

# Participación: un “ término grato ”

Daysi Iglesias<sup>1</sup>

## Resumen

Los cambios en materia de educación implican tanto la formulación, fundamento y diseño de los mismos, como su implementación, su concreción en la vida de las instituciones. Ahondar en el conocimiento de la integralidad del proceso es un imperativo en el terreno de las políticas educativas, en tanto posibilita el seguimiento y evaluación del desarrollo de las iniciativas, así como aprendizajes relativos a la gestión institucional. Este artículo recoge aportes surgidos de una investigación realizada sobre la institucionalización de la participación en el Sistema educativo uruguayo dispuesta por la Ley General de Educación N°18.437. Se inscribe por tanto en una doble vertiente de interés. Una de ellas el desarrollo de procesos de conocimiento de la realidad, que realice aportes para el diseño y gestión de las políticas educativas. Otra, ampliar la mirada sobre la participación, que tiene hoy relevancia como estrategia y alternativa para la mejora educativa. Comprender la realidad en sus distintas dimensiones, en sus núcleos conflictivos. Considerar en esta comprensión la mirada, las concepciones y percepciones, de los sujetos implicados diariamente en la vida institucional, como forma de aproximación a la complejidad que caracteriza a la misma realidad.

**Palabras clave:** Educación, participación, política educativa, reforma, gestión.

## Abstract

Changes in the field of education involve not only the proposal, foundation, and design of said changes, but also their implementation, their materialization in the life of institutions. To delve into the knowledge of the comprehensive nature of the process is essential in the field of educational policies, since it enables the following and evaluation of the development of initiatives, as well as learning about institutional management. This article compiles information arising from a research carried out on the institutionalization of participation in the Uruguayan educational system, provided by the *Ley General de Educación N°18.437* [General Education Act, No. 18,437]. It is therefore part of two aspects of interest. One is the development of the processes of acknowledging reality, which contributes in the design and management of educational policies. Another, to widen the perception on participation, which is nowadays relevant as a strategy and as an alternative for improving education. To understand reality and its different dimensions, in the core of its conflicts. To take into account, in this understanding, the perspective, the conceptions, and the perceptions of the individuals

---

<sup>1</sup> Magister en Gestión de instituciones educativas. Magister en Educación Política y Sociedad. Profesora efectiva en Formación Docente-Pedagogía.

involved in a daily basis in the institutional life, as a way of approaching the complexity which characterizes reality itself.

**Keywords:** Education, participation, educational policy, reform, management.

## Intenciones, leyes y expectativas

Estrategia organizacional, nuevo principio articulador de los Sistemas Educativos, herramienta para la mejora, la participación está presente en el discurso y en los debates educativos actuales, como un concepto jerarquizado. Organismos internacionales, autores enmarcados en distintos posicionamientos teóricos, autoridades y docentes la privilegian y presentan como alternativa en unos casos, como demanda en otros. El término *participación* resulta ser, recogiendo una expresión de Merino (2016), en el siglo XXI “un término grato” asociado a intereses y propósitos virtuosos.

La invocación a la participación es recurrente en plataformas, proyectos, iniciativas de reforma y recomendaciones de expertos. Se depositan en ella expectativas y pronósticos de cambio, cuando no de transformaciones educativas. Podría afirmarse que protagonizó una especie de colonización de los discursos. En tal sentido Torres (2001) señalaba: “Hoy, el discurso de la participación ha copado el discurso público, a nivel nacional e internacional, y es levantado por todos: el Estado, la sociedad civil, el mercado y la cooperación internacional.” (p.15)

No puede entenderse cabalmente el protagonismo de este concepto en el campo educativo, si no se lo inscribe en los debates y vicisitudes de la democracia como modelo y proyecto político. Las críticas a la democracia electoral, consecuentemente al modelo representativo, transforman el *quien decide* en punto neurálgico de análisis, abriendo la discusión sobre democracia representativa y participativa, y sus variaciones. Evidencia de esta centralidad la encontramos ya en el siglo pasado, en las expresiones como las de Rebellato y Giménez (1997):

En los años 2017-2018 se realizó una investigación, en dos centros de Formación Docente de Montevideo, sobre la participación dispuesta, para el Sistema Educativo uruguayo, por la Ley General de Educación 18.437.

Esta Ley fue aprobada en el año 2008. Instauró la participación como principio educativo, y criterio organizacional.

El objetivo general, de la investigación, realizada a nueve años de la aprobación del texto legal, se formuló en los siguientes términos: Analizar el proceso de institucionalización de la participación establecida en la Ley 18.437 en los centros de Formación Docente de Montevideo desde la perspectiva de los actores. Las instituciones seleccionadas resultan relevantes en el ámbito de la Formación Docente, tanto por sus trayectorias, como por lo significativo de las áreas a las cuales se integrarán sus egresados –la educación primaria y la educación media–.

En este artículo se presentan reflexiones y conclusiones emergentes de ese proceso de investigación.

La importancia de reflexionar en torno a la participación radica en su carácter extensivo, no sólo en relación a la práctica social, sino a la concepción de una democracia con participación ciudadana, construida sobre la base del protagonismo de los sujetos, movimientos y organizaciones en la toma de decisiones que los afectan. (p. 123).

La Ley General de Educación N° 18.437 (Uruguay, 2009) consagró a la *participación* como principio fundamental de la política educativa nacional, instaurando un conjunto de organismos focalizados en el interés de propiciar modalidades de participación social en el ámbito institucional de la educación pública. Ejemplos de ello son la Comisión Nacional de Educación (COMINE), conformada, entre otros, por representantes de trabajadores y de empresarios; el Congreso Nacional de Educación con participación de organizaciones sociales; entre otros organismos y mecanismos creados para llevar a la práctica el nuevo principio. Un mandato legal superabundante en estructuras y mecanismos participativos, enmarcado en la búsqueda de acercamientos a modelos de democracia participativa.

### **En la vida diaria de los centros educativos...**

El cambio educativo, como el cambio en general, no es reducible a una cuestión de discursos. La implementación y concreción de los cambios son una parte misma del proceso de cambio, como también lo es el significado, valor y sentido, que los sujetos otorgan a los mismos.

Es en este terreno donde *participación* empieza a dejar de ser un término “grato” para transformarse en un término polémico, conflictivo, controversial. Torres (2001) hace referencia a este carácter polémico, vinculado a los diferentes sentidos con los que se emplea: “No obstante, igual que con “sociedad civil” y “comunidad”, la “participación” que invocan, impulsan o reclaman los diversos actores, no es la misma.” (p.15).

No solamente existe un llamado de atención sobre la interrogante respecto a si todos hablamos de lo mismo cuando hablamos de participación, sino que no pocos autores analizan los riesgos, o develan los problemas, que surgen en la implementación de la participación. “En los diferentes niveles las iniciativas se han enfrentado con actores refractarios y es claro que el camino trazado no ha sido el adecuado; se requieren otras alternativas, otros medios, otros mecanismos. O bien, es preciso un replanteamiento de fondo: participar, ¿para qué?” (Canales Sánchez, 2006).

Se abren interrogantes como la que formula Gorostiaga (2011) “Una de las cuestiones de fondo, desde una perspectiva democratizadora, es cómo superar una estrategia meramente instrumental y cómo articular la participación en la gestión escolar con mecanismos de participación ciudadana más amplios.” (p. 261).

En la arena de la política educativa, en la cual se interrelacionan intencionalidades, teorías y práctica, surgen las contradicciones, los desajustes, y las incertidumbres. La comprensión de estos aspectos emerge como una necesidad no exclusivamente para el seguimiento y evaluación de las líneas de política educativa, sino concomitantemente para definir los caminos en la gestión de las cuestiones educativas.

Siguiendo este interés en los años 2017-2018 se desarrolló una investigación que focalizó en Formación Docente, específicamente en las concepciones de estudiantes para el ejercicio del magisterio y del profesorado, y docentes de los centros educativos de Montevideo. La misma fue presentada en los siguientes términos:

En síntesis, el problema y los objetivos de la investigación realizada, conjugaron un interés y una opción estratégica. El interés: generar conocimiento sobre la institucionalización de la participación, en tanto línea y mandato de la política educativa nacional dispuesta a partir del año 2009. La opción, particularmente relacionada al interés explicitado, fue la de hacerlo desde la perspectiva de los actores institucionales, en tanto ello permite la comprensión de las situaciones sociales. (Iglesias, 2018)

Se consideraron cuatro tópicos para resumir el análisis de la evidencia generada y presentar las conclusiones. Los mismos conjugaron el desarrollo del proceso instituyente, las expectativas de profesores y estudiantes, la circulación de la información vinculada a acciones y propuestas ligadas a la participación y las teorías que los participantes tenían sobre la participación.

A partir de la interrelación de los mismos puede sostenerse el desfase entre expectativas y teorías de los participantes con la disponibilidad y densidad de la información, así como con las incertidumbres que presenta el proceso instituyente, y en buena medida la discrepancia con las modalidades de participación dispuesta oficialmente.

Uno de los hallazgos fruto de este proceso fue la percepción generalizada de la continuidad en el funcionamiento de los centros educativos, en los cuales se realizó la investigación. En la visión de los profesores y de los estudiantes las cosas siguieron como siempre. No surgen en sus relatos evidencias de percepciones de cambios en la dinámica o en los criterios de funcionamiento de las instituciones. La pléyade de organismos participativos dispuestos por la Ley 18.437, no tienen sustancia en la vida cotidiana de las instituciones sujetas a la indagatoria, según la mirada de aquellos de están oficialmente convocados a participar.

Los organismos, o no funcionan, o no son significados en su funcionamiento. De lo dicho lo más impactante resultó ser que los entrevistados no evocan el funcionamiento de instancias participativas en las que efectivamente intervinieron. O sea se registra un tipo de olvido de las experiencias. Este aspecto podría leerse desde la relevancia que dichas experiencias tuvieron en la vida de estos profesores y estudiantes. Si se

realizara esta lectura sería fácil decirde manera simple que carecieron, para estos entrevistados, de relevancia.

A nueve años de la promulgación de la Ley General de Educación N° 18437 las estructuras y procedimientos participativos que la misma instauró, tales como Consejos de Centro, Congreso Nacional de Educación, elección de Consejeros por el voto de docentes y estudiantes, en algunos casos no resultaron significativos para los actores institucionales considerados, en tanto en otros casos no fueron implementados en las instituciones consideradas, resultando desconocidas para aquellos. (Iglesias, 2018)

Otro de los hallazgos permitió analizar como las discrepancias entre lo legislado y la acción, transforma radicalmente las intenciones. Se calificó en marco de la investigación a la política participativa como “política de cercanías”. Esta denominación surgió de considerar a la participación como la intervención de los sujetos en la realidad, sin mediadores. Esa política de cercanías resultó, en el universo estudiado en una política de ajenidad, apartamiento respecto a cuestiones centrales, desconocimiento, distanciamiento. Incluso se incorpora en las conclusiones el término *desconectados* utilizado por una entrevistada para dar cuenta del tipo de vínculo entre docentes y autoridades.

Quienes intervinieron en las entrevistas expresaron en relación con los organismos participativos dispuestos legalmente sentimientos de extrañeza, desconfianza o distanciamiento. La reiteración de estas sensaciones a través de las valoraciones o reflexiones, permitió que en el análisis se postulara la mutación de una política de cercanías en una política de lejanías. (Iglesias, 2018)

Emergieron en el transcurso del trabajo de campo visiones críticas respecto a la participación dispuesta en el ámbito de las instituciones educativas. Fuera por la crítica hacia alguna de las estructuras organizacionales creadas, o hacia algún mecanismo, o hacia la forma de su concreción, profesores y estudiantes expresan su disconformidad. Solidariamente surge la demanda de ser oídos, tenidos en cuenta, incluso, en algunas situaciones proponen mecanismos para que ello se concrete. Este aspecto se consideró como indicador del interés por el tema y su implementación por parte de los entrevistados. El calificativo *pseudo* no estuvo ausente en relación con la participación formalmente consagrada, o aplicado hacia la intencionalidad oficial.

Es importante consignar que en la evaluación de profesores y estudiantes la participación no es ajena como aspiración. Aún al referir a su concepto dan cuenta de diferentes sentidos de la misma, como vía de fortalecer el desempeño docente, como herramienta para el cambio, como ideal de convivencia institucional, como forma de fortalecer la formación ciudadana, entre otros. “Es unánime, transversal a la totalidad de

quienes participaron en las distintas técnicas, la valoración positiva de la participación como sustrato pedagógico y como mecanismo de gestión institucional.” (Iglesias, 2018)

Otro aspecto que se manifestó como relevante fue la comunicación. Circulación débil de información, o ausencia de la misma, son factores que emergieron como parte de las percepciones de los entrevistados. Incluso, puede señalarse la disconformidad de docentes y estudiantes respecto a la forma en que la misma es dispuesta, pudiendo sostenerse cierta banalización de procesos.

“La información se encontró opacada a través de dos procesos disímiles pero confluyentes: el olvido y la carencia. El olvido se asoció a la escasa significatividad otorgada a los eventos en cuestión en este caso los participativos. La carencia refiere al tipo de información que se brindó sobre los eventos o situaciones, la misma es particularmente parcial.” (Iglesias, 2018).

A modo de síntesis puede decirse que hay, por lo menos tres conclusiones de relevancia a partir de la investigación realizada. Una de ellas está relacionada con un aspecto neurálgico que tiene en los procesos de cambio: el aspecto comunicacional. Este aspecto se consideró en una doble dimensión. Por una parte, información sobre los proyectos, diseño, intencionalidades de la Administración, o sea comunicar qué se quiere hacer, cómo se quiere hacerlo, por qué y para qué; y hacerlo de forma clara y precisa. Simultáneamente emerge como significativo que la Administración esté informada. Informada de las visiones, de los intereses, de los reclamos, conformidades y disconformidades de aquellos a que se definen como destinatarios de las acciones oficiales.

Otra de las conclusiones que pueden estimarse como significativa es la referida a que un proceso de cambio se inicia previamente a la definición del cambio a instituir. El mismo cambio que se propone es, o debería ser, objeto de debate, de acuerdos, de comunicación y apertura al disenso previo a su diseño definitivo. La tercera conclusión refiere a que no puede entenderse ningún proceso en educación sin poner en pie de igualdad la intencionalidad, las fundamentaciones y valoraciones, con la práctica, con el hacer cotidiano. Esta brecha, en caso de no tenerla en cuenta, promueve, en gran parte de los casos, ese sentimiento, al que hicimos referencia en la investigación, de estar *desconectados* los distintos agentes del Sistema Educativo.

## Referencia

Artículo referido a la investigación realizada en el marco de la Tesis de Maestría FLACSO Programa Uruguay, “Participación institucional en Formación Docente: las concepciones de estudiantes y docentes de centros educativos de Montevideo. 2017” por Daysi Iglesias, 2018.

## Referencias bibliográficas

- Canales Sánchez, Alejandro. (2006). La participación social en educación: un dilema por resolver. *Perfiles educativos*, 28(113), 64-80. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982006000300004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982006000300004).
- Gorostiaga, Jorge (2011). Participación y gestión escolar en Argentina y Brasil: una comparación de políticas subnacionales. *RBPAAE – 27(2)*, 249-264. Recuperado de: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/24772/14363>.
- Merino, Mauricio (2016). “La participación ciudadana en la democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Nacional Electoral, N° 4. Recuperado de: <http://www.ife.org.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/04.pdf>.
- Rebellato, José Luis; Giménez, Luis (1997). *Ética de la autonomía. Desde la práctica de la psicología con las comunidades*. Montevideo: Roca Viva.
- Torres, Rosa (2001). PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. Recuperado de: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Educacin/documentos/Participacion%20Ciudadana%20y%20Educacion.pdf>.
- Uruguay, República Oriental de (2009). Ley N° 18.437. *Ley General de Educación*, publicada en el *Diario Oficial*, Montevideo, 16 de enero de 2009. Recuperado de: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV\\_Ley18437.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV_Ley18437.pdf).