

# **DIMENSIONES Y CONDICIONES DE LA PARTICIPACIÓN: ALGUNAS NOTAS PARA LA REFLEXIÓN**

## ***Participation dimensions and conditions: some notes for reflection***

Emilio Tenti Fanfani\*

**Resumen.** En las líneas que siguen me propongo realizar algunas consideraciones acerca de los diversos sentidos del concepto de participación. Para ello recurriré a algunos paradigmas teóricos relacionados con diversos modelos de políticas educativas. En especial, recurriré a la clásica distinción propuesta por Albert O. Hirschman respecto de las formas típicas de restablecer los equilibrios perdidos, en especial durante los momentos de crisis de una determinada relación entre prestadores de servicios públicos y los beneficiarios de los mismos. Por último, y ya en el terreno de la gestión de las instituciones educativas propondré tres dimensiones típicas del concepto de participación.

**Palabras clave:** participación, familia, poder, ciudadanía, gestión escolar

**Abstract.** In the following lines I intend to make some considerations about the different meanings of the concept of participation. To that aim I will resort to some theoretical paradigms related to different models of educational policies. Particularly, I will resort to the classical distinction propounded by Albert O. Hirschman with regard to the typical ways of reestablishing lost balances, especially during moments of crisis of a particular relationship between public services providers and the beneficiaries of those services. Finally, and in the field of the management of education institutions, I will propose three dimensions of the concept of participation.

**Keywords:** participation, family, power, citizenship, school management

---

\* Profesor titular ordinario e investigador principal del CONICET en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Consultor del del IIPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.

--

En materia de participación es mucho más lo que se habla y dice que lo que efectivamente se hace y experimenta, en especial en el ámbito de la educación escolar. Con la participación, al igual que con otras palabras, se hace uso y abuso. Existe una especie de inflación en cuanto a la circulación de ciertos términos que les hace perder valor y fuerza expresiva.

En cuestiones de políticas públicas, y en especial en el campo discursivo de las políticas sociales y educativas, de un tiempo a esta parte todo tiene que ser participativo. La participación es como una especie de ingrediente que tiene que estar en toda política en toda institución que pretenda ser “moderna”, “progresista”, “democrática” o actualizada.

Decir que la escuela (o el hospital, el partido político, la iglesia, la asociación de vecinos, el sindicato, etc.) tiene que ser participativa es como una declaración de fe. Ahora todos somos participativos y queremos la participación. Pero es preciso sospechar de las unanimidades y consensos fáciles. Se trata de esas creencias que se vuelven tan comunes que escapan a la reflexión. En estos casos, el lenguaje se convierte en una especie de mecanismo automático y no se sabe si el que habla, sabe lo que dice o es hablado por el lenguaje, como diría Lacan.

Esta es la primera constatación que quería formular aquí. La segunda tiene que ver con una contradicción: la profusión del discurso participacionista se contradice con la realidad de las instituciones y las prácticas sociales, por lo general poco participativas y democráticas, en especial en el contexto sociocultural latinoamericano, cuyas tradiciones son más bien próximas al autoritarismo, el elitismo, la monopolización del poder, los recursos sociales estratégicos, etc. Muchos responsables de programas públicos reconocen lo difícil que es traducir las buenas intenciones en realidades concretas. En síntesis, mucha participación en el lenguaje, poca participación en las cosas de la realidad. Por eso conviene tomar al lenguaje y las cosas de la participación como objeto de reflexión y no de celebración.

En las líneas que siguen me propongo realizar algunas consideraciones acerca de los diversos sentidos del concepto de participación. Para ello recurriré a algunos paradigmas teóricos relacionados con diversos modelos de políticas educativas. En especial, recurriré a la clásica distinción propuesta por Albert O. Hirschman respecto de las formas típicas de restablecer los equilibrios perdidos, en especial durante los momentos de crisis de una determinada relación entre prestadores de servicios públicos y los beneficiarios de los mismos. Por último, y ya en el terreno de la gestión de las instituciones educativas propondré tres dimensiones típicas del concepto de participación.

### **NIVEL, CAMPO, PESO Y ESFERA DE LA PARTICIPACIÓN**

Para especificar progresivamente la cuestión de la participación es preciso comenzar con algunas definiciones previas. En primer lugar, hay que distinguir niveles de participación. No es lo mismo participar en la formulación, ejecución y evaluación de políticas educativas que hacerlo en el nivel de los centros educativos. En América Latina, durante los últimos veinte años se han registrado varios intentos de implicar a actores individuales y colectivos en la formulación de las leyes generales de educación. Por lo general, la sanción de estas leyes fue precedida de diversas estrategias tendientes a promover y canalizar la expresión de demandas, opiniones y tomas de posición de la población en general y de ciertos actores colectivos, en especial aquellos directamente implicados en la cuestión educativa tales como sindicatos de docentes, expertos, organizaciones estudiantiles, organizaciones representativas de los padres de familia, iglesias y prestadores privados, medios de comunicación de masas, organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, etc. Otra cosa muy distinta es la participación de los miembros de la comunidad escolar (padres de familia, estudiantes, alumnos, etc.) en la vida de la escuela. Entre estos dos niveles (políticas nacionales e instituciones educativas) también existen niveles intermedios tales como distritos escolares, provincias, regiones y la comunidad territorial donde los centros escolares están situados. Hay problemas que pueden ser discutidos en un nivel de generalidad tal que valen para todos los niveles. Pero cada uno de ellos presenta particularidades y especificidades que

no pueden ser desconocidas. De aquí en más nos referiremos únicamente a la participación en el nivel de los centros escolares. Sin embargo, muchas de las consideraciones que haremos para este nivel son válidas también para los otros niveles de los que cada centro forma parte.

Una distinción válida para todos los niveles tiene que ver con lo que Harold Lasswell y Abraham Kaplan plantearon a propósito del poder. En la medida en que la participación puede ser considerada como una forma que adquiere el poder, el paradigma de Lasswell puede ser útil para especificar la cuestión de la participación. En efecto, puede resultar útil para la reflexión y el análisis distinguir peso, esfera y campo de la participación.

El peso de la participación puede ser variable. Se puede decir que un actor (individual o colectivo) tiene más peso que otro en relación con la capacidad variable que tiene de intervenir y ejercer el poder en los procesos de toma de decisión de un centro escolar.

La esfera es otra dimensión importante del concepto de participación. No es lo mismo participar en ciertas cuestiones que en otras. El sindicato docente, por ejemplo, no interviene de la misma manera en todas las cuestiones que se relacionan con la agenda educativa de un país o de un centro escolar. Puede que intervenga decisivamente en la definición del nivel salarial de los docentes, de sus condiciones de trabajo, pero que no intervenga para nada en la esfera de la definición de cuestiones pedagógicas tales como las estrategias de evaluación o la definición de contenidos y métodos pedagógicos.

Por último al peso y la esfera de la participación hay que agregar el campo, es decir, la cantidad de actores que participan en una determinada cuestión o coyuntura. Se suele decir que, en la escuela, el campo de la participación es restringido, es decir, no son muchos los padres de familia que son miembros o participan activamente en las cooperadoras escolares. En este sentido, es preciso tener en cuenta que la esfera de la participación puede ampliarse o restringirse para un determinado protagonista colectivo, en función de ciertas coyunturas o temas de la agenda de discusión de un centro educativo en ciertas circunstancias.

Los tres conceptos arriba explicitados tienen una utilidad analítica cierta para distinguir situaciones y contextos específicos de participación. En muchos

casos estas distinciones están presentes en los análisis, pero de un modo implícito y muchas veces confuso y contradictorio.

## **LA PARTICIPACIÓN COMO *VOICE* Y COMO ALTERNATIVA VÁLIDA DEL *EXIT***

El “más que economista” Albert O. Hirschman, en su muy citado libro publicado en inglés en 1970 y cuya primera traducción al español data del año 1977, propuso un esquema general para unificar un esquema que pudiera ser aplicado al análisis de las situaciones de orden-desorden de una relación social o de equilibrio-desequilibrio en el campo de la economía o la política. Desde su perspectiva, los hombres tienen dos modos de luchar contra el desorden o bien tienen a su disposición dos dispositivos típicos para reproducir el equilibrio cuando éste se ve amenazado por alguna situación determinada. Estos dos mecanismos son la salida (“*exit*”) y “la toma de la palabra” (“*voice*”).

La primera “solución” consiste en abandonar la relación en que se está implicado ya sea como comprador de un bien o servicio o bien como miembro de una asociación, empresa, partido político, familia, etc. El otro modo de restablecer el equilibrio amenazado consiste en tomar la palabra y, de esta manera, corregir y mejorar la relación expresando las quejas y proponiendo las correcciones o soluciones. La participación es otro nombre que se le puede poner a esta estrategia, en la medida en que participar consiste en “hacerse oír”, “demandar”, “exigir” un cambio de rumbo en el sistema de relaciones sociales del que se forma parte.

El primer dispositivo (la salida) es la estrategia típica de regulación del equilibrio en el ámbito económico del mercado. Si no estoy conforme con la marca de un producto o con el servicio recibido de un prestador, tengo siempre la posibilidad de influir sobre el proceso de producción de ese bien o servicio mediante el *exit*, es decir cambiando de proveedor o de marca. La *voice* o la participación es la forma típica de producción del equilibrio en las instituciones políticas (partidos, instituciones públicas, etc.).

El esquema *exit-voice*, en principio, puede ser aplicado a cualquier relación social, desde una relación cliente-prestador hasta un partido político, una asociación religiosa o una relación de pareja. Ante cualquier desorden o

desequilibrio, los clientes de un bien o servicio o los miembros de una asociación siempre tienen a su disposición ambos modos de restablecer el equilibrio perdido. Ante una disconformidad con las prestaciones, el consumidor o miembro de una asociación puede abandonar la relación reemplazándola por otra más acorde con sus necesidades y expectativas, o bien puede intentar modificar el producto o servicio o el comportamiento de la asociación donde uno está implicado planteando las quejas, formulando demandas, sugiriendo o haciendo presión para que se introduzcan determinados cambios. En términos ideales, la *voice* o la participación puede ser individual o colectiva. En el caso de la escuela, los padres pueden tomar la palabra y exigir cambios en la oferta educativa, ya sea en forma individual o en forma colectiva, es decir, participando y expresando sus intereses y demandas en forma horizontal, con los otros padres de familia que comparten la misma definición de la situación y los mismos puntos de vista. En otras palabras, es probable que la participación colectiva en el ámbito escolar (como es el caso de la política) sea más eficaz que la participación individual para restablecer equilibrios perdidos o amenazados.

La alternativa *exit-voice* da lugar a dos estrategias típicas de regulación de los sistemas sociales. Los liberales proponen extender al campo de la política y la prestación de servicios sociales la misma lógica que domina en el mercado capitalista, es decir, el mecanismo de la "salida". En este sentido, los padres de familia deberían comportarse como clientes más que como ciudadanos. En tanto clientes, deberían tener la capacidad de entrar y salir de las instituciones educativas. En otras palabras, deberían poder comportarse con la escuela, como consumidores racionales, capaces de premiar o castigar a los proveedores permaneciendo o bien abandonando las relaciones que tienen como clientes de las instituciones educativas. Tomando estas decisiones individuales, los padres de familia tendrían la capacidad de hacer prevalecer sus demandas, necesidades e intereses en el sistema prestador.

Los liberales extremos creen en el mecanismo del *exit* tanto en la economía (opción de compra) como en la política (voto). Para que todos estén en condiciones de elegir su prestador los clientes deben tener poder de compra. Por eso, el economista Milton Friedman propuso los famosos bonos o *vouchers* para financiar la educación. De esta manera las familias, así

“empoderadas”, podrían elegir el colegio donde enviar a sus hijos y ejercer una influencia sobre el servicio.

Los padres podrían expresar sus opiniones acerca de las escuelas en forma *directa*, sacando a sus hijos de una escuela y enviándolos a otra, en medida mucho mayor de lo que ahora es posible. En general, ahora sólo pueden dar ese paso cambiando su lugar de residencia *En cuanto al resto, sólo pueden expresar sus opiniones mediante canales políticos oscuros.* (Friedman en Hirschman 1977, 24, énfasis de Tenti Fanfani).

La última frase delata la desconfianza de Friedman por la “toma de la palabra”, es decir, por la reivindicación, la deliberación y, más aún, si ésta se realiza en forma colectiva. Él prefiere la “claridad” del *exit*. Los padres de familia son asimilados a simples compradores de educación y su poder sobre el servicio educativo se manifiesta con su decisión de compra. Las familias contribuyen a producir y reproducir el equilibrio del sistema prestador comprando o dejando de comprar. De esta manera, esta decisión provee información más que suficiente al proveedor como para orientar sus decisiones en relación con la producción del servicio educativo.

Sin embargo, el mecanismo del *exit* —es claro desde el punto de vista informativo— es extremadamente pobre al momento de proveer indicaciones precisas al proveedor. En cambio, la participación individual y/o colectiva a través de la toma de la palabra (la demanda, la reivindicación, la exposición de motivos, la queja, la sugerencia, etc.) provee una rica información al director de un establecimiento acerca del nivel de satisfacción de las familias, de sus demandas insatisfechas, de sus expectativas futuras, etc.

Pero el mecanismo del *exit*, para ser viable y efectivo, tiene que tener ciertas condiciones sociales que, por lo general, no están claramente presentes en el campo de la educación básica. Según Hirschman, la primera de ellas es que “los gustos de los individuos varían en proporciones considerables” (71) y que estas variaciones “sean reconocidas como legítimas” (71) en una sociedad determinada. Es obvio que en ninguna sociedad, por más liberal e individualista

que pretenda ser, todas las culturas no son igualmente válidas. Por ejemplo, no es posible que los ciudadanos puedan elegir libremente entre aprender “la defensa del pluralismo y el respeto a todas las culturas y etnias” y “defender una concepción racista de la cultura” (72). Esto no puede quedar al libre arbitrio de los “consumidores” de educación. En todas las sociedades conocidas existe una definición política y colectiva por una serie de valores y por una cultura común que incluye determinados elementos y excluye otros. Todos los niños y niñas deben aprender ciertas cosas y no otras. Por lo tanto, elegir entre distintos valores culturales no tiene el mismo estatuto que elegir qué tipo de frutas comprar (“peras o manzanas”).

La segunda condición para que funcione el mecanismo del *exit* es que “los individuos estén bien informados acerca de la calidad de los bienes y servicios que desean” (72). Además, es preciso que les sea fácil comparar las diferentes opciones ofrecidas. Demás está decir que en materia escolar no siempre los “consumidores” saben qué es lo que hay que aprender y tampoco están en condiciones de evaluar las opciones ofrecidas por los diferentes centros educativos<sup>2</sup>.

La estrategia del *exit* también necesita de la presencia de una tercera condición. Esta tiene que ver con el volumen y la frecuencia de “los actos de compra”. En efecto, no es lo mismo comprar carne que elegir escuela. La compra de la carne implica un monto relativamente bajo —en términos del gasto total de un hogar— y que se reitera lo suficiente como para que el consumidor “aprenda”, adquiera experiencia y pueda cambiar fácilmente de proveedor. En cambio, muchas familias no “compran educación” todos los meses ni todos los años. Muchos lo hacen dos veces en la vida: eligen un establecimiento de educación general que comprende el ciclo primario y el secundario. Y luego eligen nuevamente cuando se trata de continuar estudios en el nivel superior. En estas condiciones el “consumidor” no tiene ocasión de aprender con las elecciones que realiza. Por otro lado, el cambio de proveedor tiene implicancias culturales y psicológicas (costos, dirán los economistas)

---

<sup>2</sup> Las investigaciones muestran que, incluso donde existen, los resultados de las evaluaciones de aprendizaje raramente constituyen el criterio dominante en materia de elección de establecimiento escolar. La proximidad, el interés de preservar una determinada identidad cultural o religiosa, la tradición de la familia y otros criterios son más importantes que el cálculo de los rendimientos al momento de elegir el establecimiento educativo para los hijos.



difícilmente calculables, pero sí bien presentes en las estrategias de las familias.

Por último, el *exit* supone una condición obvia: los proveedores del servicio o del bien considerado deben “ser lo suficientemente numerosos como para establecer una relación de competencia”. Es obvio que esta es una condición que sólo está presente en ciertos territorios, en especial los urbanos medianos y grandes. Los que viven en pueblos pequeños o en zonas rurales no pueden ejercer su “derecho de elección”, no pueden “entrar o salir” fácilmente de proveedor, simplemente porque no existen alternativas. En muchos casos, sólo se puede cambiar de establecimiento escolar, mudándose a otro territorio.

Según el razonamiento anterior, en el campo de la educación es más sensato usar “la palabra”, es decir, implicarse como agente activo para ejercer una influencia en el servicio de modo que satisfaga los intereses y demandas individuales y colectivas de quienes forman parte de él. En este escenario, el estudiante y su familia no son meros clientes sino que son miembros activos y participan en la producción del servicio, al mismo tiempo que los docentes, el equipo directivo y el resto de los profesionales que conforman un centro escolar.

En síntesis, la participación tiene un sentido particular si, poniendo en práctica “el sano punto de vista relacional” se la considera como una alternativa al mecanismo del mercado. Desde este punto de vista, la participación tiene otro significado. Veamos primero cuáles son sus principales dimensiones. Para cada una de ellas analizaremos cuáles son algunas de las condiciones sociales necesarias para su existencia efectiva.

### **TRES DIMENSIONES DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS EN LA VIDA DE LOS CENTROS ESCOLARES**

Para ir más allá de la participación como mera consigna es preciso introducir algunas precisiones. En las consideraciones que siguen abandonaré el nivel sistémico del servicio educativo y sus mecanismos de regulación para concentrarme específicamente en la participación tal como puede manifestarse

en las instituciones educativas. Comenzaré distinguiendo y describiendo tres dimensiones de la participación.

### **Dimensión estructural de la participación.**

La educación y el aprendizaje constituyen procesos necesariamente participativos en un sentido muy particular: el que aprende interviene, pone lo suyo, contribuye en su propia educación o apropiación del saber. Bien mirada, esta es una verdad de perogrullo, pero muchas veces pasa inadvertida por muchos especialistas y expertos de la educación. Con la educación sucede lo mismo que en otros servicios personales, como los servicios de producción y reproducción de la salud de las personas.

Uno no compra su educación o su salud como algo hecho. El paciente o el aprendiz participa inevitablemente en la producción de su salud o de su aprendizaje. Si él no hace lo que tiene que hacer (estudiar, hacer los ejercicios, leer, producir textos, participar en experimentos, poner en práctica lo que está aprendiendo, etc., o bien, cuidarse, tomar los remedios, alimentarse como es debido, etc.) no se produce ni la curación ni el aprendizaje. Si el aprendizaje se produjo es porque el aprendiz hizo lo que tenía que hacer y lo que sólo él podía hacer. Por eso, en el caso de los servicios personales, cuyos efectos se producen en el cuerpo y la subjetividad de las personas, éstas son parte del equipo de producción y no meros consumidores o clientes, como sí lo somos nosotros la mayoría de las veces cuando compramos cosas hechas tales como camisas, zapatos o bicicletas.

Cuando aquel que piensa en la educación y en las cosas del aprendizaje tiene conciencia de que esta participación (y la de su familia, cuando se trata de niños) es un ingrediente no simplemente deseable sino ineludible para el éxito de esta operación, su modo de ver y hacer las cosas cambia radicalmente. En este primer sentido, la educación es un proceso de co-producción donde es tan importante “lo que pone” el centro escolar (los docentes, los equipamientos didácticos, el método y la didáctica, etc.) como “lo que pone” el educando y su familia. Pero sospecho que, quienes usan y abusan del discurso de la participación, al hablar no están pensando precisamente en este primer significado.

Si la educación se concreta efectivamente en un proceso de coproducción, no es posible separar claramente la “oferta” de la “demanda”. Ambos conjuntos de factores funcionan e interactúan en forma conjunta para hacer posible el aprendizaje. Digamos que esa dimensión estructural del aprendizaje era conocida desde siempre. Pero es un hecho que se hace evidente para todos cuando los sistemas escolares incorporan a la mayoría de una “clase de edad” al nivel primario y secundario, como es el caso de la mayoría de los países de mediano y alto desarrollo de América Latina. Cuando la inclusión escolar viene de la mano de la exclusión, muchos niños van a la escuela sin disponer de las condiciones sociales (alimentación, vivienda, salud, medio ambiente, etc.) necesarias para “participar” en el proceso de aprendizaje.

### **La participación como contribución**

La tercera dimensión tiene que ver con la participación como contribución. En mi opinión, este es el sentido más recurrente con el que se usa el discurso de la participación, en especial en el campo de las políticas sociales en general y educativas en particular. Cuando quienes diseñan y llevan a la práctica programas educativos buscan que la comunidad participe en las instituciones escolares (existen múltiples ejemplos de programas educativo con este ingrediente en América Latina) en realidad están esperando que las familias y la comunidad provea de una serie de recursos que se consideran necesarios para la eficacia de la acción escolar.

Cuando se interroga a los directores de centros educativos acerca del nivel de participación de los padres de familia en los centros educativos, por lo general quien responde está pensando en la cantidad y calidad de la cooperación de los padres en el funcionamiento del establecimiento escolar. La contribución de los padres de familia tiende a ser una respuesta a un requerimiento o pedido específico de la institución. Es ella la que convoca, solicita o demanda la contribución de los padres. Ellos pueden responder o no. Raramente son ellos los que deciden espontáneamente cooperar o hacer un aporte específico.

En el caso de América Latina, la experiencia indica que, en el caso de las escuelas de sectores populares urbanos y rurales, la colaboración de los padres puede ser monetaria (aporte de dinero, generalmente a través de la cooperadora escolar) o bien en trabajo. La contribución en especies (insumos, libros, materiales didácticos, etc.) es menos frecuente.

En México, el programa de Educación Comunitaria (Torres y Tenti Fanfani) es paradigmático en cuanto a la participación como contribución y está dirigido a ofrecer educación primaria en comunidades aisladas y pequeñas (menos de 15 niños en edad escolar). En estos casos, donde no se justifica la creación de un centro escolar estándar, se ofrece el servicio a través de un maestro-instructor, por lo general un joven con la secundaria básica completa (y por lo general residente en la zona). El mismo, luego de tres meses de entrenamiento pedagógico acelerado y dotado de un paquete con materiales de autoaprendizaje, es enviado a la comunidad donde prestará el servicio al cual se compromete a aportar vivienda y alimento al instructor. En este caso, la comunidad participa aportando el alojamiento del instructor, el espacio físico donde se lleva a cabo el proceso de enseñanza.aprendizaje y el alimento que necesita para vivir.

Otra forma más espontánea de participación contributiva es frecuente en muchas áreas rurales pobres de América Latina. En muchas ocasiones son las comunidades quienes se hacen cargo de la construcción y mantenimiento de la infraestructura física de la escuela. Esta situación fue muy frecuente en México, en especial durante el primer período de expansión de la educación rural luego de la Revolución iniciada en 1910. Existen muchos testimonios de escuelas totalmente construidas a través del esfuerzo y el trabajo de los padres de familia de las comunidades rurales, las cuales hacían todo lo posible para contar con un establecimiento escolar donde educar a sus hijos.

En las zonas urbanas de América Latina, la contribución tiende a ser más diversificada, ya que al trabajo se agrega una contribución económica mediante el pago de una cuota a la cooperadora escolar. El monto de los recursos de este origen varía según el nivel socioeconómico dominante de los alumnos de los centros escolares. En muchos casos, los padres tienen la capacidad suficiente de financiar la ampliación de la oferta educativa

(computación, inglés, actividades expresivas y/o artísticas, etc.) de los centros escolares.

La contribución en términos de tiempo de trabajo es más frecuente en las escuelas primarias de las áreas urbanas pobres. En este caso se trata de trabajo femenino. En efecto, las madres de familia que no están insertas en el mercado de trabajo suelen aportar su presencia y su cooperación en distintas tareas de apoyo, en especial aquellas que se relacionan con los servicios de alimentación escolar.

En términos generales es plausible afirmar que la contribución tiende a ser monetaria en el caso de las escuelas públicas de clase media y media baja y “laboral” en los barrios más populares donde habitan los que sólo disponen de su fuerza de trabajo para participar-contribuir con los establecimientos educativos de su comunidad.

En estas circunstancias, resulta en cierta medida paradójica, que se tienda a pedir más (dinero, trabajo, tiempo, etc.) a quienes menos recursos tienen. A su vez, las clases medias y medias altas urbanas “le piden todo a la escuela” y sólo participan (cuando lo hacen) mediante el pago de una suma, por lo general de no mucha relevancia, a la asociación de padres de los centros escolares. De esta manera, la distribución regresiva del financiamiento público (mejores escuelas, mejores maestros a los sectores sociales urbanos mejor situados en la estructura social) va acompañada de un aporte proporcionalmente mayor por parte de quienes menos recursos tienen. El resultado es la reproducción de la estructura inicua de los recursos públicos orientados a la educación básica latinoamericana.

### **La participación como poder de decisión**

Pasemos ahora a la tercera dimensión de la participación. Esta tiene que ver con una cuestión más delicada. Tiene que ver con las cosas del poder. Aquí la participación supone un escenario, actores con intereses y estrategias y procesos donde se construyen problemas, se arman agendas y se toman decisiones en relación con reglas y recursos, es decir, con definición de normas que regulan las prácticas y con asignación de recursos (de diverso tipo).

En una institución como la escuela interactúan diversos agentes individuales y colectivos: el director, los maestros, los estudiantes, las familias, las organizaciones comunitarias, las empresas, las iglesias, etc. En síntesis, la mayoría de las instituciones democráticas contienen a una gran diversidad de agentes que tienen distintas posiciones, recursos, intereses y, por lo tanto, también distintos puntos de vista, expectativas, demandas, opiniones, actitudes, etc. Por lo tanto, estas interrelaciones no siempre son pacíficas sino que muchas veces están atravesadas por el conflicto y la lucha entre intereses y puntos de vista divergentes, opuestos, enfrentados, etc.

Si participar es también participar en el poder, es preciso recordar que la escuela, al igual que el resto de las instituciones, es una organización muy particular. Al igual que el hospital, por ejemplo, está constituida por una capa de profesionales que monopoliza un conjunto de saberes especializados. El resto de los miembros de las instituciones (los alumnos o los enfermos y sus familias) son objetos de intervención de los profesionales y por lo tanto éstos ejercen una dominación objetiva sobre los segundos que, por principio, están excluidos de ese recurso que constituye la base de su poder: el saber especializado. En estos contextos, “empoderar” a los alumnos y las familias en las instituciones no es una cosa tan sencilla como a primera vista puede parecer. En efecto, en las instituciones, y en ciertas esferas específicas, dar poder a algunos (los padres y/o los alumnos) supone limitar el poder de los otros (los profesionales). Esto es particularmente cierto en el caso de las cuestiones que tienen que ver con cuestiones centrales del servicio educativo tales como la definición del programa escolar, las estrategias pedagógicas o didácticas y la evaluación de los aprendizajes. Estas esferas constituyen el corazón mismo del saber especializado de los profesores, en tanto que pedagogos. En estos terrenos ellos reivindican su derecho de exclusividad.

Por eso, respecto de la participación de los “usuarios” de las instituciones es preciso ser muy cuidadoso para distinguir las esferas y el peso de su eventual participación. Pero, independientemente de las consideraciones anteriores, la mayoría tiende a preferir las instituciones democráticas a las autoritarias, autocráticas, oligárquicas o monocráticas. Por lo tanto, en una escuela democrática todos los miembros de esta comunidad deberían tener voz y voto en la definición de las cuestiones básicas de la vida institucional.

Aun cuando reconocemos que cada estamento o grupo tiene un papel o una función particular en la vida del conjunto, todos deberían tener derecho a participar en los procesos de decisión donde se definen cosas tales como los objetivos básicos, las estrategias, las reglas, la orientación de los recursos, etc. En verdad, la cosa es más complicada pues, para cada grupo, habría que definir un campo, una esfera y un peso específico de participación. Mientras que los padres pueden llegar a tener el mismo peso que los maestros en materia de uso de los recursos financieros de la escuela, no pueden tener el mismo peso en otra esfera, como la que tiene que ver con ciertas cuestiones técnico-pedagógicas, por ejemplo, cuya resolución requiere de un conocimiento previo propio de los especialistas. Pero aquí no nos interesan estas sutilezas sino rescatar este segundo e importante significado de la participación, el que tiene que ver con el poder. Y el poder, por lo general no se lo distribuye, sino que más bien se lo conquista. En otros términos, el poder supone tensiones, luchas, conflictos y equilibrios inestables.

En América Latina existen varias experiencias que institucionalizan la participación de las familias en la formulación de las políticas y programas de los centros escolares. Las más relevantes se encuentran en Brasil. En efecto, durante la década de los años noventa, varios estados incorporaron a los padres de familia en los procesos de elección del director del establecimiento. Esta fue una manera de limitar la capacidad que tenían los políticos locales para nombrar a los directores. Los padres de familia también participan a través de sus representantes en los consejos escolares. Una experiencia que fue ampliamente reconocida en la región fue la que se desarrolló en el Estado de Minas Gerais (Brasil) a partir de 1991, pero existen experiencias análogas en otros contextos tanto en Brasil como en otros países de América Latina (Namo De Mello 1995).

## **INTERRELACIONES**

Las formas típicas arriba mencionadas, en la experiencia concreta de los establecimientos escolares, se combinan de diferente forma. En la mayoría de los casos, la escuela tiende a mantener una relación individualizada con los padres y madres de familia. Las relaciones familia-escuela tienden a

desarrollarse conforme a un modelo que tiene las siguientes características básicas: a) es individual (más que colectiva); b) tiene límites rígidos en la esfera, campo y peso de la participación; c) existe una tendencia a la subordinación de la familia a la dirección de los centros escolares, los cuales, más allá de las formas, tienden a mantener el control de la mayoría de las decisiones relevantes que se toman en los cuerpos colegiados. Basta mirar lo que sucede en algunas experiencias relativamente recientes desarrolladas en forma más o menos masiva en México para tener una idea de los alcances y límites de la participación de las familias en la vida de los centros escolares.

Los programas AGE (Participación de las Asociaciones de Padres de Familia en la Gestión Escolar) y RED (Reconocimiento al Desempeño Docente), componentes de los Programas Compensatorios<sup>3</sup>, constituyen esfuerzos sistemáticos de apertura de espacios institucionalizados de participación de las familias y las comunidades en la gestión de los centros educativos.

El AGE busca dar “voz y voto” en la escuela a las familias mediante la asignación a las mismas de un fondo financiero equivalente, en el año 2000, a aproximadamente 500 dólares por año. Estos recursos deben ser usados de la siguiente manera: 50% para materiales didácticos y 50% para gastos de infraestructura (mantenimiento edilicio). Los recursos se asignan a la Asociación de Padres de Familia que, por lo general, se constituye para tal efecto. La Asociación define, conjuntamente con las autoridades escolares, el destino de los recursos y se hace responsable de rendir cuentas ante la administración. Este programa contempla una capacitación a los padres de familia, a cargo de los supervisores correspondientes.

Por otro lado, la existencia misma de “la comunidad” como configuración social y como unidad de pertenencia relativamente “no electiva” que provee una “identidad” a las personas que habitan en un determinado territorio, es típica de los contextos de vida rurales donde se implementan estos programas. Sin embargo, las capacidades que tienen las comunidades para participar en acciones colectivas no es la misma en todos los contextos sino que varía en

---

<sup>3</sup> Así se denominan los programas de apoyo especial a escuelas que atienden a niños y niñas de sectores sociales desfavorecidos de las áreas rurales (como es el caso de México) y/o urbanas de América Latina a partir de la década de los años noventa. Los mismos surgen como alternativa a las clásicas políticas educativas universalistas.



función de determinadas condiciones sociales, históricas y culturales específicas. Por lo tanto, la participación real de las familias en programas educativos es siempre el resultado de un encuentro entre las posibilidades y estímulos ofrecidos desde las políticas públicas y las características sociales y culturales de las comunidades, las cuales son extremadamente variables y diferenciadas.

Otro mecanismo, quizás más poderoso que el anterior, puesto en marcha para fortalecer el peso relativo de la comunidad en las instituciones escolares, es la RED o sistema de reconocimiento al desempeño docente. En este caso, el programa apunta fundamentalmente a corregir el ausentismo docente. Por su ubicación dispersa y alejada, las escuelas rurales escapan la mayoría de las veces a los controles administrativos establecidos (la supervisión). Demasiado a menudo la administración educativa no está en condiciones técnicas de ejercer el más elemental de los controles: el que se refiere a la existencia efectiva del servicio en las comunidades.

El programa RED delega a la Asociación de Padres de Familia la facultad de ejercer un control sobre la asistencia del docente a la escuela. Su certificación es una condición necesaria para que éste pueda gozar del estímulo monetario establecido. El maestro rural firma un convenio con la comunidad mediante el cual asume determinados compromisos que van más allá de la simple asistencia. En especial, se obliga a realizar actividades de extensión a la comunidad (al menos una vez por semana) y a prestar servicios de apoyo pedagógico a alumnos con dificultades, fuera del horario escolar establecido.

En estos programas, la experiencia indica que el campo, la esfera y el peso de la participación de las familias es extremadamente variable. Las diferencias pueden entenderse en el marco de una relación entre las características y exigencias de los programas de participación y determinadas cualidades y/o recursos de las familias y comunidades cuya participación se busca movilizar.

## **LA PARTICIPACIÓN COLECTIVA Y SUS CONDICIONES SOCIALES**

Más allá de los discursos, existen tres sentidos posibles para el concepto de participación. Por otra parte, quizás no esté demás insistir en el valor de la participación en cualquiera y en todos los sentidos arriba explicitados como una característica deseable de las sociedades e instituciones democráticas. No todos coinciden en esta valoración. Desde ciertas perspectivas liberales, el mecanismo de intervención de las personas en los procesos de producción de bienes y servicios sociales es el mecanismo de la compra (el *exit*). En otras palabras, desde esta perspectiva economicista se sostiene una clara y neta distinción entre oferta y demanda del servicio educativo. Los usuarios de los servicios son la demanda. Ellos intervienen y “participan” en el servicio comprando o dejando de comprar. Si uno no está satisfecho con la escuela donde envía a sus hijos, pues no tiene más que una salida: precisamente “salirse” de esa institución y elegir otra. Mediante este mecanismo de la elección, envía una señal de insatisfacción al productor, quien podrá tenerla en cuenta o no y por lo tanto modificará consecuentemente el modo de hacer las cosas. En esto y sólo en esto consiste el “poder” del cliente o consumidor, en su capacidad de comprar o dejar de comprar, permanecer o salirse de una determinada relación de prestación. Pero la historia muestra que existen otros mecanismos eficaces de participación sustantiva. El cliente o usuario (en verdad deberíamos decir el “co-productor”) además de la salida, puede emplear el mecanismo de la voz, es decir, puede demandar o exigir un cambio en el servicio con el fin de que se adecue a sus necesidades y expectativas. Es más, puesto que por lo general los co-productores (padres de familia, alumnos de un establecimiento, representantes de una comunidad, etc.) no están solos, pueden hacerse oír en forma organizada.

Reducir a los hombres a clientes sólo capaces de comprar o no comprar, “entrar” o “salir” de un producto o servicio supone una concepción muy pobre de las capacidades humanas. Los alumnos y sus familias no son clientes sino co-productores del servicio y deberían estar en condiciones de hacer oír su voz en las instituciones para acercar sus procesos y productos a sus necesidades e intereses.

En las escuelas, es más común que cada alumno o cada padre haga llegar sus sugerencias, críticas o demandas ante las instancias pertinentes y esto, en muchos casos, tiene sentido. Pero cuando se trata de demandar

mejoras en los procesos y productos escolares como, por ejemplo, memorar el clima institucional, la enseñanza de las matemáticas o de la lengua, integrar más la escuela a la comunidad, el trámite individual no es el camino más adecuado. En estos casos, lo más conveniente es que alumnos, maestros o padres de familia lleven a cabo acciones colectivas, es decir, actúen en forma coordinada. Ahora nos interesa dejar esta idea: la participación de la que hablamos puede ser individual, cuando se trata de reivindicaciones o situaciones particulares, o colectiva, cuando se trata de intervenir sobre ciertas dimensiones estructurales de la vida institucional. Esta es la participación que hace más democráticas a las instituciones.

Pero la acción colectiva no es un resultado automático de la vida institucional. Para que un conjunto de sujetos actúe, como suele decirse, "como un solo hombre", se requiere de determinadas condiciones que pasamos a desarrollaremos en forma sintética.

En efecto, la acción colectiva requiere sujetos colectivos. Un conjunto de individuos que comparten determinados intereses o situaciones no hacen a un actor colectivo. Estos son el resultado de determinadas condiciones históricas. Muchas familias que padecen situaciones de injusticia o necesidad, a menudo tienen dificultades para actuar en forma coordinada. Lo mismo pasa con los maestros, los alumnos o las familias de los estudiantes.

Diremos que, para convertir a una suma aritmética de individuos que comparten determinadas características objetivas comunes en un actor colectivo, se necesita resolver el doble problema de la representación. El primero tiene que ver con el fenómeno de la representación o representaciones entendidas como conjunto de ideas o de imágenes acerca de determinadas cosas. Así decimos que cierto conjunto de individuos comparte una serie de ideas acerca de lo que son (es decir, los individuos comparten una identidad) en tanto que habitantes de una determinada comunidad, oficio, clase de edad, etnia, comunidad religiosa, etc. También pueden tener la misma percepción de sus intereses, que se convierten en intereses comunes y de la necesidad de defenderlos en ciertos espacios institucionales (el municipio, la dirección escolar, la supervisión, etc.). En este primer sentido, las representaciones se relacionan con la subjetividad colectiva. Determinado conjunto de individuos tienen que verse y sentirse como formando parte de un grupo que comparte,

repito, características, situaciones e intereses comunes. Estas ideas, que tienen que ver con la pertenencia y la identidad de un grupo, a veces tienen una expresión muy formal y toman la forma de las "ideologías", "doctrinas", "culturas", que muchas veces existen en forma escrita. Producir estas representaciones formales de los grupos es un trabajo que requiere de los buenos oficios de ciertas personas competentes. Los intelectuales, en sentido amplio, es decir todos aquellos que tienen la capacidad de ponerle nombre a las cosas, juegan un papel fundamental para construir a los actores colectivos. Estas ideas acerca de los grupos, para ser eficaces tienen que encarnarse, interiorizarse en cada uno de sus miembros. Cada uno tiene que verse a sí mismo con las categorías producidas por esos intelectuales en sentido amplio. Éstas se producen y difunden en procesos complejos que la mayoría de las veces lleva tiempo. No bastó que existieran obreros, es decir, una masa de productores desposeídos de los medios de producción para que existiera la clase obrera como grupo actuante. En las primeras fases del capitalismo occidental y europeo, el marxismo constituyó el sistema de ideas y representaciones que sirvió como espejo donde los obreros se vieron a sí mismos y pensaron sus relaciones con los patrones y con el conjunto de la sociedad.

Todos los movimientos sociales han tenido que construir y difundir determinados sistemas de representaciones acerca de lo que son, de cuáles son sus intereses, de cuál es su historia y su misión, etc. Con las comunidades pasa lo mismo. Algunas tienen una identidad fuerte, muy estructurada y con historia, otras son más un agregado o suma aritmética de individuos que un actor colectivo.

Pero no basta compartir visiones o representaciones comunes para desarrollar acciones colectivas. Para ello es preciso resolver el segundo problema de la representación. Aquí la representación tiene que ver con la constitución de representantes. Para que un grupo generalmente numeroso participe como solo hombre en ciertos procesos donde se toman decisiones que les interesa tiene que elegir representantes que hablen y decidan en nombre de todos. Esta es la segunda dimensión de la representación, aquella que tiene que ver con el hecho de dotarse de una organización. Una organización es un sujeto colectivo que agrega o articula intereses y que los

defiende en ciertos espacios decisionales. En cuanto tal es una creación o construcción social. Las organizaciones representativas nacen, crecen, se desarrollan y, muchas veces, desaparecen.

Como en el caso de la representación como sistema de ideas, la representación como organización no es un proceso pacífico. En ciertos casos existen diversas ideologías organizadas que reivindican la representación de determinados intereses (los intereses de la comunidad, de los padres de familia en la cooperadora escolar, etc.). Habrá que decir que, cuanto mejor resuelven los grupos el problema de su representación, más probabilidades tienen de realizar o conseguir los objetivos que se proponen

Uno debería entonces preguntarse quiénes son los que tienen más probabilidades de ganar en las luchas por conquistar la representación de los grupos. La experiencia y el análisis indican que, la mayoría de las veces, se eligen como representantes a aquellos individuos que tienen determinadas características. Por lo general, éstas tienen que ver no sólo con la voluntad y el interés en ejercer la representación sino también con la disposición de determinados recursos tales como dinero, tiempo y, sobre todo, capital lingüístico. Por lo general, el representante tiene la capacidad de decir lo que otros sólo piensan o intuyen. Uno se siente representado por ese que le pone palabras a nuestras percepciones o intereses. Muchas evidencias indican que aquellos que saben hablar en público son los que tienden a monopolizar la representación. Este capital expresivo no es innato sino que es aprendido. Y aquí la escuela tiene una importancia fundamental. Nótese que, cuando hablamos de esta capacidad de ponerle palabras a las cosas, no estamos hablando sólo de lenguaje sino de cultura expresiva, es decir, de conocimiento en el sentido más amplio. El saber tiene que ver con la probabilidad de participar ejerciendo la representación colectiva. Pero también determina la probabilidad de participación individual. Existen muchas evidencias al respecto.

La simple probabilidad de contestar a la pregunta de un cuestionario en una situación de encuesta está fuertemente asociado con una relación entre el carácter de la pregunta o tema o determinadas características de quienes son invitados a responder. Cuando la pregunta tiene que ver con ciertas cuestiones complejas de carácter más técnico (por ejemplo, si el transporte público debería pagarse con cospeles o boleto electrónico, o si es mejor una

evaluación sumativa simple o ponderada), las personas con menor escolaridad se abstienen más de contestar<sup>4</sup>. En cambio, cuando se trata de participar u opinar sobre cuestiones que tienen un contenido más ético-moral que técnico (por ejemplo, acerca del largo deseable de la falda en el uniforme escolar de las chicas,) la probabilidad de la participación es más elevada. Esto quiere decir que, en un mundo que cada vez es más complejo y donde los problemas tienen soluciones técnicas que requiere una cierta competencia, la probabilidad de la participación dependerá cada vez más del capital cultural de las personas.

En síntesis, desarrollar la participación en la sociedad y en cada una de sus instituciones más relevantes no es una simple cuestión de buena voluntad. No basta pregonar o "exigir" la participación sino que es preciso garantizar ciertas condiciones sociales que tienen que ver con su producción.

Así pues, si se quiere incorporar nuevos actores sociales en la vida de las instituciones escolares, en especial, los propios niños y jóvenes, los padres de familia y la comunidad, no basta con desearlo y exigirlo en los marcos legales y normativos. Es preciso garantizar que existan las condiciones sociales necesarias. Y éstas no pueden decretarse. Cuando quienes planifican y diseñan programas escolares parten de una concepción ingenua o voluntarista de la participación, sus planes por lo general se quedan a mitad de camino y los técnicos se sorprenden con los pobres resultados alcanzados y no entienden por qué los grupos no "quieren" o no están dispuestos a participar.

Creo que existen dos razones básicas que explican la mayoría de los fracasos. La primera tiene que ver con el sentido de la participación. Muchos programas educativos esperan una participación contributiva en comunidades que justamente se caracterizan por vivir situaciones de necesidad y exclusión

---

<sup>4</sup> En forma análoga, los estudios realizados muestran que el nivel de participación política de los padres de familia en los centros escolares es directamente proporcional a su nivel de escolaridad. En efecto, Al revisar el perfil de los participantes en los consejos escolares, se observa que los padres que más participan son aquellos cuyo nivel educativo está entre primero y cuarto grado de educación básica (32%), seguidos por los padres que terminaron educación media (26%) y, en tercer lugar, por los padres que completaron de quinto a octavo grado de básica (22%). Cabe señalar que estos datos no permiten discernir si este perfil refleja las condiciones educativas de los adultos en Minas Gerais. Los miembros de los consejos escolares son, en su mayoría (72%), mujeres, lo que sugiere que son las madres quienes asumen la responsabilidad de la escolarización de los hijos (ver en [http://www.innovemosdoc.cl/desarrollo\\_institucional/programas/minasgerais.doc](http://www.innovemosdoc.cl/desarrollo_institucional/programas/minasgerais.doc))

social. En muchos casos, exigir contribuciones a los más pobres no sólo es irreal sino, incluso, injusto. En nuestras sociedades, cada vez más desiguales, los más ricos tienen recursos más que suficientes para comprar la educación de sus hijos mientras que los más pobres muchas veces sólo pueden contribuir con su trabajo para garantizarles condiciones mínimas de educabilidad. Distinta sería la cuestión si se buscara efectivamente incorporar a las comunidades en los procesos de toma de decisiones, es decir, en la estructura de poder de las instituciones.

El segundo conjunto de razones tiene que ver con el voluntarismo. En muchas situaciones, los grupos convocados no tienen interés ni tiempo ni condiciones sociales mínimas para participar. En especial, no tienen esos recursos expresivos que resultan imprescindibles para tomar decisiones en colectividad. Actuar como un solo hombre requiere de capacidad de negociación, discusión, regulación de conflictos, articulación de intereses, liderazgo, iniciativa, etc., cualidades que no están igualitariamente distribuidas en la población. Por el contrario, mientras más carenciados son los grupos sociales, más monopólicos son los mecanismos de la representación. En el extremo, los grupos más excluidos tienen que recurrir a representaciones externas (ONGs, iglesias, intelectuales, políticos, etc.) en la medida en que no están en condiciones de generar sus propios representantes. Es más, la privación extrema coincide muchas veces con la desintegración social, la desconfianza y la consecuente debilidad e inestabilidad de las organizaciones que representan sus intereses. Para concluir:

1. Los educadores deben tener conciencia de que el aprendizaje es estructuralmente participativo. Hay ciertas cosas que sólo los aprendices y sus familias deben hacer para que el aprendizaje tenga lugar. Esta participación supone recursos (familia estructurada, necesidades básicas satisfechas, etc.) que la sociedad y el Estado debe proveer para garantizar la educabilidad de las nuevas generaciones.

2. La participación contributiva debe equilibrarse con la participación política, que tiene que ver con el poder para participar en los procesos de toma de decisiones. Pero la participación política no se decreta sino que se conquista.

3, Por último habrá que recordar que la participación supone determinadas condiciones sociales. Para participar hay que disponer de recursos de diverso tipo: tiempo, dinero, conocimientos, capacidades expresivas, etc. y éstos no están igualmente distribuidos en la población. Una política no se vuelve más democrática porque multiplica la palabra “participar” sino porque distribuye más equitativamente aquellos recursos sociales estratégicos que hacen posible la acción colectiva y la incorporación de dosis crecientes de deliberación y reflexividad en la vida de las instituciones básicas de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

Hirschman, Albert O. *Salida, voz y lealtad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1977.

---. *Vers une économie politique élargie*. París: Les Editions du Minuit, 1986.

Elias, Maurice J. y Yoni Schwab. *What about parental involvement in parenting? The case for home-focused School-Parent Partnerships*. 2004. Disponible en <http://www.edweek.org/ew/articles/2004/10/20/08elias.h24.html>. [Accedido en noviembre de 2011]

Lasswell, Harold y Abraham Kaplan. *Power and society. A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press, 1950.

Namo De Mello, Guiomar. “Estado de Minas Gerais en busca de un nuevo modelo de gestión institucional” en *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, n.21, año 7, 1995, pp.99-152.

Tenti Fanfani, Emilio y Rosa M. Torres. “Políticas educativas y equidad en México: La experiencia del CONAFE y la Telesecundaria en México. CONAFE/SEP, México 2000. Pags 175-272.

*Reforma educativa para la búsqueda de la calidad en educación con participación social, Brasil*. Disponible en [http://www.innovemosdoc.cl/desarrollo\\_institucional/programas/minasgerais.doc](http://www.innovemosdoc.cl/desarrollo_institucional/programas/minasgerais.doc). [Accedido en noviembre de 2011].

Recibido el 18 de abril de 2011

Aceptado el 1 de noviembre de 2011