas* (investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema), ed FCE México.

Nacional Financiera (1963). *50 años de revolución Mexicana en cifras*. México,

Narodowski, Mariano (2002). *Nuevas tendencias de políticas educativas*. Estado, mercado y escuela, ed. Gernica, Buenos Aires Argentina.

Noriega Chávez Margarita. (1996), *En los laberintos de la modernidad, globalización y sistemas educativos*, U.P.N. México,

Órnelas Carlos. (1995), *El Sistema Educativo Mexicano*. (La transición a de fin de siglo), ed, Fondo de Cultura Económica, México.

Órnelas Carlos. (2003), *Evaluación Educativa: Hacia la Rendición de Cuentas*, (Memoria del Segundo Encuentro Internacional de Educación), ed, Santillána. México.

Pardo María del Carmen, (1999). *Federalización e Innovación Educativa en México*, ed, Colmex, México.

Proudhon. (1992) *El principio federativo*, ed: GERNICA, México,

Pereira Menaut Antonio Carlos, (2000). *Doce tesis sobre la política*. La tradición clásica de la política y la democracia contemporánea. UNAM. México.

Quintanilla Susana (1997). *Escuela y sociedad en el periodo cardenista*, ed FCE, México.

Torres Rosa María (2000). *Educación para todos* (La tarea pendiente) ed. POPULAR, S.A. España.

Touraine Alain (2000) *¿Qué es la democracia?*, ed, FCE, México.

Salinas Álvarez Samuel (1984), *Maestros y Estado*, (estudio de las luchas magisteriales 1979-1982), ed LINEA, (UAG), (UAZ), México.

Sartori Giovanni (2002). *La política*, lógica y método en las ciencias sociales, ed, FCE, México.

Sierra Justo, (1950) *Evolución política del pueblo mexicano*, ed: FCE, México,

Solana Fernando (1981). *Dirección general de programación de la Sep* 596, 598

Tedesco Juan Carlos (2000). *El nuevo Pacto Educativo*, ed. GRUPO ANAYA S.A. Madrid España.

Teresina Bertussi Guadalupe (2001), *Anuario Educativo Mexicano*, (visión retrospectiva), ed. UPN. México.

Tiramonti Guillermina (1997). *Los imperativos de las políticas educativas de los 90*. Propuesta educativa 17, ed, Novedades Educativas, Buenos Aires Argentina.

Aguilar Villanueva F. Luís (1996). *El estudio de las políticas públicas*, ed, Porrúa, México.

Rivas Navarro Manuel (2000). *Innovación educativa*, (Teoría, procesos y estrategias) ed, SÍNTESIS, Madrid España, pp. 259-261.

Weber Max (1991). *El político y el científico*, ed, Premia, México.

**Documentos Oficiales:**

-Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica.

-Artículo Tercero Constitucional

-Acuerdo No 280 por el que se establece los Lineamientos Generales a los que se ajustaran la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la educación.

-Acuerdo No 260 por el que se establecen los lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación

-Compromiso social para la calidad de la educación (2002)

-CONAPASE 2005. "La participación social en la educación" Villa Hermosa Tabasco.

-Ley General de Educación

-Programa Nacional de Educación 2001-2006

### **Referencias Hemerográficas**

Arnáut Alberto. (2001) *Balance de la educación en México*. (La transformación del SNTE), Marzo, revista educación, No 70. México.

Arnove Robert F. (1998). *La sociología política de la educación y el desarrollo en Latinoamérica*. El Estado condicionado, neoliberalismo y política educativa. Revista educativa, núm. 316, pp. 85-07.

Corvalán R Javier (2000). *Apuntes para el análisis de la participación en intervenciones educativas y sociales*. Revista latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXX, núm. 4, pp.9-50.

Pasillas Valdez Miguel Ángel (1992). "Pedagogía, educación, formación" 143-156. En Rev. De Acatlán 1. México: UNAM ENEP- Acatlán.

Covarrubias Cristina (2003). Los valores de los mexicanos. Rev. Este país, No 152, noviembre, México.

La Jornada (14 febrero de 2004)

**Referencias electrónicas**

Rosa María Torres (2007). *Incidir en la educación*. Polis Revista de la universidad Bolivariana, Volumen 5 No 16.

[www.revistapolis.cl/16/torr.doc](http://www.revistapolis.cl/16/torr.doc)

Torres Rosa María (2001) participación ciudadana y educación.

[www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)

Zorrilla Fierro Margarita. (2002). *Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas*. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 4 (2).

<http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

Audelo Cruz Jorge Mario, *corporativismo*.

[www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/5.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/5.pdf)

Uvalle Berrones Ricardo s/n. *Descentralización política y federalismo, consideraciones sobre el caso México*, .Gestión y estrategia, ediciones Internet,

[www.azc.uam.mx](http://www.azc.uam.mx)

Programa para abatir el rezago educativo (1994) Banco Interamericano de Desarrollo.

[www.iadb.org/exr/doc98/apr/me846s.htm](http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/me846s.htm)

Programa para Abatir el Rezago Educativo (1996)

<http://sftp.conafe.edu.mx/mportal7/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=599&icveProg=3&config=OC>

La participación social en la escuela.

[www.observatorio.org/comunicados/comun01.html](http://www.observatorio.org/comunicados/comun01.html))

Barral José Gabriel (2001). La política educativa en un sistema descentralizado.

[www.nodo50.org/igualdadydiversidad/g\\_pol-ed.htm](http://www.nodo50.org/igualdadydiversidad/g_pol-ed.htm)

# ANEXOS

## ANEXO 1

### Consejos de participación social (CPS) por entidad federativa

Entidad	Año de instauración del Consejo Estatral	Total de Municipios	CPS Municipales	% de CPS con respecto al total de Municipios	Escuelas	CPS Escolares	% de CPS con respecto al total de escuelas
Baja California Sur	NI	5	5	100	845	681	81
Coahuila	NI	38	36	95	3954	2544	64
Chiapas	NI	118	69	58	16591	8650	52
Hidalgo	NI	84	34	40	7403	6144	83
Veracruz	NI	220	68	31	19697	15445	78
Distrito Federal	NI	16	0	0	8106	3786	47
Querétaro	NI	18	0	0	3199	696	21
Tlaxcala	NI	60	0	0	1798	190	11
Nacional		2455	1077	44	208.131	133.535	64
Tamaulipas	1993	43	43	100	4784	4142	87
Campeche	1993	11	11	100	1741	1408	81
Guerrero	1993	76	76	100	10041	5772	57
Tabasco	1993	17	15	88	4745	3877	82
San Luis Potosí	1993	58	40	69	7759	5603	72
Chihuahua	1993	67	0	0	5611	3224	57
Puebla	1994	217	135	62	10672	4292	40
Yucatán	1997	106	106	100	3122	2150	69
Sinaloa	1999	18	18	100	6068	5000	82
Aguascalientes	1999	11	11	100	1567	1256	80
Baja California	1999	5	5	100	3068	1175	38
Durango	1999	39	37	95	4966	2589	52
Estado de México	1999	124	25	20	16518	12508	76
Michoacán	1999	113	0	0	11028	2464	22
Quintana Roo	2000	8	8	100	1594	1311	82
Nayarit	2000	20	20	100	2682	1946	72
Zacatecas	2000	57	57	100	4824	2871	60
Guanajuato	2000	46	43	93	10368	7725	75
Colima	2001	10	10	100	1031	802	78
Sonora	2001	72	30	42	4059	3271	81
Nuevo León	2001	51	21	41	5458	3642	66
Oaxaca	2001	570	0	0	11543	8141	70
Jalisco	2002	124	124	100	11555	8793	76
Morelos	2002	33	30	91	1734	1437	83
NI= NO INSTALADO							

FUENTE (FLORES CRESPO PEDRO 2005)

## ANEXO 2

### PRIMERA CONSULTA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

#### INSTRUCTIVO PARA LA CONSULTA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN.

El presente cuestionario tiene la finalidad de ayudarle a consolidar el concepto de participación social en su escuela, mediante preguntas orientadas a la reflexión y el involucramiento de toda la comunidad escolar en este proceso.

Para realizar el presente ejercicio se convocará al Consejo Escolar de Participación Social, en caso de no estar instalado se le invita cordialmente a conformarlo (la información relativa a la posible instalación de consejos escolares será enviada a la autoridad educativa estatal correspondiente, para su validación y registro).

1. El Consejo Escolar invitará a los padres de familia, maestros y otros para que participen en la solución de este cuestionario.
2. Considere el espacio de reunión según el número de participantes en la solución de este cuestionario.
3. Quien presida la reunión deberá tener al menos el apoyo de dos personas del Consejo para el proceso y conteo de votos.
4. Tenga preparadas las preguntas anotándolas en un pizarrón, rotafolio o cartulina colocados a la vista de todos.
5. Contabilice el número de asistentes de acuerdo al tipo de participante, esto es, número de maestros, número de padres de familia etc.
6. Explique a los asistentes el objetivo, metodología y dinámica de la reunión de manera clara y pausada.
7. Se recomienda leer dos veces en voz alta cada pregunta con sus respuestas. Con la primera pregunta se busca generar la comprensión y reflexión sobre cada una de las preguntas y respuestas, la segunda está dirigida a la selección de opiniones y conteo de votos. Se debe pedir a los asistentes que voten por una sola opción de respuesta en cada pregunta.

**Ejemplo: los asistentes levantarán la mano en las respuestas que consideren correctas. Los ayudantes contabilizarán los votos. El que preside la reunión anota los votos en el espacio asignado del cuestionario.**

8. Para dar validez a los resultados obtenidos, se solicitará a los integrantes del consejo firmar en la parte interior de este documento.
9. Devuelva el cuestionario resuelto por la misma vía en que le fue entregado, a más tardar cinco días después de haber sido recibido.

#### Firmas de los integrantes del Consejo Escolar de participación Social.

	Nombre	Firma	Dirección y teléfono
1			
	Presidente del Consejo Escolar		
2			
	Secretario Técnico del Consejo Escolar		
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			

#### Bases para la instalación del Consejo Escolar de Participación Social. Acuerdo secretarial No. 280

"Artículo 19 En cada escuela pública de educación básica se creará un consejo escolar 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. Consejos análogos podrán operar en escuelas particulares de educación básica.

Artículo 20 Los consejos escolares de participación social en la educación se conformarán por un consejero presidente y hasta por 15 consejeros. Se designarán a un secretario técnico que será nombrado por mayoría de votos de entre los integrantes de cada consejo escolar".

## ANEXO 3

Identificación de la escuela																	
Nombre																	
Clave de la escuela					Localidad												
Municipio					Entidad o estado												
Fecha de instalación del CONSEJO ESCOLAR			Día	Mes	Año	Fecha de realización de la CONSULTA			Día	Mes	Año						
			/	/	/				/	/	/						
Número de asistentes a la CONSULTA																	
Maestros			Padres de Familia			Personal Administrativo			Ex alumnos			Vecinos y otros invitados			Total de asistentes		
<b>1. En su opinión ¿Qué es la participación social en la educación?</b>											<b>Votos</b>						
a) Cuando las personas trabajan organizadas por el bien de la escuela																	
b) La forma más fácil de escuchar las propuestas y lograr beneficios para todos.																	
c) Asistir a las reuniones de la escuela y manifestar su opinión.																	
d) Distribuir la carga de trabajo entre todos para encontrar soluciones																	
e) Todas las anteriores																	
<b>2.- Desde su punto de vista: las personas se organizan mejor para trabajar por su comunidad cuando...</b>											<b>Votos</b>						
a) Reciben algo a cambio																	
b) Ven soluciones a sus problemas y se sienten bien participando																	
c) Las autoridades se los ordenan y supervisan																	
d) Participan todos por igual y su esfuerzo da resultados																	
<b>3.- Para propiciar la participación en beneficio de la escuela se requiere que las personas...</b>											<b>Votos</b>						
a) Se reconozcan como parte de la comunidad escolar																	
b) Conozcan las actividades y detecten las necesidades y soluciones de la escuela																	
c) Vean los resultados positivos de sus nociones y el resultado fuera de la escuela																	
d) Todas las anteriores																	
<b>4.- ¿Qué es el Consejo Escolar de Participación Social?</b>											<b>Votos</b>						
a) Grupo de personas que promueven en la comunidad escolar las actividades culturales, deportivas, mejoramiento de la escuela, seguridad escolar y protección civil.																	
b) Son quienes apoyan el mejoramiento de la infraestructura del plantel convocando a la comunidad para realizarlos.																	
c) Se encargan de recabar y banalizar la opiniones y propuestas pedagógicas y de gestión escolar.																	
d) Todas las anteriores.																	
<b>5.- En opinión de ustedes ¿Cómo podría el Consejo Escolar de Participación Social obtener recursos para el beneficio de la comunidad de la escuela?</b>											<b>Votos</b>						
a) Realizando actividades, como Kermeses, concursos, sorteos y rifas entre otras parecidas.																	
b) Solicitando donaciones en especie a padres de familia, ex alumnos y vecinos.																	
c) Visitando comercios, empresas y pequeños negocios para solicitar apoyo.																	
d) Gestionando programas de apoyo ante las autoridades locales, estatales y federales.																	
e) Acudiendo a organizaciones civiles, fundaciones e instituciones de asistencia																	
f) Todas las anteriores.																	
<b>6.- ¿Quiénes pueden participar en el Consejo Escolar de Participación Social?</b>											<b>Votos</b>						
a) Directivos escolares, maestros, padres de familia y empleados escolares.																	
b) Ex alumnos, vecinos y representantes de organizaciones sociales.																	
c) La comunidad en general.																	
d) Todos los anteriores.																	

7. Las propuestas que han logrado mayor y mejor participación de la comunidad escolar están relacionadas con	Votos
a) Mejoramiento y conservación de la infraestructura física educativa.	
b) Actualización e innovación de los materiales y métodos para la enseñanza.	
c) Recabación de opiniones y sugerencias pedagógicas de la comunidad universitaria.	
d) Desarrollo de una cultura de corresponsabilidad social de la comunidad escolar.	
e) Promoción de actividades culturales, recreativas y de reconocimiento social de personalidades de la comunidad escolar, protección civil, seguridad escolar y asistencia social de la comunidad.	

8.- De acuerdo a los siguientes valores ¿Con cuál se identifica más?	Votos
a) Respeto.	
b) Honestidad	
c) Tolerancia	
d) Solidaridad	
e) Identidad racional	
f) Participación social	
g) Conciencia cívica	

9.- Mencionen tres propuestas de participación social en su escuela.

FUENTE [www.conapase.org.mx](http://www.conapase.org.mx)