

# *La participación de la sociedad*

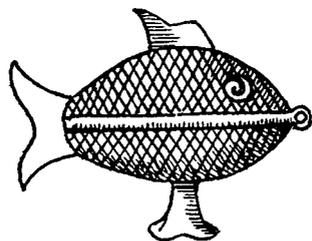
## en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación

PABLO LATAPÍ SARRE\*

A partir de la problemática que enfrenta Observatorio Ciudadano de la Educación —ONG que ejerce la vigilancia crítica de las políticas educativas en México—, se profundiza en el tema de la participación de la sociedad en la formulación de las políticas educativas. Se pretende que la participación social deje de ser una “caja negra” en la que se confunden los diversos actores y procesos. Las reflexiones versan sobre los nuevos conceptos de la sociedad civil y de ciudadanía que están emergiendo en las sociedades democráticas modernas, la proliferación de los ONG, los procesos de participación que pretenden incidir en las políticas educativas (en particular aquellos en los que participan los investigadores), así como las características del actual contexto mexicano. Se espera que estas reflexiones, además de ayudar a Observatorio a esclarecer sus problemas, permitan profundizar en las características de la participación social en la educación en general.

*Focusing on the problems faced by Observatorio Ciudadano de la Educación —a non-governmental organization acting as critical watch of educational development in Mexico— the essay analyses the subject of participation of society in educational matters, especially in the decision making process concerning educational policies. It is contended that social participation should cease to be a “black box” in which very different actors and processes are indistinctly mingled. Several concepts are dealt with: the new definition of civil society and citizenship demanded by emerging phenomena in modern democratic societies, the forms of participation related to the adoption of educational policies (particularly through the intervention of educational researchers) and the building of networks of NGO’s. Characteristic of Mexican present society (its incipient democratic culture or lack of adequate legislation) are also considered. Beyond the immediate application to the case of Observatorio, these reflections may contribute to a better understanding of social participation in education in general.*

Sociedad civil/ Políticas educativas/ Ciudadanía/ Participación/ Democracia  
*Civil society/ Educational policies/ Citizenship/ Participation/ Democracy*



Recibido: 11 de agosto de 2004

Aprobado: 26 de octubre de 2004

\* Investigador emérito del CESU. Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, Universidad de Hamburgo, Alemania. Premio Nacional en Ciencias Sociales, Historia y Filosofía, 1996. Sus líneas de investigación son la política educativa nacional; valores, cultura y educación. Entre sus múlti-

ples publicaciones se encuentran: *La investigación educativa en México*, México, FCE, 1995; *Un siglo de educación en México*, 2 vols., México, FCE, 1998; *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo* (en coautoría con Manuel Ulloa), México, CESU/FCE, 2000, y *Metodología de la planeación de la educación básica* (en coautoría con Manuel Ulloa), México, CESU, 2004.

1. Su principal actividad ha sido la publicación de más de 120 Comunicados quincenales en el periódico *La Jornada*, a partir del 20 de enero de 1999, que se han recopilado en tres volúmenes: vol. I (Comunicados 1 a 30), mayo de 2000; vol. II (Comunicados 31 a 60), septiembre de 2002; y vol. III (Comunicados 61 a 90), enero de 2003; también ha organizado foros nacionales y estatales. Véase [www.observatorio.org](http://www.observatorio.org); "Comunicado 117 de OCE", y Rosa María Torres, 2003, p. 54. OCE se constituyó como asociación civil en agosto de 2001; se gobierna mediante sus propios órganos como organismo independiente y cuenta con el aval de más de 800 ciudadanos que respaldan sus actividades en todos los estados de México.

## INTRODUCCIÓN

Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) es hoy una referencia obligada en el medio de la educación mexicana. Iniciado hace más de cinco años por un grupo de investigadores de la educación, se propuso ser una instancia de vigilancia social de las políticas educativas que ejerciera un seguimiento crítico sobre su formulación y ejecución y dialogara con las autoridades aportando conocimientos, juicios documentados y cuestionamientos. En su diseño se proponía también: abrir un espacio social para el análisis y discusión de las políticas seguidas, sensibilizar a la sociedad sobre aspectos problemáticos que afectan a la educación del país y dar cauce a las demandas educativas de los sectores que no reciben la atención que merecen.<sup>1</sup>

Sin pretender representar a la totalidad de la sociedad, OCE se ha ido consolidando como un nuevo sujeto en el debate sobre temas educativos, integrado fundamentalmente por investigadores que actúan en cuanto ciudadanos.

En paralelo con estos logros, tanto más notables cuanto sus actividades se llevan a cabo por esfuerzos no remunerados de sus miembros, OCE se ha cuestionado repetidamente sobre algunos problemas fundamentales no resueltos que atañen a su identidad, sus fines específicos, sus formas y procedimientos de participación y otros temas que abren dilemas para su futuro desarrollo.

## DEL CASO DE OCE AL PROBLEMA GENERAL DE LA PARTICIPACIÓN

El propósito de este ensayo es profundizar, a partir del caso particular de OCE, en el problema de la participación de la sociedad (PS) en la educación y aportar elementos para su solución. Las incertidumbres que enfrenta esta asociación se originan, en buena parte, en indefiniciones conceptuales que afectan a otros muchos organismos sociales que se proponen "participar en la educación" (OCE, 2002 y 2004). Siendo la participación evidentemente necesaria para mejorar el carácter democrático de la toma de decisiones de política educativa y en última instancia la calidad del servicio educativo, su avance como proceso sociopolítico y organizativo se ve frenado por esas indefiniciones. La práctica de la participación debe incorporar un esfuerzo de clarificación que no sólo la acompañe sino en parte también ayude a determinar las formas que adopte.

Aclarar cómo debe entenderse la PS en la educación es de gran importancia tanto para la construcción de la democracia en sus aspectos cotidianos y operativos, cuanto para proponer de qué manera los conocimientos sobre educación de que dispone la sociedad —entre otros los especializados como en el caso de OCE— pueden traducirse en decisiones de política.

#### AMBIGÜEDADES DE LA “PARTICIPACIÓN”

No obstante la importancia que se otorga a la PS, principalmente para vivificar la democracia, su concepto adolece de grandes ambigüedades.

Las primeras que saltan a la vista son semánticas: “participar” significa formar parte de, pero al aplicarse a la sociedad, no se aclara con qué finalidades, en qué procesos, a nombre de qué intereses, ni con qué representación. En el caso de la educación, en concreto, el término encubre aspectos muy variados, que pueden ser incluso contradictorios: participa quien protesta por las violaciones a su derecho a la educación, pero participa también quien colabora con programas del Estado; asimismo, quien exige rendición de cuentas o quien trabaja en mejorar los libros de texto. Tampoco ayuda entender el término como sinónimo de acciones de la “ciudadanía” que refuercen la vida democrática cotidiana sin especificar cuáles son. No ha resultado positivo que tanto el discurso gubernamental sobre “participación” como el de la “sociedad” encubran por su generalidad y ambigüedad la complejidad de la representación de la sociedad.

Para comprender mejor las ambigüedades del término “participar”, ayuda distinguir sus principales acepciones. Si, en general, participar significa tomar parte en algo, tener injerencia en alguna actividad junto a otros, pero sin capacidad para decidir o ejecutar, al aplicarse desde una perspectiva sociológica o política (ambas de interés para este ensayo) le sobrevienen otras acepciones. Desde la perspectiva sociológica, participar significa formar parte de un grupo social o realizar una actividad a partir de, o en nombre de ese grupo. Desde la perspectiva política, significa estar activo en los procesos de la vida democrática y también identificarse con un sistema de gobierno que se concibe como medio para alcanzar ciertos fines comunes.

Recapitulando, el término “participar”, referido a la sociedad, puede tener cuatro significados principales:

- Tomar parte en la conducción de la sociedad, principalmente en la toma de decisiones de quienes la 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, etcétera.
- En el plano abstracto, se considera la participación un valor objetivo, constitutivo de la convivencia democrática y plasmado en las instituciones, que inspira los comportamientos ciudadanos.
- Y por ello es también una actitud subjetiva de los ciudadanos, basada en conocimientos y vivencias, favorable a los procesos democráticos.

Cabe notar que todas estas formas de “participar” son cualitativas o analógicas, o sea que se verifican en “escalas” que admiten grados diversos.

Lo que este ensayo se propone es esclarecer algunas de las ambigüedades enumeradas, de modo que la PS deje de ser una “caja negra” de formas indefinidas y adquiera contornos y significados precisos.

#### CÓMO PROCEDER

A la luz del objetivo de este ensayo, se presentarán algunas reflexiones que contribuyan a esclarecer la naturaleza de la PS en la educación. Para ello se abordarán varios temas que son centrales en su problemática, distinguiendo tres partes: primero, los conceptos más generales o teóricos, como el de sociedad civil (concepto que, se verá, está en construcción actualmente y recurre a varias teorías sociológicas para definirse) y el de ciudadanía, que se está reformulando a la luz de las exigencias de las sociedades democráticas modernas. Además, como la sociedad se expresa mediante los llamados organismos de la sociedad civil (OSC), nos detendremos a considerar los rasgos de estos organismos, especialmente su aspiración o pretensión de representar a la sociedad.

Una segunda parte aborda las características del contexto y momento actual de México, que añaden especificidades a la problemática de la participación social.

Finalmente, se añaden algunas consideraciones acerca de OCE pues es indispensable reflexionar en qué medida este organismo

cumple con las características de un OSC y comparte su problemática y, por otro lado, qué modalidades específicas adquiere su participación por el hecho de que pretende incidir en las políticas públicas sobre la educación a través de la reflexión, la crítica independiente y el diálogo con las autoridades.<sup>2</sup> Para esto, convalidará reflexionar en lo que esto implica, definiendo lo que es una “política pública” y en el proceso de negociación política del que depende su adopción.

Es también característica específica de OCE el que sus miembros e impulsores sean investigadores de la educación, lo cual supone que la forma en que participa, a partir de la sociedad, está marcada por su capacidad para aportar un conocimiento especializado a la discusión de los asuntos educativos y especialmente a la conformación de las políticas gubernamentales en este campo. Por esto se considerará también la relación entre la investigación educativa (IE) y las decisiones de política, relación que no ha sido aún satisfactoriamente explicada y está sujeta a varias hipótesis.

Como se pretende que OCE emprenda un ejercicio de clarificación en torno a estas cuestiones, se propondrán, en el Anexo, varias herramientas que pueden ayudar a realizar con éxito ese ejercicio.

De esta manera se espera contribuir a dos cosas: a que OCE avance en el esclarecimiento de su problemática institucional y, a partir de ello, a que se aclare en general el significado de la PS en educación.

#### ALGUNOS CONCEPTOS TEÓRICOS

¿Qué es hoy la “sociedad civil”? Sería incorrecto asumir que a partir de los estados nacionales el concepto de sociedad se identifica con “los gobernados”, en contraposición a “los gobernantes”; como lo evidencia la evolución de las ciencias sociales “sociedad” o “sociedad civil” (SC) tal cual se la denomina más recientemente se ha entendido de diversas maneras en cada época y de acuerdo con diversas corrientes interpretativas. La sociedad ha sido un concepto en continua construcción histórica.

Norberto Bobbio (1996, p. 1519 ss.) reconstruye los significados del concepto de SC desde el siglo XVII. Los iusnaturalistas la entendían como “sociedad política” contrapuesta a “sociedad natural” o estado de naturaleza; así también Locke y Kant. Rousseau y Hobbes, en cambio, la definían como “sociedad civilizada” en oposición a la salvaje. Para Hegel la SC, aunque par-

2. Estas modalidades de su acción contrastan con otras que pudieran adoptar otros organismos de la sociedad civil que actúan, por ejemplo, planteando demandas clientelares, presionando a partir de intereses políticos o exigiendo soluciones a conflictos con los derechos de los individuos.

3. Otras definiciones de SC, como la del *Diccionario de sociología de Oxford* (Marshall, Gordon, 1998, p. 74) destacan que la SC se relaciona con la vida pública, en contraposición a la privada o familiar, y que opera dentro del marco de la ley; asimismo, que abarca los movimientos sociales y presta su carácter dinámico a la "ciudadanía".

ticipa de algunas características del Estado, es una forma intermedia de asociación entre la familia y el Estado. Para Marx y Gramsci el concepto adquiere otras acepciones, como diremos después.

En el lenguaje de hoy, según Bobbio, se entiende por SC "la esfera de las relaciones entre los individuos, los grupos y las clases sociales, que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales". Es "la base de la que parten las demandas a las que el sistema político está obligado a dar respuesta". También puede decirse que "la SC es el ámbito de las relaciones del poder de hecho, en tanto que el Estado es la sede de las relaciones del poder legítimo"; entre ambos existe "una interrelación necesaria y permanente".

Y añade dos observaciones importantes para comprender las interacciones entre SC y Estado. Por una parte, "la SC se mueve más rápidamente que el Estado" y en ella "se forma continuamente un proceso de deslegitimación que el Estado no siempre está en condiciones de detener". Por otra, que "la solución de la crisis que amenaza la supervivencia de un Estado debe ser buscada ante todo en la SC, donde se pueden formar nuevas fuentes de legitimación y por tanto nuevas áreas de consenso".<sup>3</sup>

La reseña de Bobbio se detiene antes de los últimos fenómenos que han dado protagonismo a la SC y del debate teórico que esto ha suscitado. Sobresalen tres hechos que suelen citarse como fundamentales en las tres o cuatro últimas décadas. Por una parte, en la órbita soviética los movimientos disidentes invocaban su legitimidad subrayando que se contraponían a la conducción autoritaria de los regímenes establecidos; fincaban su identidad en representar una "sociedad" latente que empezaba a expresarse, constituida por ciudadanos con derechos propios. Por otra parte, en el ámbito latinoamericano, por las mismas fechas grupos de derechos humanos que protestaban contra las dictaduras militares en el Cono Sur también remitían la validez de sus protestas a su identidad de ciudadanos con derechos válidos e invocaban su legitimidad en cuanto expresiones de una "sociedad" contrapuesta a los gobiernos dictatoriales.

Finalmente, también en América Latina (aunque no exclusivamente ahí) se fue registrando una reacción contra el Estado-benefactor, populista y corporativo, que no atendía satisfactoriamente las necesidades sociales; diversos grupos fueron planteando exigencias y formulando propuestas alternativas en nombre de la SC.

Estos tres hechos no fueron los únicos; en Occidente las tendencias modernizadoras del Estado (que en los ochenta y no-

venta fueron definiendo la polaridad “Estado-mercado” como nuevo marco organizativo de la economía y la política), obligaron a redefinir de otra manera el concepto de “sociedad” y de “sociedad organizada”. En muchos países, también los “altamente desarrollados”, los ciudadanos asumían papeles y ocupaban espacios que antes se reservaban a los gobiernos; lo público y lo privado dejaban de ser categorías excluyentes y contrapuestas; la relación gobierno-sociedad se alteraba. Hubo que aceptar que las democracias modernas no garantizaban la gobernabilidad por su sola legitimidad electoral, sino requerían de otros procedimientos de representación y participación de los grupos sociales. La “sociedad” no podía entenderse sin una mayor participación de los ciudadanos.

Este tránsito en el pensamiento y en la autoconciencia colectiva no ha sido sencillo; los hechos políticos requieren ir acompañados de un esfuerzo de interpretación teórica que los haga inteligibles.

El debate teórico actual

Lo anterior explica que esté en marcha un intenso debate teórico sobre la naturaleza de la sociedad que está emergiendo en el mundo contemporáneo. Los especialistas analizan las aportaciones de diferentes corrientes sociológicas para explicar los fenómenos que van ocurriendo, tanto en la esfera de la propia SC como en la del mundo político. En este ensayo aludiremos a las principales teorías que intervienen en la discusión.<sup>4</sup>

Marx ubicaba a la “sociedad civil” (SC) en la esfera privada, como parte de la infraestructura, constituida por las relaciones económicas en cada momento del desarrollo histórico; ahí se dirimían los conflictos de intereses privados; la SC se contraponía al Estado o “sociedad política”. La riqueza individual y social que permitía la acumulación y favorecía el crecimiento del capital estaba monopolizada por una parte de esa “sociedad” (Alonso, 1996, p. 11).

De los autores posmarxistas se valoran hoy las aportaciones de Gramsci,<sup>5</sup> si bien han sido rebasadas por los hechos. La concentración del poder económico y político y la globalización económica han llevado a profundas transformaciones de las clases sociales. Ha desaparecido la “clase obrera” y han surgido otras en constante evolución. El capitalismo tradicional basado en el mercado y en la mano de obra tratada como mercancía han dado paso a nuevas dinámicas mediante las cuales el capital busca su dominio. El Estado-nación ya no controla estos proce-

4. Para ese resumen, me baso en tres autores: Alberto Olvera, 2001; Demos-FAM, 1996; y Lucía Álvarez Enríquez, 2003. El primero parece ser la fuente principal de los otros dos: Olvera publica y resume varios trabajos presentados en un seminario sobre Sociedad Civil, Movimientos Sociales y Democracia (El Colegio de México, 1996); por ser el más claro me atengo a su interpretación. Al lector que desee profundizar en el tema, se le recomienda recurrir al tercero de los autores citados.

5. Gramsci abandona el énfasis de Marx en las relaciones económicas y ubica a la SC en la superestructura: es en ella donde se libran las luchas ideológicas y se elabora y defiende la cultura. No es la economía lo que determina la acción política; la SC es relativamente autónoma; media entre la infra y la superestructura.; en ella la necesidad económica se transforma en conciencia, mediante consensos. Entre lo económico y lo político está el juego de la SC donde se forma la “voluntad colectiva” que asegura la adherencia de las clases subordinadas para que se integre el “bloque histórico” que consolida la hegemonía de una clase social sobre el conjunto de la sociedad, cuando los intereses clasistas son vistos como universales.

sos; han surgido otras instancias, generalmente anónimas y de carácter transnacional, sobre las cuales no hay controles sociales ni gubernamentales. Estos fenómenos integran una “constelación posnacional” (Habermas, 2000) pues las sociedades actuales, constituidas en torno al Estado-nación, han sido rebasadas en sus capacidades y se ven sometidas a exigencias mundiales mediante una economía globalizada.

La SC que ha surgido en los últimos años muestra nuevos rasgos: está mediando entre el Estado y el mercado y en ella se lucha por los consensos necesarios. Además, está integrada por individuos, en contraposición a la idea corporativista que pretendía asumir la representación de los derechos grupales (y debilitaba la presencia del ciudadano individual), y actúa siempre dentro del marco de la legalidad. Comprender la naturaleza de la SC emergente requiere también profundizar en un nuevo concepto de “ciudadanía”, pues la construcción de una vida democrática implica ampliar la esfera de la SC y avanzar en la comprensión de un Estado como una “comunidad de ciudadanos”.

#### CIUDADANÍA: CONCEPTO CENTRAL PERO POLÉMICO

Las insuficiencias del concepto tradicional de ciudadanía centrado en el individuo como sujeto de derechos civiles y políticos han abierto nuevas dimensiones a su explicación conceptual: se distingue una ciudadanía individual, una social y una política y se proponen como categorías especialmente ricas para explicarla la “conciencia ciudadana” y la “participación política” (García Cabrero, 2002). Otros autores (Bolívar, 2004, p. 25) la definen como la conjunción de tres elementos: la posesión de ciertos derechos y la asunción de ciertas obligaciones, comunes a todos; la pertenencia a una comunidad política determinada, y la oportunidad de contribuir a la vida pública de esa comunidad mediante su participación.

El desarrollo de las nuevas dimensiones de la ciudadanía se considera fundamental para asegurar el funcionamiento de un sistema político democrático, pues éste “depende en lo fundamental del tipo de ciudadano que será su referente en cuanto a su origen, apoyo y destinatario del conjunto de acciones vinculadas con las decisiones públicas” (Gutiérrez López, 2002, p. 225). De aquí la importancia de concebirla como una construcción cultural, objeto de una formación de los ciudadanos en los valores de tolerancia, pluralismo, respeto a la legalidad, responsabilidad y solidaridad. La manera como ellos conciban su pertenencia a la comunidad nacional, participen en su desarro-

llo y se comporten influirá decisivamente en el funcionamiento de las instituciones y en la calidad de la convivencia.

El concepto de ciudadanía, sin embargo, provoca polémicas, particularmente porque aparece como homogeneizador y por tanto contrario a las diferencias de los grupos sociales.

Este debate no es trivial; tiene consecuencias importantes para la educación cívica: ¿Debe ésta promover una “ciudadanía compleja” que distinga los derechos de los grupos étnicos minoritarios, o modelar a los futuros ciudadanos con un perfil común y homogéneo? ¿Puede aceptarse una “ciudadanía múltiple” o “ciudadanía étnica”, como proponen algunos (De la Peña, 2001)? ¿Sería una “ciudadanía múltiple”, semejante a la “identidad múltiple” que propone Amartya Sen (2004)? ¿Debe entenderse la escuela pública como crisol en el que se diluyen las diferencias o respetar a éstas? ¿Cómo armonizar una carta de derechos individuales comunes con las aspiraciones de grupos particulares a que sea reconocida su identidad, en una sociedad intercultural? (Bolívar, 2004, p. 26).

Los aportes de Habermas, Arato y Cohen

Sobre las categorías analíticas de Jürgen Habermas,<sup>6</sup> dos de sus discípulos, Andrew Arato y Jean Cohen, publicaron a principios de los noventa una concepción novedosa, tendiente a defender el “mundo de la vida” del acoso del sistema institucional. Señalan que los movimientos de la SC se realizan tanto en la esfera privada como en la pública pues se vinculan con el Estado y con el mercado, e identifican dos mediaciones: entre el mundo de la vida y la sociedad política y entre aquél y la sociedad económica. Por tanto, la SC sería “el marco institucional de un mundo de la vida moderno que incluiría lo privado y lo público” y un espacio de “aprendizaje colectivo”.

Desde esta perspectiva teórica la SC asume el carácter de una “tercera esfera”, ubicada entre Estado y mercado, y encuentra coincidencias con la concepción liberal clásica de la democracia, que exige “participación ciudadana” (Olvera, 1996, p. 31).

Arato y Cohen precisan que la SC se contrapone a la sociedad política (gobierno, parlamento, partidos), a la vez que a la sociedad económica (empresas, sindicatos y asociaciones vinculadas con el mercado). Tendría dos componentes principales: el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos de los ciudadanos, y el conjunto de movimientos sociales que plantean demandas al gobierno y se proponen vigilar la aplicación efectiva de los derechos.

6. Habermas propuso un modelo de dos niveles, que llamó “el sistema” y “el mundo de la vida”. Por el primero entiende “el espacio de interdependencia no voluntaria de los efectos de la coordinación de acciones que van más allá de las normas de los actores”.

Dicho sistema contiene dos subsistemas: el económico, constituido por el dinero (el mercado) y el administrativo, constituido por el poder. A este sistema se contrapone el mundo de la vida, que es el espacio sociocultural donde se dan la socialización y la integración social. Aquí opera, como acción central “la acción comunicativa” que sirve para transmitir y renovar los contenidos culturales. Tiene dos niveles: los contenidos tradicionales preservados en el lenguaje y la cultura, y los componentes institucionales y sociales de la cultura. Ambos están regulados por la racionalidad comunicativa que les da su significado. La acción comunicativa es el medio para alcanzar el mutuo entendimiento (los consensos) y esto es lo que fundamenta la ética de la sociedad.

Arato y Cohen concluyen que “sólo una teoría social capaz de diferenciar la integración sistémica propia del Estado y del mercado, de la integración social propiciada por la comunicación entre los seres humanos, puede justificar el principio de la autonomía de lo social” (Olvera, 2001, p. 342) que hoy se hace evidente en la SC emergente.

Por esto estos autores recuperan la categoría habermasiana “mundo de la vida” como espacio del intercambio cultural en el que se produce “la acción comunicativa” (Olvera, 2001, p. 343). La SC aparece hoy como un espacio que participa de un aspecto privado y uno público: en este último se expresa de dos maneras: como institución y como movimiento. Como institución reclama los derechos ciudadanos ya conquistados; como movimiento se expresa en múltiples OSC exigiendo la satisfacción de demandas y ser copartícipe del desarrollo de lo público. Así se explica teóricamente (aunque la teoría sea todavía muy embrionaria) la creciente autonomía de lo social que se observa en todas las democracias.

“Se trata —resume Olvera, *idem*— de rescatar el potencial autónomico contenido en las formas de racionalización cultural del mundo de la vida, formas debidamente protegidas y estabilizadas por un marco de derechos construidos a lo largo de la modernidad [...] El análisis de la democracia debe incluir también un concepto mucho más amplio de la participación, un juicio más riguroso de la representación y una extensión de la racionalidad consensuada que incluya todas las actividades de la vida cotidiana”.

En consonancia con estas ideas Brito (1997 y 2003b) propone una “definición descriptiva” de SC (referida a México) que tiene la ventaja de ser concreta: sería “el conjunto de ciudadanos organizados como tales para actuar en el campo de lo público, en busca del bien común, sin ánimo de lucro personal, sin buscar el poder político ni la adhesión institucional a un partido.”

Hasta aquí la referencia al debate teórico sobre la naturaleza de la SC. Sólo añadiremos que en los últimos años el concepto de SC se ha globalizado: las consecuencias políticas del 11 de septiembre de 2001, a la vez que el movimiento social planetario que se opone a la globalización capitalista obligan a considerar la SC en una novedosa dimensión internacional; sobre este tema véase Glasius *et al.*, 2002.

Más adelante recapitularemos las características del concepto de SC de mayor interés para OCE; aquí baste recoger cuatro líneas fundamentales del actual debate teórico sobre su naturaleza:

- Lo que expresa la actual SC es ante todo una creciente autonomía ante el Estado; al hacerlo, resalta el protagonismo de una “ciudadanía” más activa y participativa.
- En sus actuaciones la SC muestra dos dimensiones: como conjunto de instituciones que defienden los derechos de los ciudadanos y como conjunto de movimientos sociales que plantean demandas y vigilan el cumplimiento de sus derechos.
- La SC aparece como mediando entre Estado y mercado; por lo mismo, se ubica en el espacio público, aunque actúa a partir de raíces privadas; así se constituye como una “tercera esfera” pública no estatal.
- Los comportamientos de la nueva SC rebasan al Estado-nación, pues el control de los procesos sociales se ha desplazado hacia instancias anónimas, generalmente supranacionales.<sup>7</sup>

7. Podría añadirse, como otra línea de discusión sobre su naturaleza, la de las necesarias precisiones sobre su capacidad para participar en la solución de problemas e influir en las políticas públicas.

8. Sería más claro afirmar que operan en el espacio “público no-estatal”, que es lo específico del tercer sector. El “mediar entre lo público y lo privado” parece recurrir a la acepción de estas dos categorías en su sentido tradicional.

#### ¿QUÉ SIGNIFICA LA PROLIFERACIÓN DE OSC?

La manifestación más palpable en las últimas décadas de la emergencia de la SC es la proliferación de organismos que pretenden expresarla y, de alguna manera, representarla. Desde este punto de vista los OSC son indicadores de un cambio en la conciencia colectiva sobre lo que es hoy la SC.

En el contexto latinoamericano esta proliferación ha sido notable, entre otras causas por las movilizaciones eclesiales derivadas del Concilio Vaticano II (1960-1964), y por movimientos estudiantiles como los de 1968. En México estos OSC se han multiplicado enormemente en los últimos veinte años. Son sumamente diversos, por lo que resisten una definición estricta y se les caracteriza como “expresión del esfuerzo multidimensional de una SC preocupada por sí misma, en busca de soluciones” a sus problemas (Demos, 1997, p. 37).

Aunque diversos en su identidad, profesionalismo y capacidades para articular sus acciones y relacionarse con las autoridades, estos OSC tienen rasgos comunes, como una vocación de servicio y un sentido ético del que parten sus propuestas; han jugado un papel intermedio entre las estructuras del gobierno, iglesias y empresas, y los sectores de beneficiarios que dicen representar.

También se les ha denominado “el tercer sector” (Girardo, 2003, p. 61) por cuanto se contrastan con lo público y lo privado:<sup>8</sup> dan expresión a una tercera esfera social (entre el Estado y el mercado) que pretende ejercer cierto control sobre ambas; no buscan ocupar puestos de poder formal sino abrir nuevos canales

9. Algunos autores argumentan que es imposible que el "don" sea gratuito, pues es una relación social; de alguna manera se refleja en las relaciones económicas.

de participación en el sistema democrático y actúan dentro del marco de las leyes y reglas establecidas.

Algunos rasgos de los osc

Los OSC por una parte colaboran en la reconstrucción del Estado como sujeto responsable de definir las políticas sociales; por otra, lo acotan al controlar el uso que hace de los recursos públicos, vigilando el clientelismo y partidismo, y promueven la participación de los actores privados. Ejercen otras funciones adicionales: concertan, crean alianzas, promueven la solidaridad y fortalecen el capital social y la confianza. Pero no existen aún modelos ni mecanismos formales y legales que indiquen cómo impactan las políticas sociales.

Estos organismos, aunque privados, actúan con una lógica "pública" que se proyecta en las dimensiones política y económica de la sociedad (Girardo, 2003, p. 82): procuran cambiar las relaciones de poder, de modo que se ubican en un espacio "público pero no-estatal" que resulta novedoso. Los ciudadanos no actúan con la lógica de sus intereses privados (propios del mercado) ni con la de las públicas (del Estado), sino con una lógica nueva: el *homo civicus* surge como nuevo actor, al lado del *homo ierarchicus* y el *homo faber managerial*.

La novedad de este sujeto ha provocado inconformidades, principalmente de parte de los partidos políticos que les niegan una representación que compite con la suya; y también de parte del Estado que, ante el riesgo de verse rebasado por ellos, procura incorporarlos como apoyo a sus programas, bajo el concepto de favorecer la "participación".

Cuando se habla de "SC organizada" se da la impresión de que existe una organización permanente de ella, lo que es ciertamente excesivo; hay más bien una organización coyuntural que se expresa en diversos frentes, aunque es sustentada por la estructura institucional de los OSC.

Otra característica importante de los OSC consiste en que sus actividades están regidas por la "reciprocidad", no por la coerción de la ley, propia del Estado ni por los intereses privados, propios del mercado. Pero el principio de reciprocidad es difícil de definir. Lo característico de la reciprocidad social es la relación intersubjetiva, no de "intercambio", sino voluntaria, inspirada por el "don"; a lo más se trataría de un intercambio "simbólico" de bienes. La reciprocidad se distingue del altruismo que es unidireccional e intrínsecamente paternalista, y de las dinámicas de interés.<sup>9</sup> Pero el don como "modo de circulación

de bienes al servicio del vínculo social”, constituye un elemento esencial para la sociedad, “pues forma parte de ésta” (Girado, 2003, p. 101).

Por lo mismo, otro rasgo característico del tercer sector es la relacionalidad: los bienes que produce no son públicos ni privados, sino que participan de las características de ambos. Lo que los caracteriza es su relacionalidad. Por ejemplo, lo que aporta a la sociedad una cooperativa es difícil de evaluarse: además de lo que produce, enriquece otras dimensiones de las relaciones sociales cuya evaluación requeriría de parámetros nuevos, aún no definidos.

Los OSC, además —y es de suma importancia—, invocan la dimensión ética como referente de sus acciones, con preferencia sobre los valores del mercado (productividad, ganancia) o los del Estado (la racionalidad legal). Entienden la ética como “una construcción social que involucra a la persona con algún tipo de relación; es por tanto una actitud de coherencia entre la palabra y la acción” (Girado, 2003, p. 107). La ética se entiende como praxis, como actitud de responsabilidad social, no individual.

En América Latina los OSC están además marcados por otros rasgos. Schmelkes (1997, p. 116) señala tres factores de “por qué hoy hay más SC que nunca en América Latina”: la experiencia de la democracia que las últimas décadas se ha generalizado en la región, la mayor escolaridad de la población y las facilidades de comunicación mundial. Y comenta además algunos rasgos que caracterizan a la mayor parte de los OSC latinoamericanos: su principal referente son los “excluidos” de los beneficios del desarrollo, por lo que adoptan una actitud de lucha por su inclusión; el medio en el que emergen los OSC está marcado por el conflicto, al cual se enfrentan con medios pacíficos; sus proyectos son generalmente de carácter “anticipatorio”, con el propósito de demostrar que hay soluciones viables; atienden al “aprendizaje” de sus actores, y buscan articularse con otros OSC para fortalecerse.

¿Representan los osc a la sociedad?

¿Basta participar para representar?

Los OSC legitiman sus intervenciones fundamentalmente apelando a la representatividad del Estado, pues invocan ser los ciudadanos, los que votaron a favor de un gobierno y reclaman a éste —por referencia al marco legal— el incumplimiento de esa representación. Si también apelan a los intereses del “mercado”, lo hacen en cuanto éstos deben ser regulados por el Estado. En

10. Sorprende que se incluya esta categoría, que estaría constituida por organismos empresariales, los cuales no cumplen con las características propias de los OSC.

ambos casos lo hacen invocando un orden ético que está por arriba de Estado y mercado.

Sin embargo, su pretensión de “representar” a la sociedad, tomada en su generalidad, no puede ser demostrada: la representación formal y legal es la del voto electoral que es universal y del que depende la legitimidad del gobierno electo. El pluralismo de las sociedades contemporáneas y la falta de mecanismos legales que aseguren su representación hace cuestionable cualquier otra pretensión de representación; pero en cambio es evidente que los OSC tienen una representación limitada aunque real sustentada en los ciudadanos que los integran.

También son cuestionables las formas en que el propio Estado, convencido de que sus decisiones requieren una base social demostrable, intenta “ciudadanizarse”, formando consejos consultivos en los que participan los gobernados.

Todos estos son problemas irresueltos y probablemente no resolubles a cabalidad en las democracias de representación indirecta.

Heterogeneidad de los osc: una tipología

Se ha propuesto una tipología de los OSC según su objeto o materia (Girardo, 2003, tomada de Olvera 2001 y de Álvarez Enríquez, 2002), que distingue diez categorías: 1) De carácter económico o gremial; 2) de matriz religiosa; 3) civiles; 4) culturales; 5) deportivos y recreativos; 6) urbano-territoriales; 7) de comunidades indígenas; 8) de académicos y analistas políticos; 9) fundaciones, y 10) corporativos.<sup>10</sup> Estas categorías, además de incompletas, no son excluyentes; por ejemplo, la “matriz religiosa” puede realizarse en otras.

Un organismo como OCE se clasificaría —puede adelantarse— en las categorías 3 y 8. Los organismos “civiles” suelen estar integrados por ciudadanos de clases medias urbanas y se orientan a defender derechos políticos o a promover obras asistenciales. Los de “académicos” se proponen generalmente participar en los debates sobre problemas nacionales y formular propuestas de políticas.

Recapitulando lo dicho sobre los OSC, conviene destacar cinco conclusiones:

- Los OSC expresan la emergencia de la SC, principalmente el crecimiento de su autonomía ante el Estado.
- El dualismo Estado-SC que a veces se asume como punto de partida —como si sólo se tratara de un reclamo de los ciu-

dadanos ante el poder del Estado— debe ser matizado. De hecho ambos convergen en la construcción de ciudadanía. Pero ciertamente hay papeles distintos en esa tarea para el Estado y para la SC.

- La representatividad de la SC mediante los OSC es un problema no resuelto. Pero no conviene dramatizarlo pues no es resoluble en el contexto sociológico y jurídico existente, ni en México ni en ningún otro país. Alcanzar consensos, al menos parciales, sobre la validez de la representación de los OSC será necesariamente un proceso gradual y de largo plazo.
- En el esfuerzo conjunto de Estado y SC por promover una democracia viva, es saludable que el Estado “ciudadanice” sus estructuras hacia adentro, a la vez que promueva el fortalecimiento de la SC, y que la SC procure fortalecerse y expresarse con independencia.
- Actuar en nombre o a título de la “ciudadanía” encierra problemas conceptuales en toda sociedad plural; no debería hacerse sin reservas.

#### EL CONTEXTO Y MOMENTO DE MÉXICO

La emergencia de una nueva SC y la proliferación de OSC adoptan matices especiales en México, particularmente por las vicisitudes de su lenta transición hacia la democracia. Esta transición es analizada por Varela (2001, p. 355), quien señala que a partir de 1968 el régimen priista no tuvo capacidad para mantener el control de los movimientos electorales de la oposición, la economía y el Estado se fueron separando al privatizarse las empresas gubernamentales y el Estado hubo de retirarse de las formas de control político y económico del campesinado. Es en ese contexto donde se ubica la emergencia de la SC, enfocada principalmente hacia el logro de la democracia electoral, como un fenómeno complementario, aunque independiente, de los partidos políticos.

Si bien la alternancia en el poder alcanzada en 2000 ha cerrado una primera etapa en este proceso, la SC mexicana se encuentra ahora ante el doble reto “de construirse como institución (con base en un verdadero Estado de derecho), y como movimiento (extendiendo la libertad asociativa y la influencia cultural democrática a toda la nación” (Olvera, 2001, p. 361).

En relación con el concepto de ciudadanía como construcción cultural, hay que señalar —como una primera característica del actual contexto mexicano—, la precariedad de la cultura democrática, que condiciona las posibilidades de la participación

11. Para los temas de este ensayo ver sobre todo los artículos de Berumen Torres, Edmundo y Sánchez Villarreal, Francisco; y García Cabrero, Benilde.

cívica y política de los ciudadanos. Superar esta precariedad dependerá de que avancen procesos culturales, estimulados por varios factores como: una educación cívica eficaz, la acción adecuada de los medios de comunicación masiva y, sobre todo, el comportamiento correcto de las instituciones.

Esta característica de la sociedad mexicana es documentada por varios autores con base en las Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (SEGOB, SEP *et al.*, 2002),<sup>11</sup> quienes puntualizan los retos que tienen por delante tanto el sistema político como la sociedad en la actual transición. Valgan algunos datos empíricos (SG, 2002): a los mexicanos la política interesa poco: 67% afirman que no han hablado de temas políticos en los últimos siete días; aunque creen que la democracia es perfectible, 27% opinan que da lo mismo un régimen que otro, y 9% preferirían “en algunas circunstancias” un régimen autoritario; 55% no estarían de acuerdo en que en la televisión se dé lugar a alguien que exprese opiniones contrarias a las propias; la confianza la depositan en: la Iglesia (56%), los maestros (42%), el presidente (29%), los medios de comunicación (22%), los ONG (24%), y en los últimos lugares en los diputados y senadores (6.0%), la policía (6%) y los partidos (5%). Respecto a su participación, si bien 41% opinan que deben colaborar para resolver los problemas de la comunidad, 23% dicen que es muy difícil organizarse, y 51% no creen que en el futuro tenga más oportunidades de contribuir en las decisiones del gobierno. Otra encuesta (Foro de Apoyo Mutuo, con alumnos del Distrito Federal de 6 a 17 años) arrojó estos datos: 90% no saben describir la democracia, 12% creen que los diputados representan al presidente, 100% ignoran quién es su diputado, y 60% no conocen los derechos y deberes de un ciudadano.

La democracia será realidad sólo cuando descansa sobre una ciudadanía real, y la consolidación de ésta depende de que se consolide una cultura democrática madura, tarea que compete tanto al Estado como a la SC.

Otra característica del actual momento mexicano es la falta de regulaciones claras sobre PS, situación explicable por el largo periodo de autoritarismo estatal. Lentamente se han dado pasos en esta dirección. Dos leyes recientes son particularmente relevantes: la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organismos de la Sociedad Civil (*Diario Oficial*, febrero 10 de 2004) y la Ley General de Desarrollo Social, aprobada en enero de 2004. En el Distrito Federal se han reconocido varios instrumentos de PS: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, rendición de cuentas, audiencia pública, asamblea ciu-

dadana (que sería “el órgano superior de representación, para análisis, información y consulta”) (*El Universal*, mayo 1 de 2004).

Existen también algunas disposiciones legales sobre la PS en la educación, principalmente las contenidas en la LGE (arts. 65-73) que prescriben el establecimiento y norman el funcionamiento de los Consejos de Participación Social a diversos niveles. Aunque bien intencionadas, estas disposiciones han resultado poco eficaces porque prescinden de los condicionamientos culturales y políticos de los procesos de participación.

Para los propósitos de OCE —conviene señalarlo desde ahora— la precariedad del marco legal sobre PS en la educación no ha sido indiferente: no sólo se carece de una instancia formal de alcance nacional donde OCE pudiera estar presente (no lo es el Consejo Nacional de Participación Social ni existe aún el anunciado Consejo de Especialistas que asesoraría al secretario de Educación), sino que, por lo mismo, los cuestionamientos que ha formulado a las autoridades educativas en sus Comunicados no han sido respondidos por ellas sino en tres ocasiones.<sup>12</sup>

Por otro lado, en el contexto mexicano los OSC son extraordinariamente numerosos. Según algunos inventarios estos OSC trabajan principalmente en los ámbitos de “desarrollo” (22%) y de “derechos humanos” (17%); también en salud (9%), y en educación, economía y la esfera asistencial (todas 8%).<sup>13</sup>

Es en este contexto donde surgió y se ha desarrollado OCE, como se verá en seguida.

## LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DE OCE

Sin duda el nacimiento de OCE se inscribe en el proceso más amplio de emergencia de la SC en México y en América Latina. Quienes impulsaron su constitución se propusieron plasmar en una institución concreta aspiraciones que se venían manifestando en el ámbito de la sociedad mexicana desde hacía varios años; algunos de ellos participaban activamente en otros OSC de diversa índole, y consta también que conocían experiencias semejantes en otros países latinoamericanos, especialmente el Foro Educativo en el Perú.

En su diseño, OCE nace con ciertas características que le son específicas, y que es necesario comentar.

El propósito de incidir en las políticas públicas

Desde los primeros documentos de OCE, su “participación en la educación” se concibe principalmente como el interactuar

12. OCE ha estudiado también la conveniencia de impulsar el establecimiento de un Ombudsman de Educación, pero la ha desechado, dado que el “derecho a la educación” carece de una reglamentación mínima que sería indispensable para fundamentar y procesar las quejas de los ciudadanos.  
13. Un inventario de INDESOL registraba en 2000, 9 013 organismos (de los cuales 1 452 estaban en el Distrito Federal; otro anterior (1994) de la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores cerca de 6 000).

14. En las negociaciones sobre el proyecto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organismos de la Sociedad fue considerable la resistencia de muchos legisladores a aceptar el derecho de la SC organizada a participar en la definición de las políticas públicas; este derecho finalmente se incorporó al texto aprobado.

con los agentes de decisiones gubernamentales e impactar la formulación y ejecución de las políticas públicas en educación; por esto es necesario detenernos en el tema de dichas políticas públicas.<sup>14</sup>

Debido a este propósito de OCE, en este ensayo acotamos el amplio tema de “la participación de la sociedad en la educación” a la intervención ante los agentes de decisiones sobre políticas educativas. Dejamos fuera, por tanto, las muy variadas e importantes formas de interacción de la sociedad en otros ámbitos, principalmente el local (padres de familia y comunidad ante la escuela) o las autoridades municipales y estatales, sobre lo cual hay una abundante literatura.

Una política es “un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual”, que se pone en movimiento “con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido” (Aguilar Villanueva, 1994, p. 24). Además de su institucionalidad estatal, implica tres elementos: el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta, y los hechos reales que esa acción colectiva produce.

El análisis de la manera como se adoptan las políticas públicas, bastante frecuente en los países de democracias consolidadas, prácticamente no se realiza en México. Según el asunto de que se trate, “se supone” que detrás de una política adoptada por un gobierno ha habido un proceso de negociaciones con las fuerzas y actores afectados, pero ese proceso —al menos en el caso de la educación— muy rara vez llega a conocerse. Inclusive las negociaciones con el sindicato magisterial no trascienden a la prensa sino de modo muy general.

Para OCE es importante reflexionar en que su propósito de intentar actuar con los agentes de decisión implica intervenir en el ámbito político, al lado de y con frecuencia en contraposición con otras fuerzas que representan intereses.

No es sólo un ejercicio de “pedagogía pública” sino un acto de injerencia en el orden de la *Realpolitik* que se rige por la ley de “who gets what” (como suele definirse la política en su expresión más pragmática).

No basta que los argumentos que aduzca OCE respecto a una política (por adoptarse o ya aplicada) sean racionales y convincentes; tienen además que estar contextualizados en las luchas de interés que rodean a esa política. La PS conlleva en este caso, por tanto, la marca de la lucha de intereses en el escenario de las decisiones políticas.

¿Armonización o conflicto?

En democracias ya consolidadas, suele concebirse que el gobierno debe comportarse como mero intermediario y negociador de los intereses del conjunto de la sociedad; esta concepción puede quizás defenderse en algunos, muy pocos, países habituados ya a experiencias de democracia representativa (piénsese en Finlandia o Suiza, por ejemplo). En el caso de México, un gobierno semejante no sería ni viable ni deseable por dos razones: de una parte, las profundas desigualdades sociales y las asimetrías de poder de los diversos grupos llevarían a negociaciones que no resultarían en soluciones políticas justas; de otra parte, la fuerte tradición del Estado mexicano de identificarse con un “proyecto educativo nacional” vinculado a la soberanía de la nación y a la justicia social encontraría absurdo renunciar a ese proyecto para convertirse en simple mediador de intereses.

En nuestra opinión, el rechazo a ese modelo de Estado “democrático-liberal” a ultranza no se basa sólo en razones pragmáticas, sino éticas: las políticas públicas deben ser congruentes con las exigencias fundamentales de los derechos humanos y no limitarse a arreglos pragmáticos o coyunturales. La IE debería buscar la convergencia entre sus propios referentes éticos —que los tiene— y los del Estado mexicano —que también los tiene—; explicitarla y propiciar el diálogo y el consenso.

Esta sería una vertiente necesaria en la reflexión sobre la PS de OCE en la definición de políticas educativas.

El conocimiento especializado  
y la formulación de políticas

En su origen y desarrollo, OCE muestra además un rasgo específico: impulsado por un grupo de investigadores educativos, pretende aportar un conocimiento especializado al análisis y discusión de los problemas de la educación. Conviene analizar este hecho, sobre todo por la aspiración que esta organización tiene de impactar con ese conocimiento especializado la formulación de las políticas gubernamentales sobre la educación.

Aunque las ciencias políticas en la corriente anglosajona (*policy sciences*) han dedicado creciente atención a su aplicabilidad en el campo del gobierno (*government*), en México se ha investigado poco el proceso de formación de las políticas públicas por parte de los gobiernos federal o estatales.

En el campo de la educación, durante las últimas décadas de los gobiernos priistas, la costumbre invariable consistía en que

15. Ya en los setenta hubo un estudio (N. McGinn, Susan Street y Guillermo Orozco (1983) que investigó cómo se elaboraba el presupuesto educativo en la SEP. Hubo también, de parte de la naciente investigación educativa independiente, aportaciones críticas tendientes a que se modificaran las estrategias del desarrollo de la educación; también se promovió la discusión sobre algunas hipótesis teóricas acerca del impacto de la investigación en las decisiones de política, como después se referirá (Latapí, (1981 y 1978).

16. Flores (en prensa) cita el caso de la Research Unit for Research Utilization en la Universidad de St. Andrew en Escocia.

cada gobierno federal entrante revisaba lo que se venía haciendo y preparaba su plan de acción; esto se hacía durante la campaña electoral y los primeros meses de la nueva administración se elaboraba un plan nacional de desarrollo y específicamente un plan o programa de desarrollo educativo (tareas consignadas en una ley especial).

Las decisiones que tomaba el secretario de Educación entrante, aprobadas en lo general por su presidente, obedecían tanto a las orientaciones políticas o “ideológicas” de esa administración, como a razones pragmáticas derivadas de consultas con conocedores de los problemas u actores políticos en este campo. Esta fue la práctica institucional con la cual los regímenes priistas lograron combinar continuidad, revisión crítica e innovación en sus políticas educativas.

El insumo de “conocimiento” en este proceso era limitado, y estaba siempre subordinado a una visión pragmática. Esto no obstante, a medida que la IE cobró mayor importancia en el país (a partir de los ochenta), paulatinamente sus resultados fueron tomados en cuenta en la toma de decisiones; pero este proceso no se ha investigado de modo sistemático.<sup>15</sup>

Hoy predomina la tesis de que en sociedades modernas y democráticas las decisiones sobre políticas públicas deben tomar en cuenta el conocimiento derivado de la investigación, pues así lo requiere la solución de los problemas sociales; en cambio, en sociedades premodernas esas decisiones son tomadas por personajes políticos en quienes los ciudadanos depositan su confianza. Los gobiernos de algunos países avanzados han propuesto que sus políticas sociales tenderán a ser “ilustradas”, es decir, a estar fundadas en investigaciones sólidas que den cuenta de la realidad.<sup>16</sup> Pero es probable que se trate de una tendencia que en la práctica se compagina con otros requerimientos de la *Realpolitik*. El conocimiento científico de los asuntos sociales, por otra parte, no debe verse como desarticulado de la base social que apoya sus apreciaciones y demandas.

Algunas hipótesis rebasadas

El debate teórico sobre las relaciones entre el conocimiento producido por los investigadores de la educación y los agentes de decisión política no es nuevo; inclusive en México se publicaron varios trabajos desde los años setenta; de ellos se da cuenta en Latapí, 2000.

Al comprobarse el escaso impacto de la investigación en las políticas educativas, una primera hipótesis adujo como expli-

cación la disociación entre el mundo de los investigadores y el de los funcionarios; eran dos culturas separadas, no había entre ellos vínculos suficientes, cada grupo tenía sus propios referentes; de ahí que los funcionarios ignoraran los resultados de la investigación o no los valoraran.

Los investigadores atienden en sus estudios a detectar problemas, identificar sus causas y proponer soluciones que ataquen esas causas; intentan abordar objetivamente las deficiencias del desarrollo educativo, consideradas generalmente desde una visión normativa o ética supuestamente aceptada por todos. Los agentes de decisión, en cambio, si bien reconocen los problemas, los abordan desde otras perspectivas epistemológicas. A ambos grupos falta mayor información sobre los condicionamientos epistemológicos del otro: los investigadores no suelen ponderar las dificultades pragmáticas de las decisiones de los funcionarios; y éstos no encuentran convincentes ni claros los análisis de los primeros, aunque conozcan en términos generales las conclusiones de las investigaciones.

Acercar a ambos grupos no es fácil; ambos tienen ciertos prejuicios respecto al otro. Los funcionarios no leen revistas especializadas ni encuentran relevantes los hallazgos de los investigadores; además encuentran “molestos” algunos de esos resultados. Los investigadores tienden a asumir que los agentes de decisión son presa de compromisos del *establishment* que les impiden abrirse a innovaciones que rompen con los programas establecidos.

Esta primera hipótesis se considera hoy simplista y poco fundada; en ambos grupos hay sujetos que tienen el conocimiento y aun la experiencia de pertenencia al otro grupo; las identidades profesionales de investigadores o funcionarios no son inmutables ni impermeables a los puntos de vista del otro grupo. De hecho hay evidencias de que los tomadores de decisiones conocen en lo sustancial los resultados de las investigaciones respecto a los principales problemas que manejan.

Una segunda hipótesis postuló que la razón del escaso impacto del conocimiento especializado sobre las políticas radicaba en las diferentes racionalidades de ambos grupos. Mientras que los investigadores, siguiendo una lógica “científica”, abordan las situaciones críticas del desarrollo educativo como problema, identifican sus causas, aducen evidencias empíricas de éstas y con base en esto formulan sus propuestas de reforma, los funcionarios valoran otros aspectos como son la viabilidad política de una innovación, sus costos, las coyunturas favorables o la oportunidad. El escaso impacto de las investigaciones se explicaría, por

17. Ya en 1970 Muñoz Izquierdo respaldaba esta explicación, ejemplificándola en el caso de los numerosos estudios sobre las desigualdades educativas que fueron finalmente tomados en cuenta a principios de los noventa, cuando las soluciones propuestas se consideraron políticamente viables.

tanto, no sólo por el conocimiento recíproco sino por la falta de convergencia de ambas racionalidades.

A esta hipótesis —que recuerda la incompatibilidad weberiana del político y el científico— se le concede hoy validez parcial: cuando se da el caso de que la racionalidad pragmática de los funcionarios considera viables y convenientes las propuestas de los investigadores, se abre la puerta a su aplicación; entonces puede aprovecharse el acervo de conocimientos acumulado por la IE.<sup>17</sup> Pero la hipótesis no explicaría cabalmente el problema.

#### HACIA NUEVAS EXPLICACIONES

La búsqueda de explicaciones más convincentes, en el debate de hoy, dirige su atención a los escenarios relacionados con las características de los regímenes políticos. Se sostiene que hay mayores probabilidades de que el conocimiento especializado sea tomado en cuenta en las políticas públicas cuando existe un régimen democrático en el que las decisiones gubernamentales proceden de procesos participativos en los que la sociedad —y en ella los investigadores— expresan sus posiciones. Es el sentido de los “diálogos informados” que hoy se promueven entre investigadores y políticos de la educación (Fernando Reimers y Noel McGinn, 2000).

Asimismo, se señala que, según las características de cada régimen político, los resultados de la IE pueden ser “incómodos” al *status quo* gubernamental y aun tener consecuencias potencialmente disruptivas en el plano electoral. La identificación de esta “barrera” a los usos de la IE —y de otras— podría abonar explicaciones más completas de la naturaleza del problema.

El reciente reporte de la OCDE sobre la IE y sus usos en México (OCDE-CERI, 2004 y COMIE, 2003) se basa implícitamente en estos supuestos. Su principal recomendación sugiere que se establezca un Foro o sitio de encuentro de los investigadores de la educación con los usuarios de la investigación; propone, por cierto, que los investigadores estén representados por tres instituciones: el COMIE, la Universidad Pedagógica Nacional y OCE. Aunque el intercambio de opiniones en ese Foro no rebasara el carácter de consensos que se llevarán a las instancias de decisión sobre políticas educativas, puede suponerse que gradualmente el conocimiento especializado iría informando el proceso de toma de decisiones.

Recientemente Muñoz Izquierdo (2004) señala que tradicionalmente se ha sostenido que el impacto de la IE depende de

que se den ciertos “componentes” como la generación adecuada del conocimiento, el proceso de planeación educativa, el desarrollo de los métodos y sistemas educativos, el de las tecnologías y la intervención de los agentes de decisión con actitudes favorables hacia la IE; pero subraya que no se trata de un problema “técnico”; el proceso es bastante más complejo pues hay retroalimentación entre varios de esos componentes y, sobre todo, lo más importante son las actitudes, valores y motivaciones de los actores que intervienen.

El “impacto”, según este autor, depende de tres procesos: el político (convergencia entre los valores de los investigadores y los juicios de oportunidad de los funcionarios); el científico (validación o corrección de sus paradigmas), y el del apoyo que brinden los agentes de decisión a los resultados de la IE. Este sería un esquema teórico más completo y adecuado para explorar la repercusión de la IE en las decisiones de política.

Además, el mismo Muñoz Izquierdo propone que se distingan seis destinatarios de la IE y sugiere qué tipo de información requiere cada uno de ellos. Estos son: los productores mismos de la información (investigadores), los planificadores y gestores de los sistemas educativos, los responsables de la capacitación de los funcionarios, los de diseñar las políticas de información dirigida a los supervisores y directores de escuela, los comunicadores sociales y los encargados de los bancos de información.

A los investigadores en particular es necesario proporcionarles información que corresponda a las fases o momentos que siguen los agentes de decisión al formular sus políticas: *a)* articulación, (que significa la conversión de las demandas en propuestas legislativas); *b)* agregación (búsqueda de consensos sobre las políticas); *c)* alocación (adopción de las formas de expresar esas políticas) y *d)* revisión (evaluación posterior del impacto de esa política).

También en la información destinada a las escuelas se sugiere distinguir diversos públicos: maestros, directores y padres de familia, sin olvidar a los responsables de la formación inicial y la actualización de los profesores, así como a los estudiantes (conforme a su edad). Ellos son elementos útiles para ir esclareciendo el funcionamiento del impacto de la investigación sobre las decisiones políticas.

Basten estas referencias al debate sobre los usos y efectos de la IE; el lector interesado podrá profundizar en el tema recurriendo a Eduardo Weiss, 2003.

La PS de OCE a partir del conocimiento especializado

Nos hemos referido al problema del impacto de la IE por ser relevante en el caso de una asociación integrada básicamente por investigadores, como es OCE, que aspira a influenciar las políticas públicas.

Desde la perspectiva de la participación, podría pensarse que una política gubernamental ideal, en una sociedad democrática, sería aquélla que tomara en cuenta los intereses de todos los segmentos de la sociedad, a satisfacción de todos ellos; así respondería a esos intereses, identificando a los *stakeholders* (o portadores de intereses) que son los sujetos sociales que tienen un legítimo interés en la educación nacional; la tarea de un gobierno democrático consistiría en negociar con ellos y conciliar sus puntos de vista; sería más un intermediario que una autoridad que se ajustara a un programa propio. Sin embargo, como ya se notó, los intereses de los *stakeholders* deben conciliarse con el propósito del Estado, en el supuesto de que éste obedece a valores éticos de equidad y justicia social.

Los investigadores prestarían un servicio útil a las políticas públicas si ayudaran a esclarecer quiénes son los *stakeholders*, cuáles sus bases de poder e intereses y cuáles los ámbitos en que las negociaciones podrían tener éxito en cada asunto objeto de políticas. Especialmente deberían señalar aquellos sectores que tienen legítimos intereses educativos pero carecen de voz política para urgir su atención.

Articulación de OCE con otros OSC

A los temas anteriores conviene añadir otro, indispensable en la reflexión sobre la relación de OCE con la PS: el de la articulación y colaboración con otros organismos que tienen finalidad semejante, tanto en México como fuera de él. Estas vinculaciones connotan o marcan el carácter de su participación.

En rápida enumeración (y prescindiendo de eventos coyunturales en los que OCE ha estado participando, por ejemplo invitado por diversos partidos políticos), OCE participa en varios proyectos, como la red de OSC para la Incidencia en las políticas públicas, la PS en las escuelas del PEC y otros.

Por iniciativa de varios OSC y de la SEP, desde fines de 2003 varios OSC propusieron a la SEP que se les reconociera “como agentes sociales que contribuyen al desarrollo y fortalecimiento de la educación pública y facilitara su labor aprobando una instancia responsable de mantener una relación permanente con las

autoridades". Así se constituyó el Espacio Nacional de Sociedad Civil para la Incidencia en las Políticas Públicas, al que pertenecen, además de OCE, el Consejo de Educación de Adultos para América Latina, la Fundación Vamos y el Centro de Estudios Educativos. Por otra parte, por iniciativa de la Fundación Ford se viene preparando la constitución de un Fondo de Apoyo y Fomento a la PS en la Educación Básica que, por consenso, apoyaría las actividades de estos OSC en varios rubros: innovación educativa, evaluación de políticas, investigación y difusión.

*Contraloría social en el PEC.* Este programa ha impulsado especialmente la participación de la sociedad en las escuelas que afilia; mediante encuestas y evaluaciones de especialistas (Cabrero, 2003) también ha analizado la participación de diversos actores, lo que es de interés sobre todo porque repercute en el funcionamiento de los CPS escolares. OCE ha seguido activamente estas actividades en los últimos años.<sup>18</sup>

En el ámbito regional, OCE participa en el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE), junto a Brasil, Chile, Colombia y Perú. Constituido desde octubre de 2003 en Lima, este Foro define su objetivo general como "construir un espacio ágil y eficaz de articulación de instituciones nacionales de la SC para el debate y vigilancia de las políticas educativas en la región de América Latina". Y tiene tres objetivos específicos: organizar una red de vigilancia de las políticas educativas; coordinar los medios de información de las instituciones de los cinco países, y diseminar el conocimiento sobre los logros y limitaciones en el cumplimiento de los acuerdos por parte de los gobiernos.

Este proyecto, que deberá durar 30 meses, es un esfuerzo por articular las iniciativas de la SC en el ámbito regional.

Existen otras redes regionales con propósitos semejantes. Según Torres (2003, pp. 27 ss.) las iniciativas son de diversa índole: de consulta, de vigilancia ciudadana, de involucramiento de los medios de comunicación, alianzas regionales, continentales o mundiales, campañas, etc. OCE impulsó y dio seguimiento al Pronunciamiento latinoamericano respecto a las políticas sobre Educación para todos que se revisaron en Dakar en 2001. También ha seguido de cerca la PS en la educación que promueve la OEA (por ejemplo, en la III Reunión de Ministros de Educación en Bogotá, 28-29 de julio de 2003).<sup>19</sup>

#### RECAPITULACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE OCE

Lo expuesto hasta aquí ofrece suficientes elementos para definir lo que pudiera llamarse la problemática de OCE desde la perspec-

18. Brito, 2003 a) recopila un conjunto de propuestas de los gobiernos estatales para fomentar la PS en la educación.

19. Torres reseña en particular la constitución de diversos "observatorios de la educación": en Perú (Foro Educativo, 1992), Venezuela (Veedores en la Red, 1998), México (OCE, 1999), Nicaragua (Observatorio de la Reforma Educativa, 1998), Guatemala (Gran Campaña Nacional por la Educación; 1999) y otros.

20. Alejandro Canales, miembro fundador de OCE, opina que el dilema principal de la organización ha sido el de optar entre mantenerse como un movimiento restringido a investigadores o ampliarse para involucrar a ciudadanos interesados en la educación. "Tengo la impresión de que hemos querido caminar hacia lo segundo pero no tenemos claro cómo hacerlo ni nos lo hemos planteado explícitamente" (comunicación personal).

21. Las diversas funciones que figuran en los documentos constitutivos de OCE pueden adscribirse a ambos "ejes". Al vertical correspondería elaborar propuestas de política, interactuar con los agentes de decisión, exigirles el cumplimiento de sus promesas y dar voz a los que no la tienen. Al horizontal, formar opinión pública, aportar conocimiento especializado para suscitar la reflexión, y fortalecer la cohesión de la sociedad en torno al servicio educativo público.

tiva de la PS, y que resumiremos en los cinco bloques siguientes de reflexiones.

1. ¿Cuál es la identidad social de OCE? ¿Es sólo una agrupación voluntaria de algunos ciudadanos interesados en la educación o puede además legítimamente asumirse a sí mismo como un sujeto que expresa preocupaciones, hace aportaciones, formula propuestas y aspira a interactuar con las autoridades educativas, bajo la bandera de una PS amparada por la ley e incluso deseada (en teoría al menos) por las autoridades?<sup>20</sup>

Para poder ser lo segundo, ¿no debiera definir con más precisión las finalidades que persigue al "participar", en el contexto de una PS que se considera legítima? ¿No debiera poder mostrar que sus finalidades se relacionan con las aspiraciones de "la sociedad"?

Desde sus orígenes se han mezclado dos finalidades que, sin ser irreconciliables sino más bien complementarias, dan pie a un cierto grado de ambigüedad en su identidad:

- impactar las políticas educativas nacionales interactuando con los agentes de decisión de más alto nivel (lo que privilegiaría un "eje vertical" en sus actuaciones);
- o contribuir a consolidar una opinión pública en materia educativa que promueva que la "sociedad" sea tomada en cuenta en el desarrollo educativo (lo que sería un "eje horizontal").

En función del peso que se conceda a cada una de estas finalidades, OCE jerarquizaría sus actuaciones en una u otra dirección. Respecto a la primera, se cuenta con algunas experiencias y ha habido debates teóricos como los referidos arriba; respecto a lo segundo, casi no hay antecedentes, sólo sugerencias, por ejemplo, de trabajar una estrategia de "redes de instituciones", principalmente de carácter regional, que fortalecería a la "sociedad civil".<sup>21</sup>

En relación con esto, ¿cuenta OCE con un "pensamiento educativo" integrado y consensado entre sus miembros que le permita actuar como "un" sujeto? ¿Hasta qué grado ese pensamiento puede ser expuesto como propio de "la sociedad"?

Por otra parte, ¿a qué se debe que las autoridades casi nunca hayan dado respuesta a los cuestionamientos que OCE les ha planteado en sus Comunicados, no obstante que reconocen la honestidad y autoridad moral de este organismo? ¿Mejoraría esta situación si existiese una instancia de encuentro entre autoridades y OSC como el Consejo de Especialistas que propone el Programa Nacional de Educación? ¿Convendría que hubiese ciertas "reglas mínimas" que regulen la PS?

No debe perderse de vista la complementariedad de ambos "ejes": lo que los articula es la función de interlocutor que asume OCE: su fuerza y legitimidad como interlocutor ante el Estado (eje vertical) le vienen precisamente de la base social que lo sustenta (eje horizontal).

2. ¿Qué capacidad de representación tiene OCE? ¿Quién le conferiría, y con qué requisitos, una mayor capacidad de representar a la sociedad mexicana, aun aceptando que es imposible una representación cabal y demostrable? ¿Qué funciones podrían ejercer los 800 "afiliados" que en principio se solidarizan con OCE?<sup>22</sup> ¿Qué formas de respaldo ciudadano debería tener para alcanzar mayor legitimidad?

El límite de estas preguntas, sin embargo, está dado por lo expuesto anteriormente, en el sentido de que, fuera del voto y el referendun, no hay ningún otro medio, en una sociedad plural, de evidenciar una plena representación de la sociedad (y aun la representación lograda por el voto dista mucho de ser universal); tampoco hay provisiones legales que aseguren esa representatividad.

3. Respecto a las políticas públicas que pueden ser objeto de las acciones de OCE: ¿cuentan todas ellas, o debe OCE seleccionar o priorizar algunas y con qué criterio? Por ejemplo, hay políticas que afectan la educación en el aula y plantel o bien hay otras de alcance nacional. ¿O debe limitarse a aquellas políticas que puedan sustentarse en conocimientos especializados provenientes de investigaciones?

4. También respecto a los asuntos o materias en que OCE intervenga (curriculares, de gestión, legales, sobre magisterio, evaluación, programas específicos, etc.) y sobre los niveles escolares (básicos o posbásicos, etc.), ¿cuenta OCE con criterios para hacer esa selección? Y en consecuencia, ¿también es el caso respecto a los actores con los que decide interactuar?

5. Respecto a las formas de expresarse e interactuar, ¿es conveniente que OCE decida privilegiar algunas de ellas y por qué? Esas formas son, por ejemplo, el cabildeo, las publicaciones, la presencia en debates, la presión a través de los medios de comunicación y la acción en redes?

Para concluir, hay que destacar que, en relación con la PS: 1) OCE carece de criterios para determinar cómo crecer y consolidarse a la luz de las exigencias de esa PS. Un ejemplo: ¿cómo decidir a quiénes aceptar como miembros? ¿Hay límites "ideológicos" o debe aceptar a todos los que lo deseen por el simple hecho de que son "ciudadanos"?<sup>23</sup> ¿Tienen que ser además investigadores? ¿No convendría que hubiese también periodis-

22. Una condición es que OCE no represente intereses particulares sino ciudadanos, que están presentes en la "educación pública". Respecto a los "afiliados" a OCE, se ha propuesto promover que se organicen "capítulos de OCE" en los estados de la república.  
23. Todo OSC tiene su propio perfil, conforme al cual puede legítimamente decidir sobre la conveniencia de aceptar o no a sus propios asociados.

tas, exfuncionarios, sindicalistas, maestros? 2) Por otra parte, en el entorno sociopolítico y jurídico del país hay circunstancias que dificultan especialmente la tarea que se ha propuesto OCE. Ya se han comentado las insuficiencias de la legislación existente y la precariedad de la cultura democrática de la sociedad mexicana; la PS no cuenta con “reglas” suficientes que normen sus sujetos, formas de relación con las instancias estatales, rendición de cuentas, “tiempos”, procesos, etc. En cuanto a la precaria cultura democrática, hay retos difíciles cuya superación requerirá tiempo.

Las reflexiones anteriores sugieren dos posibles conclusiones: por una parte, OCE puede determinar los criterios que le convengan para crecer y consolidarse; por otra, deberá procurar colaborar con otras instancias sociales y estatales para que se vayan definiendo las disposiciones legales y reglas prácticas que regulen la PS en la educación y para que avance la cultura democrática en la población.

#### UNA CONCLUSIÓN TENTATIVA (Y PROVOCATIVA)

Yendo más allá de las preguntas anteriores, podría avanzarse la siguiente conclusión: la misión o identidad de OCE no está definida suficientemente:

- ni por ser OSC que brota de la SC, pues hemos visto las ambigüedades de éstos en cuanto expresiones de la SC;
- ni por intentar consolidar “ciudadanía”, concepto demasiado genérico y sujeto a cuestionamientos;
- ni por su apelación a valores éticos, que también son demasiado generales e interpretables subjetivamente;
- ni siquiera por su propósito de aportar un conocimiento especializado, como argumento justificativo de su participación, porque esta característica, si bien le otorga especificidad a sus acciones, no pasa de ser adjetiva sin que afecte su identidad de OSC.

Si lo anterior es sostenible, la solución tiene que venir de una “sobredeterminación” subjetiva del propio OCE que implicaría varias autorrestricciones:

- Asumirse como un organismo de “valor relativo”, es decir que no pretende demostrar su identidad ni legitimidad representativa de manera absoluta sino demostrar con su operación misma que cuenta con ambas en grado razonable.

- Autoubicarse respecto a la gama de políticas públicas y, por tanto, de “actores” que le interesan.
- Autolimitarse también en el espectro de las “posiciones sociales o políticas” que asuma.
- Y seleccionar ciertos valores humanos y éticos a los que sus miembros quieren ser particularmente sensibles (como la equidad e inclusión, la formación humana integral, la responsabilidad por el futuro de México a largo plazo, etc.), que constituyan el fundamento de su “pensamiento educativo”.

Responder a las preguntas anteriores y a la “conclusión tentativa” implica realizar un ejercicio colectivo de reflexión que no haremos aquí. En el Anexo se presentan algunas herramientas útiles para realizarlo.

Del caso particular a la clarificación teórica

Este ensayo se propuso profundizar, a partir del caso particular de OCE, en el problema de la PS en la educación. Además de servir como documento de discusión a los miembros de OCE, puede quizás ser útil a otros OSC que experimentan la necesidad de esclarecer problemas semejantes sobre su identidad y propósitos desde la perspectiva de la PS.

Pero más allá de estas aplicaciones concretas, cabría esperar que las reflexiones expuestas contribuyan al avance en la comprensión teórica de los fenómenos relacionados con la PS en la educación; la naturaleza de la SC emergente, las características de la “ciudadanía” en una democracia moderna, las funciones de los OSC, los procesos de autodefinition de éstos, las actitudes de las autoridades ante las exigencias de mayor participación y la necesidad de establecer reglas mínimas claras que la encaucen y fortalezcan, en tanto no se actualiza la actual legislación, por mencionar algunos de estos fenómenos.

Este avance en el terreno teórico dependerá, por lo demás, de la asimilación que logren los actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales) de nuevas formas de pensamiento y nuevas actitudes y competencias. Será la práctica, derivada de una nueva conciencia, la que genere gradualmente la teoría, en la espiral de las complejas causalidades sociales.

#### REFERENCIAS

- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1993) (Estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas* [primero de cuatro volúmenes que contienen una antología de artículos sobre el tema], México, Miguel Ángel Porrúa.

- (1994) (Estudio introductorio y edición), *La hechura de las políticas* [segundo de cuatro volúmenes que contienen una antología de artículos sobre el tema], México, Miguel Ángel Porrúa.
- ALONSO, Guadalupe (2003), "Participación en el aula y formación de valores. Opiniones y experiencias docentes en la educación primaria", tesis de maestría, México, Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV-IPN.
- ALONSO, Jorge (1996), "Sociedad civil en óptica gramsciana", en DEMOS, FAM, México, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales.
- ALVAREZ Enríquez, Lucía (2003), "Actualidad y debate en torno a la sociedad civil", en Silvia Bolos (coord.), *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México, pp. 39-74.
- (2002), "La sociedad civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda", tesis doctoral, México, UNAM.
- BERUMEN Torres, Edmundo y Francisco Sánchez Villarreal (2002), "Perfil ciudadano y ensayo hacia un índice de afinidad democrática", en SEGOB, SEP *et al.*, *Deconstruyendo la ciudadanía*, pp. 767-800.
- BOBBIO, Norberto *et al.* (1996), "Sociedad civil", en Norberto Bobbio, Incola Matteuci, y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, 2º. vol., sexta edición, México, Siglo Veintiuno.
- BOLÍVAR, Antonio (2004), "Ciudadanía y escuela pública en el contexto de la diversidad cultural", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. IX, núm. 1, pp. 15-38.
- BRITO, Enrique (2003a), "Propuestas estatales para promover la participación de la sociedad", mimeo., México, Taller Nacional organizado por el CONAFE y el Fondo de Apoyo Mutuo, octubre.
- (2003b), "Formación ciudadana para la consolidación de una cultura democrática", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Formación ciudadana para la cultura democrática*, Memoria del Seminario del 2-4 de diciembre, México, IEDF, pp. 133-137.
- (1997), "Sociedad civil en México. Análisis y debates", en *Revista Sociedad Civil*, vol. II, núm. 1, otoño, pp. 185-206.
- CABRERO, Enrique *et al.* (2003), "Rendición de cuentas y transparencia en el programa mexicano Escuelas de calidad", mimeo., México.
- Consejo Mexicano de Investigación Educativa (2004), "La investigación educativa en México: Usos y coordinación", mimeo. [versión revisada, febrero], México.
- DE LA PEÑA, Guillermo (2001), "Notas preliminares sobre la 'ciudadanía étnica'", en Alberto Olvera, *La sociedad civil de la teoría a la realidad (El caso de México)*, México, COLMEX, pp. 283-304.
- DEMOS (1997), *Organizaciones no gubernamentales: definición, presencia y perspectiva*, 2ª. ed., México, DEMOS, FAM, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales.
- DEMOS-FAM (1996), "Análisis y debates", en *Sociedad Civil*, México, DEMOS, FAM, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales.
- FLORES Crespo, Pedro (2004), "Conocimiento y política educativa en México. Condiciones políticas y organizativas", en *Perfiles Educativos*, vol. XXVI, núms. 105-106.
- GARCÍA Cabrera, Benilde (2002), "Educación, ciudadanía y participación democrática", en SEGOB, SEP, *et al.*, *Deconstruyendo la ciudadanía*, pp. 207-222.
- GLASIUS, Marlies, Mary Kaldor y Helmut Anheier (coords.) (2002), *Global civil society*, Oxford, Oxford University Press.
- GIRARDO Pierdominici, María Cristina (2003), "La formación para el trabajo de los jóvenes (desafíos y estrategias) desde las organizaciones de la sociedad civil", tesis de doctorado, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- GUTIÉRREZ López, Roberto (2002), "Construcción de ciudadanía y consolidación democrática en México", en SEGOB, SEP *et al.*, *Deconstruyendo la ciudadanía*, pp. 223-238.
- HABERMAS, Jürgen (2000), *La constelación posnacional. Ensayos políticos*, Madrid, Paidós.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2003), *Formación ciudadana para la consolidación democrática, memoria del Foro realizado en México*, 2-5 de diciembre, México, IEDF.
- LATAPÍ, Pablo (2000), *La investigación educativa en México*, 2ª. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1981), "Acerca de la eficacia de la investigación educativa", en *Perspectiva*, vol. XI, núm. 3, pp. 329-337, París, UNESCO.

- (1978), "Acerca del 'éxito' de la investigación educativa", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. VIII, núm. 2, pp. 187 y ss.
- MARSHALL, Gordon (1998), *A dictionary of sociology*, Oxford, Oxford University Press.
- MCGINN, Noel y Reimers, Fernando (2000), *El uso de la investigación para conformar la política educativa*, México, Fondo de Cultura Económica/ Centro de Estudios Educativos/ Ausjal.
- MCGINN, Noel, Susan Street y Guillermo Orozco (1983), *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México: Un proceso técnico en un contexto político*, México, Fundación Javier Barros Sierra.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos (2002), "Investigación educativa y políticas públicas", mimeo., participación en el Panel organizado por la OREALC en Ouro Preto, Brasil.
- (2004), "Investigación educativa y toma de decisiones en América Latina y el Caribe", Documento de Investigación núm. 1, México, UIA, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (2004), "Comunicado 117: Dilemas de la participación social", en *La Jornada*, 14 de febrero.
- (2002), "Algunos lineamientos para la participación ciudadana en la educación", mimeo. [documento preliminar].
- OCDE-CERI (2004), "Revisión nacional de investigación y desarrollo educativo. Reporte de los examinadores sobre México", mimeo., México.
- OLVERA, Alberto (2001), "Sociedad civil y gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto", en *Cuadernos de la sociedad civil*, Jalapa, Universidad Veracruzana.
- OLVERA, Alberto (coord.) (2001), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, COLMEX.
- Poder Ejecutivo Federal (2004), "Decreto del Congreso de la Unión que expide la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil", en *Diario Oficial*, 9 de febrero, pp. 3 ss.
- SCHMELKES, Sylvia (1997), "Para entender la sociedad civil en América Latina", en *Sociedad Civil* vol. I, núm. 3, pp. 113-121.
- Secretaría de Gobernación (2002), "Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas", en *Conociendo a los ciudadanos mexicanos, Este País* núm. 137, agosto.
- SEGOB, SEP, IFE, ITAM, CIDE (2002), *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México, SEGOB/Miguel Ángel Porrúa.
- SEN, Amartya (2001), "La otra gente más allá de la identidad", en *Letras Libres*, octubre, pp. 12-20.
- TORRES, Rosa María (2003), "Participación ciudadana y educación: Una mirada amplia y 20 experiencias de América Latina", en [www.oas.orgt/consulta/html/socicivil.asp](http://www.oas.orgt/consulta/html/socicivil.asp) Estudio encargado por la Unidad de Desarrollo Social y Educativo de la OEA, presentado en la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) en Punta del Este, Uruguay, 24-25 de septiembre de 2001.
- VARELA, Roberto (2001), "La sociedad civil desde la antropología política", en Alberto Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la teoría a la práctica*, México, COLMEX, pp. 259-282.
- WEISS, Eduardo (coord.) (2003), *El campo de la investigación educativa, 1993-2001*, vol. VIII de: COMIE, *La investigación educativa en México (1992-2002)*, México, COMIE/CESU-UNAM/SEP.

## ANEXO • Un marco de análisis

Las ambigüedades del concepto de participación social respecto a la educación, que se comentaron al principio, y la enorme variedad de posibilidades de dicha participación, pueden despejarse hasta cierto punto aplicando algunas categorías que permitan analizar las diversas dimensiones de esa participación. Sería este un marco de análisis útil para aclarar y ordenar las acciones que los osc pueden desarrollar, al inter-

venir en el campo de la educación.

Torres (2003) ha elaborado un marco de análisis sugestivo, estableciendo categorías funcionales para ordenar las acciones de los osc; pro-

Actores	Espacios	Niveles	Dimensiones	Ámbitos	Alcances
Alumnos Padres de familia	Aula Escuela Red de escuelas	Acceso/asistencia/ Uso Información	Administrativo Curricular Pedagógico	Diagnóstico Perspectiva Planificación Diseño Ejecución Seguimiento Sistematización Evaluación Interpretación, control y uso de resultados	Local, municipal, estatal, Nacional Continental mundial
Docentes	Sistema educativo	Comunicación Consulta			
Asociaciones Sindicatos Voluntariado Movimientos sociales, Partidos políticos	Política educativa	Decisión			

24. Un ejemplo de acciones en ese espacio es Alonso, 2003. Véase también Brito, 2003a), que resume proyectos estatales de participación.

25. Al aplicarse este marco de análisis conviene tener presentes los siete niveles de participación que cita la misma autora (p. 13): manipulación, simple información, consulta de opiniones de los ciudadanos, alguna forma de representación, asociación de ciudadanos con las autoridades, ejercer un poder delegado por el que se participa en la toma de decisiones, y ejercer un control ciudadano administrando algún programa.

pone las siguientes categorías:

Las posibilidades de cruzar estas categorías, aplicándolas a casos concretos, son múltiples, y despliegan un gran abanico de la ps en educación. Una vez respondida la pregunta “ps ¿para qué?” –que tiene que ver con la identidad de la institución–, la selección de los elementos de este marco de análisis determinaría los sujetos, condiciones, mecanismos, roles y ámbitos operativos en que se trabajaría.

En el caso, por ejemplo, de que oce decida privilegiar acciones tendientes a interactuar con los actores de políticas públicas de educación, habría que partir de los “actores” (1ª. categoría); priorizar los “espacios” (2ª. categoría); centrarse también en el “alcance nacional” (6ª. categoría), y precisar las categorías restantes (“ámbitos”, “dimensiones” y “niveles”) de acuerdo con las estrategias operativas que se prioricen.

El marco de análisis sugiere que entre los “espacios” de la ps en educación sobresalen dos: el local (aula, escuela) en el que parece más accesible y también más importante la ps, y el espacio donde se formulan y controlan las grandes políticas públicas de la educación nacional. De hecho, se observa que en el momento actual las acciones e iniciativas de participación en el país se concentran sobre todo en el primero de estos espacios;<sup>24</sup> el espacio preferido por oce es el macro, centrado en las políticas educativas de alcance nacional.

Si se realiza el ejercicio de selección de estas categorías, la ps deja de ser la “caja negra” de posibilidades indefinidas que ha sido hasta ahora, y empieza a adquirir contornos precisos y de carácter operati-

vo.<sup>25</sup>

Una segunda herramienta, también de carácter clasificatorio, es la identificación de algunos actores o sujetos que intervienen en los procesos de PS en educación.

Flores (en prensa) identifica tres grupos: el de "expertos", el de "agentes de decisión política" y el de "practicantes"; no son categorías rígidas; en muchos casos las identidades se mezclan.

En el primero clasifica cinco tipos de expertos: los investigadores académicos en sentido estricto; los administradores de instituciones que, por diversos motivos, están familiarizados con la IE; los integrantes de consultorías y otras instituciones no académicas (como think-tanks) relacionados con asuntos educativos; los investigadores que trabajan en dependencias gubernamentales, sindicatos o gremios profesionales, y finalmente un grupo más difuso formado por intelectuales, periodistas o analistas que realizan tareas de difusión (brokers o intermediarios).

En el segundo grupo figuran nueve tipos de agentes de decisión: quienes trabajan en el ministerio de educación; quienes lo hacen en otros ministerios que tienen relación con la educación; las agencias de intermediarios (por ejemplo de editoriales de libros de texto); los dirigentes sindicales y de otras organizaciones profesionales; los administradores, gerentes empresariales o dirigentes de instituciones educativas; los miembros ilustres, de autoridad moral reconocida, de algunas instituciones o grupos; los representantes de padres de familia, directores de medios de comunicación y otros que tienen capacidad de tomar decisiones que afectan al mundo educativo, y algunas organizaciones internacionales, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, UNESCO, OEA, OEI, fundaciones, etc., que influyen en las políticas educativas.

El grupo de "practicantes" comprende cuatro tipos: administradores de instituciones educativas; líderes académicos; maestros en general, y personal de apoyo como bibliotecarios, supervisores, asesores, etc. A estas clasificaciones habría que añadir la de los stakeholders, ya mencionados arriba.

Se sugiere recurrir a estas tipologías como herramientas útiles para el ejercicio de clarificación de las dimensiones de la PS en la educación.