

LAS CONFIGURACIONES PERMISIBLES DE PARTICIPACIÓN ESTUDIANTIL. UN ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO PARA LAS ESCUELAS SECUNDARIAS GENERALES EN EL DISTRITO FEDERAL

LEONEL PÉREZ EXPÓSITO
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

RESUMEN: La literatura internacional relacionada con la participación de los niños y adolescentes en la escuela reporta un número creciente de experiencias exitosas y auténticas. Sin embargo, la mayoría de los autores coincide en señalar que dichas experiencias son todavía casos excepcionales. Uno de los factores que explica esta carencia es la ausencia de marcos normativos coherentes que promuevan con claridad la participación de los estudiantes.

Con base en un análisis de contenido cualitativo sobre distintos documentos del marco regulatorio para las escuelas secundarias del DF, esta ponencia argumenta que la caracterización normativa de la participación estudiantil incluye un discurso sobre la inclusión, la participación, los derechos de la niñez, y la democracia, acorde con un discurso creciente de carácter dominante. Sin embargo, dicho marco no enuncia oportunidades claras para su realización práctica; por el contrario, mantiene una

instrumentación legal considerablemente restrictiva de la participación estudiantil en la escuela.

Al centrarse en la caracterización normativa de la participación de los estudiantes en la gobernanza escolar, esta ponencia destaca la ausencia de procesos inclusivos sólidos para la construcción del proyecto académico de las escuelas, la exclusión de los alumnos en la definición de reglas y normas escolares, y la carencia de agencias de participación auténticas y con poder efectivo. La identificación de estas inconsistencias señala la necesidad de avanzar en un marco regulatorio coherente que posibilite una auténtica formación para la práctica de la ciudadanía democrática.

PALABRAS CLAVE: Participación estudiantil, escuela secundaria, formación ciudadana, formación cívica y ética, marco normativo.

Introducción

La literatura internacional relacionada con la participación de los niños y adolescentes en la escuela reporta un número creciente de experiencias exitosas y auténticas. Sin

embargo, la mayoría de los autores coinciden en señalar que dichas experiencias son todavía casos excepcionales (Apple & Beane, 2007a, 2007b; Bickmore, 2008; Lansdown, 2001; O'Brien, 2006; Raby, 2012). Mientras que el discurso sobre los derechos de niños y adolescentes avanza en reconocimiento, las prácticas de participación auténtica en la escuela son escasas. El predominio creciente de un discurso positivo sobre la participación de los adolescentes tiene un efecto común en muchas escuelas secundarias: autoridades, profesores o padres cumplimos con ese requisito, ya sea a través de formas manipuladoras, tokenísticas o decorativas de participación estudiantil (Fielding, 2004), o restringiendo la voz de los alumnos a ciertos asuntos o esferas de influencia que generalmente no modifican los mecanismos de decisión en la escuela y la distribución de poder en las relaciones escolares existentes.

La posibilidad de incentivar la participación estudiantil apela a distintas dimensiones prácticas, pero también al marco normativo que intenta establecer límites entre lo posible, lo permisible y lo sancionado. Por ello, esta ponencia presenta un análisis del marco regulatorio que opera sobre las escuelas secundarias generales del Distrito Federal (DF), en cuanto a las posibilidades que brinda para la configuración de prácticas de participación estudiantil, particularmente en el ámbito de la gobernanza escolar. El contenido de este trabajo es producto de un análisis de contenido cualitativo (De la Garza, 1988; Hammersley, 1994) que incorpora algunas características del análisis crítico del discurso (Fairclough, 2003; Wodak & Meyer, 2009), sobre los siguientes documentos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Educación (LGE)
- Acuerdo 98
- Lineamientos Generales para la Organización y Funcionamiento de los Servicios de Educación Inicial, Básica, Especial y para Adultos en el Distrito Federal (LG)
- Marco para la Convivencia Escolar en las Escuelas de Educación Secundaria del Distrito Federal (MCE)

La ponencia argumenta que la caracterización normativa de la participación estudiantil incluye un discurso sobre la inclusión, la participación, los derechos de la niñez, y la democracia, acorde con un discurso dominante creciente, al tiempo que no enuncia oportunidades claras para su realización práctica. Por el contrario, el marco regulatorio es

insuficiente en cuanto a procesos inclusivos para la construcción del proyecto académico de las escuelas, excluye a los alumnos de la definición de reglas y normas escolares, y no promueve agencias de participación estudiantil auténticas y con poder efectivo.

Las configuraciones posibles de participación estudiantil en la escuela

Norris (2002) ha mostrado para el caso de la participación política cómo ésta se transforma en cuanto a sus *objetivos* o *dominios de participación*, *agencias* y *repertorios*. Estas tres categorías pueden utilizarse para comprender diferentes configuraciones posibles de la participación estudiantil en la escuela. Por ejemplo, la literatura reporta casos en los que se muestra una diversidad de *objetivos* o *dominios* que los estudiantes buscan influir con su participación: decisiones curriculares, la gobernanza de la escuela (e.g. Apple & Beane, 2007a; Raby, 2012) la seguridad escolar, programas anti-*bullying* y de no violencia (Lansdown, 2005), la resolución de conflictos intraescolares (Bickmore, 2008), problemas de la comunidad (Annette, 2009) y la reformas de la escuela (Mitra, 2008). Con respecto a las *agencias*, los alumnos pueden participar a través de consejos escolares, consejos estudiantiles, asambleas de estudiantes, clubes, organizaciones estudiantiles espontáneas, tribunales juveniles (O'Brien, 2006), organizaciones comunitarias (Annette, 2006) y la participación individual. A través de ellas los *repertorios* de participación varían. Por ejemplo, los alumnos pueden comunicar sus puntos de vista sobre los problemas de la escuela por medio de Internet y las llamadas redes sociales, mediante obras de teatro y otras expresiones artísticas (Goldman, Booker, & McDermott, 2008; O'Brien, 2006), o con una manifestación frente a la oficina del director (Huddleston, 2007).

Las múltiples combinaciones entre dominios de participación, agencias y repertorios, constituyen un conjunto muy de posibilidades para la participación en la escuela. A continuación me centraré en las *configuraciones permisibles* (las que posibilita el marco regulatorio) para la participación estudiantil en la toma de decisiones, particularmente en el dominio de la gobernanza escolar. Ésta incluye al menos los siguientes subdominios (Balarin *et. al.*, 2008): el proyecto académico de la escuela, las reglas de convivencia y comportamiento en la escuela, el uso efectivo de los recursos, la

contratación y asignación de maestros, y la evaluación global del plantel. Por razones de espacio, profundizaré en los primeros dos subdominios.

Las configuraciones permisibles de participación estudiantil en las secundarias del DF

El artículo 3º de la Constitución Mexicana, fracción II, apartado (a) establece que el sistema educativo "*será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*" Del mismo modo, la LGE en su artículo 7º, fracciones V y XV, presenta como fines de la educación:

V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;

XV. XV. Difundir los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes y las formas de protección con que cuentan para ejercitarlos.

Por su parte, el artículo 46 en el Acuerdo 98, así como los LG establecen que el proceso pedagógico en la enseñanza secundaria se centrará en el estudiante, y éste tendrá una participación activa y consciente como agente de su propia formación. De la misma manera, el MCE señala que se ha creado con el fin de desarrollar un marco disciplinario en las escuelas que responde a los avances recientes en las normas nacionales e internacionales sobre los derechos del niño. Sin embargo, como mostraré a continuación, este discurso jurídico sobre democracia, inclusión, participación y derechos de los niños se opaca conforme el marco regulatorio se vuelve más específico.

El proyecto académico de la escuela

Los LG afirman que el director es responsable de coordinar el Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y el Programa Anual de Trabajo (PAT) de la escuela. El mismo documento establece que en "*la elaboración, aplicación y evaluación del PETE, participarán todos los miembros de la comunidad escolar[...]; además debe propiciar la participación, de alumnos y padres de familia.*" (SEP, 2011, p. 153) . Así, la participación de los alumnos se debe propiciar pero no es obligatoria.

Una vez que el PETE y el PAT han sido elaborados, el director los presenta al Consejo Técnico Escolar (CTE). Según el Acuerdo 98, artículo 33, fracción I, dice que el Consejo tendrá un Presidente, que "invariablemente será el director". En la fracción III, se establece que el presidente de la Sociedad de Alumnos será uno de los vocales en el Consejo. Sin embargo, en los LG, documento regulatorio que debe estar presente físicamente en cada escuela y actualizado anualmente, se eliminan algunos vocales, entre ellos, el presidente de la Sociedad de Alumnos y el Presidente de la Asociación de padres. Esta inconsistencia normativa deja la inclusión de los estudiantes en el Consejo al criterio del Director. Así, el discurso democrático se traduce en que el Director coordina el proyecto anual de la escuela, preside el CTE, y la inclusión de los alumnos en dicho órgano queda bajo su consideración. Las posibilidades de participación de los estudiantes en el proyecto académico de su escuela, entonces, son muy bajas.

Las reglas de comportamiento y convivencia en la escuela

En relación con la participación de los estudiantes en la definición de las reglas de comportamiento y para la convivencia en la escuela, los LG señalan que:

el director y subdirector, el Consejo Técnico o Consultivo Escolar y la Sociedad de Alumnos, tendrán la responsabilidad de la actualización o elaboración del Reglamento Interno en apego a lo que establece la Ley General de Educación. (SEP, 2011, p. 73)

Aquí el orden de las palabras es importante. El hecho de que *actualización* aparezca antes que *elaboración*, sugiere que la mayoría de estas normas internas ya fueron definidas. Prueba de ello es el MCE, documento que tipifica las conductas aceptables del estudiante y define las sanciones correspondientes. El texto comienza por reconocer la necesidad de tener una reglamentación que enfrente la disciplina escolar a la luz de los recientes avances legales en cuanto a los derechos del niño. Paradójicamente, los niños y adolescentes no participan en su elaboración. Su rol se limita al acatamiento. Los padres y los estudiantes tienen que aceptar y firmar dicho Reglamento o rechazarlo al principio del año escolar. Así, la participación de los estudiantes en la definición de reglas de comportamiento y convivencia en la escuela queda reservada a algunas negociaciones informales, porque la mayoría de ellas ya están demarcadas en documentos desarrollados sin algún grado de participación estudiantil.

Agencias y repertorios

He descrito cómo el marco regulatorio de las escuelas secundarias en el DF abre muy pocas oportunidades para la participación de los alumnos en el dominio de la gobernanza escolar. Pero probablemente la limitación más importante a la participación es la falta de agencias eficaces para canalizar la voz de los estudiantes de forma auténtica y eficaz. Según el marco normativo, los estudiantes no son considerados para su representación en el Consejo Técnico Nacional ni en los consejos similares a nivel local o estatal. Tampoco son requeridos, al menos obligatoriamente, como miembros en los Consejos de Participación Social. Y también he mostrado que el marco jurídico no es claro en cuanto a la inclusión de estudiantes en el CTE. Estos órganos son las agencias *formales* (Pérez *et al.*, 2012) para la participación en la escuela. Su formalidad está dada, entre otras cosas, porque son reconocidas por el Estado, incluyen actores individuales y colectivos mixtos, es decir, no son sólo organizaciones de padres de familia o de maestros, por el contrario, ahí están representados distintos actores agrupados bajo las categorías básicas de los roles escolares: directores, maestros, padres de familia, pero no los alumnos. Las funciones a desempeñar dentro de los consejos están preestablecidas de acuerdo con el status de sus miembros, y su continuidad está garantizada independientemente de la membresía temporal de sus integrantes actuales. El carácter formal implica, además, que las decisiones tomadas en estos órganos tienen un impacto directo o indirecto en la mayoría de los dominios de participación escolar y son vinculantes para *todos* los miembros (actores) de la escuela.

El marco normativo sólo reconoce una agencia para la participación de los estudiantes: la Sociedad de Alumnos. Los LG y el Acuerdo 98 establecen que cada escuela secundaria deberá contar con este órgano de representación. Mientras que el marco legal otorga "atribuciones" y "funciones" a los Consejos Técnicos y de Participación Social, el artículo 50 del Acuerdo 98 afirma que la Sociedad de Alumnos tendrá los siguientes "objetivos":

- I.-Ejercitar a sus miembros en la práctica de la vida democrática, como una forma de contribuir a su formación;

- II.-Propiciar la realización de actividades que contribuyan a formar en los educandos una personalidad responsable, con claro sentido de sus obligaciones y derechos;
- III.-Fortalecer los vínculos de solidaridad entre los alumnos de la escuela;
- IV.-Promover cuanto estime necesario y útil para el mejoramiento físico, moral, social y cultural de sus componentes, y
- V.-Promover ante las autoridades de la escuela las iniciativas que tiendan al progreso y mejoramiento de la misma.

Enfatizo la distinción entre "atribuciones", "funciones" y "objetivos", porque revela cómo mientras otras agencias se conciben principalmente como órganos de consulta y toma de decisiones, la Sociedad de Alumnos es descrita en el marco normativo como un espacio fundamentalmente pedagógico. Es más un lugar para el aprendizaje, que una agencia para la participación efectiva en la escuela. Los objetivos I a IV reflejan este énfasis. Además, su capacidad de influencia en las decisiones de la escuela está restringida al nivel de sugerencias o "iniciativas". Este cuerpo no tiene una prerrogativa clara para que los estudiantes sean consultados, y su voz y voto sean garantizados en las decisiones que afectan a la escuela y, por lo tanto, su vida cotidiana.

Al igual que otras agencias para la participación colectiva en la escuela, la Sociedad de Alumnos es una organización formal, pero en cuanto a la composición de su integrantes, sólo comprende un actor colectivo: los estudiantes. En contraste con la Asociación de Padres que también tiene una composición unitaria en cuanto a las categorías de actor escolar (padres de familia), los miembros de la Sociedad de Alumnos no están incluidos en los organismos conformados por participantes individuales y colectivos mixtos, como los Consejos Técnicos y de Participación Social. Por lo tanto, las decisiones que se toman en la Sociedad de Alumnos y con implicaciones para otros actores escolares tendrán que tratarse mediante canales informales, los cuales frecuentemente dependen del criterio de las autoridades. Así, la falta de atribuciones y funciones legales, su concepción como espacio primordialmente pedagógico, su composición, y la exclusión de los estudiantes de otros órganos de decisión, convierten a la Sociedad de Alumnos en la agencia más débil para la participación en la escuela secundaria.

Por último, en cuanto a los repertorios de participación sólo se hace una referencia en el marco legal. Ésta tiene que ver con las elecciones para nombrar a los estudiantes que presidirán la Sociedad de Alumnos. Se trata de una forma organizada de participación liderada por los propios estudiantes. Las decisiones se alcanzan mediante el voto después de un breve período de debate sobre las propuestas de los candidatos. Más allá de esta mención, las características de los repertorios de participación permitidos deberán de estar alineadas con las normas disciplinarias, las cuales, de acuerdo con el MCE, claramente sujetan la participación estudiantil a un liderazgo adulto.

Conclusiones

A partir de la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño (0 a 17 años), se ha posicionado un discurso positivo sobre la participación de niños y adolescentes en todos los asuntos que les afectan. El marco normativo sobre las escuelas secundarias generales en el DF intenta cumplir con dicho discurso. Sin embargo, debido a la falta de coherencia entre los múltiples documentos regulatorios y a la antigüedad de algunos de ellos (el Acuerdo 98 fue publicado en 1982), dicho marco mantiene una instrumentación legal considerablemente restrictiva de la participación estudiantil en la escuela. Esta ponencia presentó cómo el caso de la gobernanza escolar pone de relieve la falta de procesos inclusivos para la construcción del proyecto académico de las escuelas, la exclusión de los alumnos en la definición de las reglas y normas escolares, y la carencia de agencias de participación auténticas y con poder efectivo.

Efectivamente, como han mostrado Apple and Beane (2007a), la democratización de las escuelas implica, como todo proceso de democratización, un cierto sacrificio del orden y la “funcionalidad” escolar. El desarrollo de un marco normativo que promueva dicho sacrificio podrá parecer extraño, sobre todo para la lógica disciplinaria y de vigilancia que impera en el subsistema de educación secundaria. Sin embargo, cada vez con mayor urgencia resulta necesario elaborar una normatividad coherente con los principios generales que promulga, especialmente si queremos formar para una práctica ciudadana democrática y tomarnos con seriedad aquello que establece el Artículo 3º constitucional acerca de educar para la práctica de la “democracia como una forma de vida”. Esta ponencia identifica algunos aspectos a modificar para avanzar en esa dirección.

Referencias

- Annette, J. (2006). *Education for Democratic Citizenship and Community Involvement*. London: Citized.
- Annette, J. (2009). Active learning for active citizenship: Democratic citizenship and lifelong Learning. . *Education, Citizenship and Social Justice*.
- Apple, M. W., & Beane, J. A. (2007a). *Democratic schools : lessons in powerful education* (2nd ed.). Portsmouth, NH: Heinemann.
- Apple, M. W., & Beane, J. A. (2007b). Schooling for democracy. *Principal leadership*, 8(2), 34-38.
- Balarin, M., Brammer, S., James, C., & McCormack, M. (2008). *Governing our Schools. A research study commissioned by Business in the Community*. Bath: Business in the community.
- Bickmore, K. (2008). Peace and conflict education. In J. Arthur, I. Davies & C. Hahn (Eds.), *Sage Handbook of Education for Citizenship and Democracy* London: Sage.
- De la Garza, E. (1988). *Hacia una Metodología de la Reconstrucción: Fundamentos, Crítica y Alternativas a la Metodología y Técnicas de Investigación Social*. México DF: Porrúa, UNAM.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse : textual analysis for social research*. London: Routledge.
- Fielding, M. (2004). Transformative approaches to student voice: theoretical underpinnings, recalcitrant realities. *British Educational Research Journal*, 30(2), 295-311. doi: 10.1080/0141192042000195236
- Goldman, S., Booker, A., & McDermott, M. (2008). Mixing the Digital, Social, and Cultural: Learning, Identity, and Agency in Youth Participation. In D. Buckingham (Ed.), *Youth, Identity, and Digital Media* (pp. 185–206). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hammersley, M. y. A., Paul (1994). *Etnografía. Métodos de Investigación*. España: Paidós.
- Huddleston, T. (2007). *From Student Voice to Shared Responsibility*. London: Citizenship Foundation.
- Lansdown, G. (2001). *Promoting children's participation in democratic decision-making*. Florence, Italy: UNICEF.
- Lansdown, G. (2005). *Can you hear me? The right of young children to participate in decisions affecting them. Working Paper 36*. The Hague, The Netherlands: Bernard van Leer Foundation.
- Mitra, D. (2008). *Student voice in school reform : building youth-adult partnerships that strengthen schools and empower youth*. Albany: State University of New York Press.

Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press.

O'Brien, E. L. (2006). *The many ways of student voice. An Examination of Student Participation in Decision-making in United States Schools*. (Master of Advanced Studies in Children's Rights), University of Fribourg, Fribourg, Switzerland

Pérez Expósito, L., Ortiz Tirado Aguilar, A., González Martínez, M. A., & Gordillo Arias, A. (2012). Aprendizaje y participación política. Prácticas de formación ciudadana en los colectivos estudiantiles contemporáneos. In A. Acevedo Rodrigo & P. López Caballero (Eds.), *Ciudadanos Inesperados. Espacios de formación de la ciudadanía ayer y hoy*. México DF: El Colegio de México/ DIE-CINVESTAV.

Raby, R. (2012). School rules: obedience, discipline and elusive democracy

Wodak, R., & Meyer, M. (2009). *Methods of critical discourse analysis* (2nd ed.). London ; Thousand Oaks Calif.: SAGE.