

De la participación al derecho a la participación  
de niñas, niños y adolescentes en las escuelas  
y la educación en México:  
análisis de la experiencia reciente

***Ursula Zurita Rivera***

FLACSO México  
uzurita@flacso.edu.mx

Recibido: 02/09/2020  
Aprobado: 02/12/2020

## Resumen

En este artículo teórico se analiza la participación de niñas, niños y adolescentes en las escuelas y la educación en la reforma educativa de Enrique Peña Nieto impulsada en México entre 2012 y 2018. Este propósito es relevante porque durante el siglo XX se observa una tensión entre la aceptación formal de la participación tutelada del alumnado en cuestiones concretas, bajo ciertas modalidades, en determinados niveles educativos; y, por otra, el rechazo y obstaculización de esa participación a cargo de autoridades educativas y escolares. La reforma no promovió la participación del estudiantado mexicano y la tensión continuó, aunque parecía que cambiaría con la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del 2014 porque estipuló por primera vez el derecho a la participación de estas poblaciones en las escuelas y otros ámbitos. Pero la concepción del derecho a la participación siguió reproduciendo la visión tutelada que ha estado presente desde años atrás en instrumentos jurídicos nacionales, como la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942 e internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Aquí se examinan los desafíos que enfrenta el sistema educativo del tramo obligatorio para que el alumnado sea reconocido como actor con agencia y como productor de conocimiento. Así, se expone un breve recuento del enfoque de las *Voces del Alumnado* para identificar el alcance de las modificaciones emprendidas por la reforma educativa sobre la participación del estudiantado y, finalmente, entender las diferencias entre la participación y el derecho a la participación en las escuelas.

**Palabras clave:** derecho a la participación; niñas, niños y adolescentes, escuelas y educación; México.

### ***From participation to the right of mexican boys, girls and adolescents to participate in schools and education: an analysis of recent experience***

#### ***Abstract***

*This theoretical article analyzes the participation of girls, boys and adolescents in schools and education in the educational reform of Enrique Peña Nieto promoted in Mexico between 2012 and 2018. This purpose is relevant because, during the 20th century, there was a tension between acceptance formal participation of the student body in specific issues, under certain modalities, at certain educational levels; and, on the other, the rejection and obstruction of such participation by educational and school authorities. The reform did not promote the participation of the Mexican student body and the tension continued, although it seemed that it would change with the General Law on the Rights of Girls, Boys, and Adolescents of 2014 because it stipulated for the first time the right to participation of these populations in schools and other scopes. But the conception of the right to participation continued to reproduce the protected vision that has been present for years in national legal instruments, such as the Organic Law of Public Education of 1942 and international ones, such as the Convention on the Rights of the Child of 1989. Here the challenges faced by the educational system of the compulsory section are examined so that the student body is recognized as an actor with an agency and as a producer of knowledge. Thus, a brief account of the approach of the Student Voices is presented to identify the scope of the modifications undertaken by the educational reform on student participation and, finally, to understand the differences between participation and the right to participation in schools.*

**Key words:** right to participation; girls, boys and adolescents, schools and education; Mexico.

## Introducción

Durante la administración federal 2012-2018 se lanzó una reforma educativa que tuvo diferentes características que la volvieron una experiencia inédita en la historia de México. Entre sus principales rasgos resaltan, por un lado, el reconocimiento constitucional del derecho a la educación con calidad y equidad; y, por otro, el impulso de la participación social. Pero, si bien la reforma fomentó el derecho a la educación con calidad y equidad, no fue incluyente desde la perspectiva de la participación de niñas, niños y adolescentes (NNyA). Según la UNESCO (2017), las dificultades para participar en las escuelas que enfrenta el alumnado nacen de las propias maneras en que está organizado el sistema educativo, de las formas en que se enseña y se busca que aprendan, de los ambientes escolares, así como de las modalidades en que se apoyan, estimulan y evalúan los avances estudiantiles. Para la UNESCO, es el sistema educativo y sus escuelas quienes deben cambiar para diseñar e implementar verdaderas políticas equitativas e incluyentes que se manifiesten, entre otros rubros, en una verdadera participación de las NNyA en las escuelas. Así, no son los alumnos quienes, por poseer determinadas características individuales o familiares, retrasan, amenazan u obstaculizan la equidad y la inclusión en la educación. Por el contrario, la diversidad del estudiantado y sus familias representa una oportunidad para ampliar el aprendizaje y fortalecer la educación para la vida democrática (UNESCO, 2017).

Respecto a la participación, nunca en la historia del sistema educativo se había emitido en unos cuantos años varios acuerdos secretariales para regular la instalación, el funcionamiento y la organización de los Consejos Escolares, Municipales, Estatales y Nacional de Participación Social (Zurita Rivera, 2018d). Aun cuando a nivel de los centros educativos se modificaron las funciones y responsabilidades de docentes, directivos, madres, padres, Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), Consejos Técnicos Escolares (CTE) y Asociaciones de Padres de Familia (APF), al alumnado del tramo obligatorio de la educación en México —que abarcó desde preescolar hasta la educación media superior— no se le reconoció ningún papel ni tarea relevante dentro de la amplia gama de iniciativas que se pretendieron apoyar sobre diversos procesos participativos (Zurita Rivera, 2018a; 2018b).

No obstante, por la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) promulgada en 2014, la participación de las y los alumnos mexicanos no habría de ser más un conjunto de actividades determinadas alrededor de ciertas cuestiones como convencionalmente se había concebido desde hace décadas. Según esta ley, la participación es un derecho que estos grupos tienen en los distintos ámbitos donde se desenvuelven y cuyo ejercicio debe girar en torno de todos aquellos asuntos que consideran de su incumbencia. A pesar de que dicha ley reconoció por primera vez el derecho a la participación, de nueva cuenta condicionó su práctica a la edad, la madurez, el desarrollo evolutivo y cognoscitivo. Este condicionamiento es grave porque

limita la participación y porque afecta, en tanto derecho habilitante, el ejercicio de otros derechos estipulados por esa misma ley (UNICEF, 2018, p. 36).

Así, el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la participación de NNyA en las escuelas y la educación enfrentan diversos retos, pues el sistema educativo mexicano ha aceptado desde décadas atrás la posibilidad de que los estudiantes se organicen; pero, a la vez, esta posibilidad ha permanecido circunscrita a ciertas temáticas, propósitos y, sin duda, a la decisión de las autoridades educativas y escolares. Esta tendencia se remonta al artículo 77 de la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942, donde se estableció que el alumnado de secundaria podía organizarse en asociaciones o sociedades a las cuales se les adjudicó la finalidad de “promover el mejoramiento cultural del plantel y de sí mismos, y ejercer en la comunidad, como acción social escolar, servicios y trabajos de mejoramiento económico, ético, cívico y cultural”. Pero en el artículo siguiente explícitamente se prohibía que las sociedades de alumnos interviniesen “en la dirección y gobierno de las respectivas escuelas”. Desde entonces, se advierte cierta tensión entre la aceptación de participar en ciertos tópicos y bajo determinados mecanismos, y también la prohibición de hacerlo en otros.

Después de casi ochenta años de esa Ley Orgánica, la participación de las y los estudiantes en las escuelas y la educación sigue generando cierta desaprobación dentro del sistema educativo y entre distintos grupos de la sociedad. Más rechazo se provoca, si se piensa en el derecho a la participación de estas poblaciones cuando disminuye su edad y el nivel educativo al cual están adscritas. Así, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) (CONAPRED, 2010), mostró que en 2010 tres de cada diez personas opinaban que NNyA debían tener los derechos que sus padres les quisiesen dar. De hecho, una de cada diez personas consideraba que solo con la mayoría de edad las personas podían tener derechos.<sup>1</sup> Cinco años después, la Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes realizada por un grupo de especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (Fuentes Alcalá, M. L. et al., 2015) encontró que poco más de cuatro de cada diez entrevistados de 15 años o más consideraron que los niños tienen el derecho de participar en la sociedad como cualquier otro individuo o grupo.<sup>2</sup> Esta concepción es la más cercana al espíritu del modelo de democracia participativa. Sin embargo, tres de cada diez personas aprobaron la participación de niños, condicionada a la madurez y otras características personales. Esta opinión es, en principio, acorde con los postulados de la Convención sobre los

---

1. Como señala el propio CONAPRED, la ENADIS 2017 es diferente conceptual y metodológicamente de la del año 2010. En este sentido, debido a que las preguntas señaladas arriba no se encuentran en la ENADIS 2017, no se pudo utilizar aquí la versión más reciente de esta encuesta.

2. En esta encuesta se usa de forma indistinta el término “niños” para hacer referencia a niñas y niños.

Derechos del Niño firmada en 1989, de la LGDNNA y con la opinión pública que circula al respecto en los medios de comunicación. Dos de cada diez sostuvieron que niños y adolescentes participan a través de sus papás y otros adultos, lo cual implica que se considera que niños y adolescentes no están en posibilidad de decidir y actuar por sí mismos. Finalmente, la visión más autoritaria se halló en el 4.5 por ciento de los entrevistados, quienes consideraron que estos grupos no deben participar en la sociedad y tampoco es importante que lo hagan (*ibid.*, 125 y 126). Acerca de la participación en la escuela, un poco más de la mitad de la población entrevistada (56.6 %) sostuvo que los niños deben participar *mucho* en las decisiones que les afectan en el lugar donde estudian. La participación condicionada a ciertos factores es una opinión que se acentúa conforme aumenta la edad y el nivel educativo. Así, las respuestas a favor de que se participe *mucho* en la escuela fueron del 58.3 % para los adolescentes y del 68 % para el caso de los jóvenes (*ibid.*, 123).

Después de conocer estos datos, es inevitable preguntarse en qué pensó la población entrevistada cuando se habló de participación y, por otro lado, qué tanto las madres, los padres, las autoridades escolares y educativas coincidirían con esas opiniones. Con todo, se advierte la aprobación de la participación de NNyA pero a la vez persiste el condicionamiento e, incluso, cierto rechazo a ella. Posiblemente, estas últimas posturas podrían haber estado más marcadas si se hubiese indagado por la participación en las escuelas y el sistema educativo, dada la lógica adultocéntrica que ha generado la invisibilidad del alumnado y ha obstaculizado su desarrollo como agentes con autonomía y responsabilidad.

En este panorama, la reforma educativa que impulsó el Gobierno federal encabezado por Enrique Peña Nieto, entre 2012 y 2018, asumió la inclusión como uno de sus principios esenciales y reconoció la necesidad de eliminar las dificultades que suelen enfrentar NNyA para participar en las escuelas. Por ello, este documento tiene el objetivo de analizar algunos de los avances y desafíos en torno a la inclusión educativa desde la perspectiva del derecho a la participación de NNyA en las escuelas y el sistema educativo mexicano entre 2012 y 2018.

El documento está estructurado de la siguiente forma. En la primera parte se recuperan varios elementos conceptuales sobre la participación de NNyA según la corriente de las *Voces del Alumnado* y, por otro lado, se ponen de relieve las implicaciones que han provocado los cambios que se han gestado en los estilos de educación y de crianza en la concepción de estos sujetos. Aunado a ello, se incluye ahí una exposición sucinta del procedimiento metodológico que se siguió para realizar este documento. En la segunda parte se presenta un recuento del contexto en el marco de la reforma educativa con la finalidad de identificar algunas de las principales acciones que pudiesen haber estado vinculadas con el fomento de la participación de NNyA en las escuelas y la educación en los últimos años. En la tercera parte se examinan algunos planteamientos alrededor de las diferencias entre, por un lado, la concepción de la

participación como un conjunto de actividades específicas y, por el otro, la concepción del derecho a la participación de NNyA desde la óptica de los derechos humanos. Desde esta óptica, se señalan algunos de los retos más relevantes que emergen en un futuro inmediato. Finalmente, se exponen algunas conclusiones para contribuir al debate con las comunidades escolares, especialistas, autoridades educativas y representantes de organismos civiles que están dispuestos a reconocer el derecho a la participación de NNyA y a impulsar su real ejercicio en las escuelas y la educación en México.

Antes de comenzar el desarrollo del trabajo, conviene puntualizar que, de acuerdo con investigaciones empíricas anteriormente realizadas sobre la participación de NNyA en las escuelas públicas de educación básica en México (Zurita Rivera, 2013), se sabe que respecto a estos tópicos existen experiencias excepcionales que muestran que suelen configurarse en decididos esfuerzos por incluir al estudiantado no solo en la gestión y la operación de programas educativos estratégicos a nivel escolar, sino en fomentar su participación en las aulas y alentar su potencial en los procesos de aprendizaje. Sin embargo, dichas experiencias son frágiles y breves, lo cual las lleva a desaparecer ante la carencia de un andamiaje institucional que las conduzca a su consolidación en un horizonte temporal amplio. Por ello, antes de la expedición de la LGDNNA, la participación del alumnado se concebía como una oportunidad que el equipo directivo y docente concedía para ejercerla en ciertos temas, asuntos y ámbitos (Zurita Rivera, 2013).

Aunado a esto, también cabe añadir que en este documento se toma como referencia al Gobierno federal. Esto no implica rechazar que, en la medida en que México es una república federal, en las entidades se puede contar con experiencias relevantes para fomentar la participación de NNyA sustentadas en programas gubernamentales, en instrumentos jurídicos —como las Leyes Estatales de Educación— u otro tipo de iniciativas. Asimismo, otra fuente muy importante para impulsar la participación son las intervenciones a cargo de numerosos organismos civiles nacionales y locales, organizaciones regionales e internacionales interesadas en la promoción de los derechos de NNyA. No obstante, estas acciones no son objeto de análisis en este trabajo, pues aquí interesa identificar y reflexionar sobre algunas contradicciones y retos normativos que persistieron durante una reforma que impulsó la autonomía curricular de las escuelas y un modelo educativo de la escuela al centro, basados en el fortalecimiento de la estructura y del funcionamiento del gobierno interno mediante la articulación entre la supervisión, la dirección, los CTE y la participación social (INEE IIPE, 2018, p. 20).

## **La participación de NNyA entre las *Voces del Alumnado* y los estilos de educación y crianza**

La participación de NNyA en las escuelas constituye un fenómeno cuya singularidad puede ser desapercibida si se estudia con marcos conceptuales y teóricos relacionados con la participación ciudadana, la participación política, la parti-

participación no electoral, la participación democrática o la participación pública; o con aquellas investigaciones que examinan la participación en función de otros tópicos como la democracia, la sociedad civil, la ciudadanía, la gobernanza o las políticas públicas, por ejemplo. Aunque en principio puede haber ciertos elementos comunes alrededor de la reflexión y el debate de la participación de los individuos y los grupos organizados en las sociedades contemporáneas, que está registrada en una abundante y muy heterogénea literatura académica, la investigación de la participación de las NNyA en las escuelas y en la educación requiere, en primer lugar, entender que este fenómeno alude a un sujeto que ha sido históricamente invisibilizado en dichos espacios. Los discursos y acciones educativas de corto, mediano o largo plazo se dirigen a esos miembros de las comunidades escolares; sin embargo, las expectativas, necesidades, opiniones, propuestas e intereses del alumnado no son importantes entre quienes toman decisiones en el sistema educativo. A menos que se empleen para legitimar lo que las personas adultas deciden hacer (Mockler y Groundwater-Smith, 2015).

En segundo lugar, se necesita conocer la especificidad de la institución donde la participación se configura: la escuela. Es decir, la participación de NNyA ocurre en una institución históricamente sustentada en principios autoritarios, verticales, burocráticos y disciplinarios. Si bien puede haber excepciones respecto a la existencia de escuelas que han intentado ser más inclusivas, participativas y democráticas, estos rasgos han impregnado todos los aspectos que constituyen a las escuelas, como las políticas educativas, los instrumentos normativos, la gestión escolar, la cultura escolar y las relaciones diarias entre sus integrantes, entre otros. Frente a ello, los principios democráticos de igualdad y libertad que fundamentan el ejercicio de los derechos ciudadanos suelen quedar distantes de la jornada cotidiana cuando se trata de la participación y, especialmente, del derecho a la participación de NNyA en las escuelas. De manera inmediata surgen discursos y argumentos para limitar la participación y todavía más para obstaculizar el derecho a la participación, condicionando su ejercicio a la edad, el conocimiento, la madurez y otros factores. Estos fenómenos encierran complejidad como objeto de estudio, puesto que están presentes en la gran mayoría de los países, a pesar de las diferencias que puedan tener en torno al desarrollo político, económico, cultural, histórico e, incluso, el tipo de sistema educativo (Doepke y Zilibotti, 2019).

Ante esto, es inevitable apelar a los planteamientos conceptuales y analíticos de las *Voces del Alumnado*, que es un movimiento que defiende e impulsa los derechos de NNyA y los principios de la democracia participativa, fundamentalmente en los espacios escolares (Tisdall, Kay y Davis, 2004; Noyes, 2005; MackBeth, 2006; Fielding, 2007, 2011; Lundy, 2007; Mitra y Serriere, 2012; Mockler y Groundwater-Smith, 2015). El interés en la escuela se debe a la oportunidad que encierra para la enseñanza y el ejercicio de la educación para la vida democrática desde edades tempranas (Tisdall, Kay y Davis, 2004; Noyes, 2005; MackBeth, 2006; Fielding, 2007, 2011; Lundy, 2007; Mitra y Serriere, 2012; Mockler y Groundwater-Smith, 2015).

La relevancia del movimiento y corriente de las *Voces del Alumnado* en la educación adquirió una fuerza notoria principalmente en Australia, Canadá, Inglaterra y Estados Unidos a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, aunque tiene antecedentes de primer nivel entre pensadores clásicos como John Dewey y Paulo Freire, por ejemplo. A partir de la Convención, este movimiento ha tenido un despliegue notoriamente heterogéneo y, aunque ha provocado transformaciones relevantes en diversos contextos (Flutter, 2010), continúa insistiendo en la deuda que la gran mayoría de las sociedades tienen, hoy por hoy, acerca del reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de NNyA, en especial el concerniente al derecho a la participación. Por ello, una de las principales críticas de esta corriente alude a las concepciones convencionales de NNyA como individuos pasivos y subordinados que están expuestos a la enseñanza, protección y cuidado que les brindan las personas adultas en sus primeros años de vida, donde deben ser formados y socializados de acuerdo con los parámetros familiares y sociales vigentes en una cultura dada. Esas visiones impiden que, sin distinciones de ningún tipo, todos los individuos y grupos desarrollen sus potencialidades y puedan expresar sus opiniones, aportar sus conocimientos, manifestar sus necesidades, tomar decisiones y ser parte de las acciones. A partir de la diversidad que les es inherente, especialistas de las *Voces* sostienen que NNyA pueden participar en la construcción de una mejor escuela, de un mejor sistema educativo y, en consecuencia, de una sociedad más democrática. De hecho, ponen hincapié en los altos costos negativos que sigue teniendo ignorar las opiniones del estudiantado sobre múltiples asuntos de gran relevancia hoy en día, como el abandono, la desafiliación educativa, la reprobación o la violencia escolar. En este sentido, los limitados resultados de reformas educativas recientes que han buscado transformar los procesos de enseñanza y aprendizaje también se deben a que suelen ignorar las *Voces del Alumnado* (MacBeth, 2006; McCluskey, Brown, Munn, Lloyd, Hamilton, Sharp y Mackleod, 2013; Mitra y Serriere, 2012).

Aunado a ello, las concepciones, expectativas y valoraciones sobre la participación de NNyA están situadas en un entorno donde los *estilos de educación y crianza* de NNyA han cambiado de manera intensa en las últimas décadas por razones de diferente tipo, algunas de las cuales tienen que ver con los cambios en la composición, el tamaño y las funciones de las familias, la participación económica de las mujeres en el ámbito laboral, entre otras. Así, los problemas económicos y sociales concernientes a la desigualdad, la inequidad, el desempleo, la pobreza, el desarrollo tecnológico y la demanda laboral de trabajadores más calificados, así como los procesos de expansión y masificación de la educación universitaria, han provocado que los sistemas educativos posean reglas más estrictas.

Por otro lado, desde fines del siglo XX se han desplegado diversos esfuerzos encabezados por una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales a favor de la protección y garantía de los derechos de



NNyA. La Convención sobre los Derechos del Niño es una muestra de ello, como también el movimiento internacional en contra del castigo físico y, en general, del uso de la violencia con fines educativos, ya sea en la escuela o en la familia. Además, se han cambiado las prácticas pedagógicas, pues de ser modelos verticales, donde la responsabilidad sobre la enseñanza estaba en manos de docentes y el aprendizaje le correspondía al alumnado, en los años setenta y ochenta se comenzaron a propagar modelos más horizontales que valoraron el trabajo entre alumnos y la discusión crítica y abierta como otras posibilidades para el aprendizaje. Sin embargo, el tránsito hacia el reconocimiento de la capacidad de NNyA para ser parte de un modo más activo de los procesos de enseñanza y aprendizaje no ha sido homogéneo ni lineal entre y dentro de los países, niveles educativos, tipos de escuelas o estatus socioeconómico de las familias (Doepke y Zilibotti, 2019).

En esos contextos ha permanecido la tensión entre modelos autoritarios y, por otro lado, los modelos democráticos, y entre estos han emergido combinaciones *sui generis*, de las cuales los sistemas educativos y las familias no han quedado al margen. Así, el análisis del *encuentro* entre los estilos educativos y los estilos de crianza ha mostrado cierta correspondencia y congruencia entre los principios y valores esenciales que promueve la escuela con los que la familia aprecia (Doepke y Zilibotti, 2019). Entre esos principios y valores están la libertad, la autonomía, la responsabilidad, el trabajo arduo, la disciplina, el esfuerzo constante, la felicidad, el respeto, la autoridad y la obediencia, que se vinculan, a su vez, con las representaciones sociales de NNyA. Así, se estima la autonomía, la responsabilidad y la libertad cuando se les reconoce como actores sociales con agencia; o bien cuando se valora la obediencia, la autoridad, la disciplina y el control, se invalidan como sujetos de derechos y se les niega cualquier intervención en asuntos escolares. Como se puede advertir, la participación de NNyA está situada precisamente en la tensión entre modelos educativos de corte autoritario y otros de corte democrático. De este modo, el examen de las visiones a favor de la participación condicionada de esos grupos y aquellas otras que la prohíben, puede encontrar sus rastros en los discursos educativos, las políticas y programas, las prácticas pedagógicas, los enfoques didácticos y curriculares y, sin duda, en las relaciones entre docentes y alumnos, así como en aquellos instrumentos que la reglamentan.

En este panorama de tensiones y contradicciones, Michael Fielding se ha ocupado del estudio de las interacciones cotidianas dentro de comunidades escolares que se despliegan en el marco de los procesos de aprendizaje y enseñanza, distinguiendo entre, por un lado, el alumnado; y, por el otro, las y los docentes y directores. Así, el estudio de dichas interacciones permite conocer por qué se asume y se procura que la participación de NNyA sea pasiva, obediente, sumisa y subordinada frente a los adultos. Con ello, Fielding cuestiona las ideas sobre la participación limitada y periférica de NNyA que desde tiempos remotos han permanecido en nuestras sociedades. En su

opinión, este examen es fundamental para impulsar transformaciones profundas que posibiliten transitar hacia concepciones más activas, propositivas y críticas del alumnado, acordes con el modelo de democracia participativa. De no hacerlo así, las NNyA no podrán ser concebidos como sujetos sociales con agencia, como sujetos capaces de producir conocimientos y como figuras indispensables en la construcción de mejores ambientes para la enseñanza y el aprendizaje (Fielding, 2011). Tampoco las escuelas podrían cumplir en las sociedades contemporáneas con la encomienda de educar para la vida democrática, promover la cohesión, la equidad y la inclusión social (Fielding, 2007, 2011; Lundy, 2007; Mitra y Serriere, 2012; Mockler y Groundwater-Smith, 2015; UNICEF, 2017).

Al analizar los instrumentos de política educativa, los instrumentos normativos y los instrumentos de gestión escolar para indagar en las interacciones diarias, la perspectiva de las *Voces* pone la atención en diversos aspectos nodales, como quién o quiénes expresan sus voces; cómo y cuándo las manifiestan; si ocurre solo a petición de los demás, en modalidades preestablecidas o si existen oportunidades para su expresión espontánea; si los tópicos acerca de los cuales se habla son decididos por adultos, si intervienen NNyA o hay posibilidades para que los temas sean propuestos por el alumnado; si se cuenta con lineamientos que establecen con precisión las razones por las cuales se expresan las NNyA y los motivos que sustentan la necesidad de escucharlas; entre otros. Al examinar factores como estos, se revelan varios desafíos que implican abrir los espacios, las prácticas y los tiempos en las escuelas para la expresión de las *Voces del Alumnado*. De hecho, es aquí donde reside buena parte de la relevancia y pertinencia de los postulados de esta perspectiva, al someter al análisis todo aquello que parece *común* en la normatividad, el funcionamiento y la gestión escolar, vinculado con la invisibilidad de NNyA asentada en las relaciones de poder que estructuran los procesos de enseñanza y aprendizaje en el ámbito escolar.

Por otro lado, a propósito de la inclusión, el enfoque de las *Voces* toma como punto de partida la heterogeneidad del alumnado cuya participación asume sentidos y significados según los horizontes temporales y espaciales donde este se ubique: se sabe que la investigación de la participación reconoce las diferencias relacionadas con variables tales como el sexo, la edad, la religión, la orientación sexual, la trayectoria escolar, el nivel educativo, el tipo de escuelas, el nivel socioeconómico, el lugar de residencia, la pertenencia a grupos étnicos y la condición migratoria, entre otras (Mitra y Serriere, 2012; Mockler y Groundwater-Smith, 2015). Por lo tanto, el estudio de esas voces permite profundizar en las condiciones de exclusión, desigualdad, pobreza e inequidad bajo las cuales transcurre la vida escolar de NNyA; particularmente exhibe a cabalidad las deudas históricas que tienen nuestras sociedades en torno a la inclusión, la equidad y, desde luego, el respeto y el ejercicio de los derechos de ciertas subpoblaciones, como la femenina, la indígena, la de personas con discapacidad y la migrante (UNICEF, 2018).

Por último, una cuestión fundamental de esta propuesta es que las NNyA deben tener la autonomía y la identidad que les permita reconocerse como titulares de derechos, y no solo que sean reconocidos por los otros como actores sociales con agencia (MacBeth, 2006; Fielding, 2007, 2011; Lundy, 2007). Además de que la autonomía y la identidad deben estar garantizadas en diversos instrumentos legales, se necesita que, en todos los espacios en que se desenvuelve la vida diaria de NNyA —como la familia, la comunidad o la nación—, también gocen del reconocimiento y el ejercicio del derecho a la participación (Zurita Rivera, 2013, 2018b). Precisamente, en el siguiente apartado se indagará acerca de algunos de los principales cambios lanzados por el anterior Gobierno federal encabezado por Enrique Peña Nieto, que pudieron haber tenido alguna aportación en el avance del derecho a la participación de NNyA en las escuelas y la educación mexicanas.

### *Procedimiento metodológico*

Para emprender este artículo, se hizo una búsqueda y selección de varios instrumentos normativos, con énfasis en la LGE, la LGDNNA y otros lineamientos que han regulado la participación en el espacio escolar de nivel básico, como los Acuerdos Secretariales expedidos a lo largo de una administración de un Gobierno federal que impulsó una reforma educativa. Un material de revisión obligatoria aquí fue la Convención sobre los Derechos del Niño. Una vez identificados los materiales que tenían la información buscada, se procedió a la revisión documental, que se ocupó primero de identificar los fragmentos en los cuales se aborda la participación de la población de interés, tales como: a) la definición de la participación; b) los ámbitos donde se puede llevar a cabo, como la escuela y el aula; c) los tópicos o asuntos en que se puede desplegar, como las actividades deportivas, las actividades sociales, las actividades académicas, la gestión de programas gubernamentales; d) la interacción con diferentes integrantes de la comunidad escolar; e) las limitaciones para ejercer la participación; entre otros.

Si bien la atención se puso en la participación de NNyA, también se identificó en dichos documentos todo aquello relacionado con la participación de otros tipos de integrantes de las comunidades escolares (madres, padres y docentes, principalmente), como también con las diferentes modalidades institucionales de participación social, además de las Sociedades de Alumnos (SA), tales como CEPS, los CTE, las APF. La contrastación de similitudes y diferencias entre las formas en que se aborda la participación de NNyA ya sea individual o colectiva, y la de otras poblaciones, permitió también profundizar en su especificidad en el espacio escolar. Posteriormente el análisis del contenido de esos datos a partir del enfoque de las *Voces del Alumnado* permitió advertir con mayor claridad los avances y los desafíos que todavía persisten en el derecho a la participación de NNyA en la educación pública del tramo obligatorio en México.

## El contexto reciente

Los principales cambios de la reforma educativa impulsados por la administración federal durante el periodo 2012-2018, fueron plasmados desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación (LGE), así como en la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. A ello se suma la expedición de otros instrumentos normativos de menor estatus jurídico, pero indispensables en la regulación del servicio educativo, como los Acuerdos Secretariales. De todos los Acuerdos creados y reformulados en dicho periodo, llama la atención que se modificaran en varias ocasiones los lineamientos normativos de los Consejos de Participación Social. Primero se publicó el *Acuerdo Secretarial 716, que establece los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*, el 4 de marzo de 2014; y tres días después el *Acuerdo Secretarial 717, por el que se establecen los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*. Se emitieron otros lineamientos dirigidos a las escuelas que culminaron con el *Acuerdo Secretarial 15/10/17, por el que se emitieron los lineamientos para la organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares en Educación Básica*. Hubo más reformas y adiciones al Acuerdo 716, con el Acuerdo número 10/10/14, el cual después fue derogado cuando se expidió el *Acuerdo número 02/05/2016* y posteriormente el *Acuerdo número 08/08/2017*, que introdujo, a su vez, algunas puntualizaciones a la propuesta inicial del Acuerdo 716. Además del Acuerdo 717, se publicaron otros que, al orientarse a temas como la gestión y la autonomía escolar, estuvieron estrechamente vinculados con la participación social. En correspondencia con estas acciones, después de casi quince años de no existir, se instaló el Consejo Nacional de Participación Social en Educación (CONAPASE), el 10 de marzo del 2014, bajo la presidencia de José Sarukhán Kermez.

Desde el nacimiento de los Consejos Escolares, Municipales, Estatales y Nacional de Participación Social, establecido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, firmado en 1992 (Zurita Rivera, 2018b, 2018d), la participación social fue concebida como un medio y un fin en el marco de la descentralización y la democratización del sistema educativo. Esa visión se fue desvaneciendo paulatinamente hasta que en el gobierno de Enrique Peña Nieto se insistió en que la participación social debía ser pensada no como un fin, sino como un medio para alcanzar los objetivos de la reforma, particularmente en cuestiones vinculadas con la autonomía de la gestión escolar, el Proyecto de la Escuela al Centro y el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Hasta aquí, conviene subrayar que nada de lo que se incorporó, adicionó o canceló hizo referencia alguna de modo relevante a la participación de NNyA en las escuelas o la educación en México.

Sin embargo, este escenario parecía que habría de cambiar con la LGDN-NA, promulgada en 2014 y que reconocía a NNyA como titulares de veinte

derechos. Entre ellos, se incorporó por primera vez en la historia de los derechos de NNyA el derecho a la participación (UNICEF, 2018). Este derecho, en su artículo 71, postulaba que NNyA tienen derecho a ser escuchados y considerados en las cuestiones de su interés, según su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez. Asimismo, esta ley les confirió a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno y en correspondencia con el ámbito de sus competencias, la obligación de crear e implementar mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de NNyA en las decisiones tomadas en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro espacio donde transcurre su vida. Además, NNyA tienen derecho a que las diferentes instancias gubernamentales les informen cómo su opinión ha sido tomada en cuenta y cuáles han sido los resultados de ello.

Si bien poco después de la emisión de la LGDNNa comenzó un proceso de armonización legislativa con numerosas Leyes Generales, en el caso de la LGE hasta ahora no se han realizado cambios importantes a través de las políticas o de los programas federales que impulsen la participación de NNyA en las escuelas y la educación, y que deriven en procesos que propicien abiertamente el ejercicio de los derechos en esta materia. Una parte de la explicación de este hecho tiene que ver con las formas convencionales en que, a nivel de los Gobiernos federales, la participación de esta población ha permanecido bajo su control, subordinada a los intereses predominantes y acotada a los propósitos establecidos. Esto es visible de manera singular a lo largo de los periodos gubernamentales posteriores a la adscripción del Estado mexicano a la Convención sobre los Derechos del Niño, donde se observa que la participación social ha estado presente en la retórica oficial pero poco presente en el diseño e implementación de iniciativas que la fomentasen en las escuelas (Zurita Rivera, 2018b). Así, por las singulares maneras en que la participación social en las escuelas y la educación fue pensada en el proyecto político que sustentó el ANMEB en México hace más de 30 años, se suele circunscribir a aquellas modalidades institucionales que representa un conjunto determinado de opciones en las escuelas en concordancia con el tipo de integrantes de la comunidad escolar, a saber: los CEPS, los CTE, las APF y las SA. Cada modalidad se caracteriza por las formas y los asuntos específicos respecto a los cuales los miembros son consultados, expresan sus opiniones, intervienen en las decisiones y colaboran en las acciones.

Cada administración, ya sea federal o estatal, suele formular e implementar diferentes políticas y programas educativos. Cuando estos tienen algún componente de participación social, dichas modalidades institucionales asumen ciertas tareas, a través de comités que se crean ex profeso dentro de los CEPS o las APF con el fin de que esas políticas y programas *atterricen* en las escuelas (Zurita Rivera, 2018b). Así, desde mediados de los noventa hasta el 2018, diversos programas impulsaron la participación de madres y padres de familia en la operación de programas compensatorios a cargo del Consejo de Fomento Educativo (CONAFE), a través del Programa de Apoyo a la Gestión

Escolar (AGE) y el Reconocimiento al Desempeño Docente (REDES). A partir del 2000, otros integrantes de las comunidades escolares fueron “convocados” de acuerdo con los objetivos que buscaban, por ejemplo, el Programa Escuelas de Calidad, el Programa Nacional de Lectura, el Programa Escuela Segura, el Programa de la Reforma Educativa o el Programa Nacional de Convivencia Escolar. En las iniciativas lanzadas por las autoridades educativas federales y estatales para impulsar la participación de NNyA, básicamente reafirmaron la visión tradicional, de modo tal que el alumnado solía emprender actividades puntuales y siempre bajo la dirección y supervisión de docentes, directores y padres de familia (Zurita Rivera, 2013, 2018d).

Ahora bien, si se piensa en el caso concreto de las Sociedades de Alumnos, que es, como se dijo antes, la única modalidad institucional reconocida por el sistema educativo para la organización de los estudiantes a partir de secundaria, conviene señalar que no ha sido la SEP quien ha promovido su instalación. Debido a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le asignó desde su nacimiento al Instituto Nacional Electoral (INE) —antes Instituto Federal Electoral, IFE— la atribución en materia de educación cívica, este instituto ha emprendido varias estrategias nacionales y estatales para impulsar la participación infantil y promover una cultura política democrática entre esta población. En el marco de la transformación democrática de los años noventa, este instituto desplegó iniciativas innovadoras a través de la celebración de la Consulta Infantil y Juvenil, el Parlamento de las Niñas y los Niños, así como las Elecciones. Además, también desplegaron otros proyectos dirigidos a la instalación y funcionamiento de las Sociedades de Alumnos en las escuelas secundarias para contribuir a su participación en las escuelas. Con iniciativas como las mencionadas, se cuestionaron las visiones conservadoras y autoritarias de la enseñanza del civismo que prevalecieron en el sistema educativo nacional en buena parte del siglo XX. Se impulsaron algunos cambios relativos al replanteamiento de contenidos curriculares en los programas; los métodos de enseñanza y evaluación; las horas asignadas a su estudio; el carácter obligatorio u optativo de las asignaturas y/o cursos; la incorporación en el currículo como asignatura individual y/o como eje transversal en los planes; y, sin duda, la participación del alumnado en las escuelas. Así, la impartición de diferentes materias o asignaturas en las últimas décadas relacionadas con la educación cívica, la formación y educación ciudadana, la cultura de la legalidad, la formación cívica y ética e, incluso, propuestas especiales como la tutoría en secundaria, no han sido suficientes para impulsar el ejercicio efectivo de la participación en las escuelas y el reconocimiento de NNyA como sujetos autónomos y de derechos (De Ibarrola et al., 2014). Con todo, múltiples especialistas, asociaciones civiles y organismos internacionales abocados a estos tópicos han sustentado que esas concepciones de la educación ciudadana tienen hoy en día fuertes debilidades porque preservan un modelo formativo cuya práctica suele acontecer hasta que NNyA alcancen la mayoría de edad y puedan ejercer sus derechos ciudadanos (Fielding, 2011; Red Eurydice, 2005; 2012).

La participación efectiva de NNyA por medio de las Sociedades de Alumnos en las escuelas secundarias o bien por la implementación de programas educativos, ha sobresalido más por su ausencia y simulación que por su presencia real y activa en las escuelas mexicanas. Si bien desde los noventa hubo esfuerzos para fomentar la participación de NNyA, ya sea de la SEP —mediante las diversas reformas en educación básica y media superior— o del INE —con sus iniciativas para impulsar la educación cívica—, se ha fomentado una visión tutelada, bajo el control de las autoridades escolares y en correspondencia con la edad, el nivel educativo cursado y los enfoques pedagógicos vigentes, así como los objetivos y la relevancia de las asignaturas en los planes y programas de estudio.

En México ha habido algunas oportunidades para abrir la participación de NNyA en las escuelas y el sistema educativo nacional, pero desafortunadamente no han alcanzado resultados positivos. Entre esas últimas resalta una llevada a cabo por la administración federal del 2012 al 2018, en torno a la preocupación por la violencia escolar. A partir de este problema, se esbozó cierta oportunidad en el Programa Nacional de Convivencia Escolar para que NNyA se involucraran en la elaboración de los llamados marcos de convivencia, que constituyen un replanteamiento de los reglamentos escolares. Esta experiencia pudo haber sido un parteaguas porque el alumnado por primera vez en la historia del sistema educativo nacional podía tener un papel activo en una cuestión medular como es la construcción de los reglamentos que han sido instrumentos para el control y la disciplina del alumnado desde tiempos inmemoriales. Esta iniciativa pronto se incorporó a la retórica oficial y lo único que se logró fue que el alumnado, junto con sus madres y padres, recibiera al inicio del año escolar información general sobre el contenido de dichos instrumentos. No se alcanzaron los objetivos previstos porque los marcos de convivencia no fueron producto de la participación de la comunidad escolar para impulsar la convivencia escolar democrática, pacífica e inclusiva. Así, el término *marcos de convivencia escolar* terminó siendo un nuevo nombre para denominar a los tradicionales reglamentos escolares, concebidos como instrumentos de control y disciplina del alumnado.

Otra oportunidad de la reforma educativa para la participación de NNyA parecía ser el Modelo Educativo de la Educación Obligatoria 2017, específicamente en lo concerniente al modelo curricular. Este estaba integrado por tres componentes: *Aprendizajes clave*, *Desarrollo personal y social* y *Autonomía curricular*, en cada uno de los cuales se incluyó el tema de la participación social. Por su lado, el perfil de egreso de la educación media superior estaba organizado en ámbitos. En dos de ellos había una relación estrecha con la participación del alumnado: las *Habilidades socioemocionales y Proyecto de vida*; y *Convivencia y ciudadanía*. Aunque la participación del alumnado fue impulsada por los modelos de enseñanza horizontales y la apertura en ciertos rubros para que NNyA tuviesen un papel más activo en el aprendizaje, esta participación continuó estando acotada a un abanico de opciones predefinidas

y de esquemas previamente establecidos por las autoridades escolares y educativas. La revisión de los ejes de *Escuela al centro del sistema educativo*, *Inclusión y equidad educativa* y en *Gobernanza del sistema educativo* de dicho modelo educativo indica que —como en el componente de *Autonomía* de la propuesta curricular de la educación básica— la participación social se evocaba como un medio para alcanzar los objetivos propuestos por la reforma educativa en el nivel escolar, a través de la participación de madres, padres, docentes, CEPS, APF y CTE; mientras que simultáneamente se ignoraba a NNyA.

Ahora bien, dado que NNyA incluye a estudiantes del tramo de la educación obligatoria, las experiencias en educación media superior han sido singulares. En parte, ello se debe a que durante décadas del siglo XX la educación básica ha evolucionado bajo un esquema centralizado en manos de la SEP, que se ocupó de coordinar, diseñar y aplicar un currículo único (Zurita Rivera, 2018b). Por otro lado, en la educación media superior la responsabilidad sobre los tres modelos de bachillerato correspondientes a más de treinta subsistemas desde sus orígenes y a lo largo de su desarrollo ha estado en diversas instancias reguladoras, lo cual ha provocado una marcada heterogeneidad normativa, organizacional, institucional y pedagógica. En un contexto marcado por la heterogeneidad, en la educación media superior hubo varios intentos a nivel nacional orientados a emprender iniciativas para promover la participación estudiantil. Así, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP diseñó e implementó el programa *Construye T*, cuyos orígenes se remontan al año 2008. Desde entonces, este programa ha operado en planteles públicos federales y estatales, tanto rurales como urbanos, del nivel medio superior, en todas las entidades federativas del país. En la anterior administración, buscó mejorar los ambientes escolares y fomentar el aprendizaje de las habilidades socioemocionales de jóvenes para incrementar su bienestar de manera que pudiesen enfrentar con éxito los retos académicos y personales en su vida, tomaran decisiones de manera reflexiva y responsable, actuaran asertivamente frente a los distintos riesgos que los rodean, construyeran relaciones interpersonales positivas, entre otras cuestiones.

Sin embargo, de acuerdo con la óptica de las *Voces*, una de las debilidades del renovado *Construye T* es que este programa ha incluido un componente abocado a la participación de todos los miembros de las comunidades escolares bajo el liderazgo de directivos y docentes. Además, en el marco de la LGDNNA y por el interés de este trabajo, otra debilidad es que *Construye T* no incorporó un enfoque basado en derechos humanos, especialmente en lo tocante al derecho a la participación del alumnado en las escuelas y la educación. Aunque promovió el trabajo colectivo y colaborativo y, a la vez, fomentó la posibilidad de ampliar conocimientos mediante la interacción social, estos aspectos no fomentaron el reconocimiento del derecho a la participación ni tampoco su pleno ejercicio en las escuelas. De hecho, varias habilidades socioemocionales pudieron ser útiles, pertinentes y relevantes para el ejercicio de ese derecho,



pero al circunscribirse al plano individual su práctica no fomentó la construcción del sentido de pertenencia, la asunción de la titularidad de los derechos que poseen NNyA ni de su autonomía como sujetos sociales con agencia.

En síntesis, la reforma implementada entre el 2012 y 2018 se sumó a otras que, desplegadas desde hace casi tres décadas con distintos enfoques pedagógicos y diversos modelos curriculares, no han logrado que la participación de NNyA se conforme como un derecho acorde con las responsabilidades que tiene el Estado mexicano por su adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño y congruente con las obligaciones que las autoridades educativas asumieron en esta materia, según la LGDNN. Así, es posible aseverar que, hasta ahora, el Estado mexicano continuó sin emprender acciones efectivas para impulsar el respeto y el ejercicio efectivo del derecho a la participación de las NNyA en las escuelas y la educación, lo cual ha derivado en que persista la visión tutelada de la participación. Si bien hubo algunas modificaciones en la participación condicionada o tutelada durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, quedó pendiente el impulso del reconocimiento del derecho a la participación y su ejercicio pleno entre NNyA. Para identificar las diferencias entre, por un lado, la participación en las escuelas y la educación; y, por otro, el derecho a la participación de NNyA en las escuelas y la educación, es necesario exponer a continuación algunas implicaciones derivadas de dicha distinción.

### **De la participación al derecho a la participación de NNyA en las escuelas y la educación en México**

Una reforma que impulsa el reconocimiento constitucional del derecho a la educación con calidad y equidad requiere una concepción fuerte de la inclusión. Al menos, eso se pensaba de la reforma educativa del 2012-2018 en México. En principio, el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria 2017 estipulaba que la equidad y la inclusión habrían de ser los principios básicos y transversales que conducirían al funcionamiento entre todos los elementos constitutivos del sistema educativo. Además de la normatividad, la infraestructura, el presupuesto, las becas, los valores y actitudes, los planes, los programas, los métodos y materiales, la gestión escolar, las prácticas educativas, el ambiente escolar, la evaluación, la capacitación y los sistemas de información, ese documento incluyó a los miembros de la comunidad escolar. De hecho, en la presentación del eje sobre la equidad y la inclusión, se sostuvo que se eliminarían las barreras para la participación del alumnado. Sin embargo, el discurso fue contradictorio o al menos así lo parecía, pues sustentándose en el artículo 3º constitucional también se reconoció que la autonomía de la gestión escolar tenía varios objetivos relativos a propiciar condiciones de participación para que docentes, madres y padres colaboraran con la persona responsable de la dirección en múltiples tareas que abarcaban desde la mejoría de la infraestructura y el aseguramiento de la normalidad del servicio educativo hasta la solución de los problemas operativos de los programas educativos.

Al retomar planteamientos de las *Voces del Alumnado*, se advierte que la reforma no tuvo ninguna propuesta novedosa respecto a su participación en las escuelas y la educación en México. De haberlo hecho, además de los cambios jurídicos, se requerían otros asociados al diseño institucional, organizacional y normativo de las escuelas, así como a las orientaciones y contenidos de las políticas y programas educativos que hubiesen promovido el reconocimiento del derecho a la participación y a la garantía de su ejercicio efectivo entre NNyA. De este modo, el reconocimiento y la garantía de la práctica real del derecho a la participación no hubiese a merced de la voluntad y la discrecionalidad de docentes, directores, madres, padres y otras figuras de las comunidades escolares (Zurita Rivera, 2013, 2018c). De hecho, en años recientes el involucramiento de madres y padres de familia se ha incrementado en la educación media superior tanto en subsistemas educativos tradicionales —como el Colegio de Bachilleres de la SEP— como en otros menos conservadores —como el Colegio de Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México—; paradójicamente, ese involucramiento extendió la visión tutelada de la participación de NNyA. Con ello, se postergó de nuevo la posibilidad de que estas poblaciones se constituyesen como sujetos con autonomía y responsabilidad.

La tensión alrededor de la participación de NNyA en el sistema educativo y las escuelas también se advirtió en el espacio familiar (Doepke y Zilibotti, 2019). Aun cuando existen diferencias importantes en torno a los fines últimos de la escuela y la familia, hay cierta correspondencia acerca de las maneras en que cada una de estas instituciones concibe la participación de NNyA. Además de que el estudiantado no cuenta con la legitimidad para reclamar el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la participación, tampoco exige el respeto a la titularidad que le corresponde. Conviene destacar que uno de los principales desafíos es que los cambios en la legalidad suelen ser más rápidos que los cambios en la legitimidad, pues la legitimidad está constituida por creencias, valoraciones y representaciones. A esto se añaden otros retos relacionados con el principio de autonomía referente a la capacidad de NNyA para tomar decisiones responsables y actuar en los ámbitos en que se desenvuelven cotidianamente.

Si bien durante el proceso de democratización de los años noventa se solía pensar que con el simple hecho de concederles oportunidades para realizar algunas tareas se impulsaba la participación del alumnado en las comunidades escolares, en años recientes esta confusión es más grave porque se continúa concibiendo la participación del estudiantado como sinónimo del derecho a la participación de NNyA, ignorando los alcances e implicaciones de la LGDNNA al concebir a estas poblaciones como titulares de sus derechos. Vale la pena ilustrar cómo la participación de NNyA en las escuelas y la educación se ha entendido en el sistema educativo mexicano (Zurita Rivera, 2018). Por ejemplo, en el *Acuerdo Secretarial 98, sobre la organización y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria*, publicado en diciembre de 1982, se

reconoció, en el capítulo VI *Alumnos*, artículo 46, fracción II, que les correspondía “participar activa y conscientemente en el proceso educativo como agentes de su propia formación”, pero en la siguiente fracción se estableció que debían “Acatar y cumplir las disposiciones reglamentarias, los acuerdos de las autoridades escolares y los deberes que, como alumnos, les sean señalados”. En el capítulo VII *Sociedad de Alumnos* se estipuló en la primera fracción que uno de los principales objetivos de dicha sociedad era “Ejercitar a sus miembros en la práctica de la vida democrática, como una forma de contribuir a su formación”. Es entonces cuando se observa que la educación democrática es inalcanzable porque ha permanecido acotada a ciertos rubros dentro de la vida escolar diaria. Al revisar el contenido de la LGE reformada entre el 2012 y el 2018 había frases y enunciados en los artículos 28, 42 o 49 que especificaban funciones y responsabilidades de NNyA en la escuela y la educación; a la vez, coexistían con otros señalamientos donde el alumnado solo podía opinar según su condición, edad y madurez, entre otros rasgos.

Merece destacar que la LGDNNA, junto con los compromisos asumidos por el Estado mexicano cuando se adhirió a la Convención sobre los Derechos del Niño, sienta bases importantes para abandonar visiones tuteladas de la participación de NNyA en las escuelas y la educación. Frente a esto, se tendría que insistir en la construcción de un proyecto integral y articulado dirigido a reconocer y garantizar el derecho a la participación del alumnado en las escuelas y la educación, enfatizando que este derecho está fundamentado en una perspectiva de derechos humanos. Al subrayar la participación como un derecho, se pueden adoptar parámetros para medir la evolución en el ejercicio de los derechos por parte de sus titulares. De esta forma, se podría conocer con precisión cómo las NNyA ejercen su derecho a la participación, de manera individual y/o colectiva, de acuerdo con diversas variables (sexo, edad, pertenencia a grupos étnicos, estatus socioeconómico, religión), en modalidades institucionales o en modalidades no institucionales, en la gestión escolar cotidiana o por la implementación de determinados programas educativos, en la jornada de la escuela o dentro del aula, por ejemplo. A ello se suman los parámetros de aceptabilidad, adaptabilidad, asequibilidad y exigibilidad del enfoque basado en los derechos humanos que permiten la evaluación de las acciones del Estado mexicano y el conocimiento acerca de qué tanto las escuelas mexicanas se han transformado, de qué modo y cuánto se ha avanzado en aras de garantizar el respeto y el ejercicio absoluto del derecho a la participación de NNyA. Asimismo, posibilita el establecimiento de un referente para identificar que tan eficientes han sido las iniciativas, cuánto se ha logrado y qué más se necesita hacer para profundizar el respeto y el ejercicio cotidiano de ese derecho entre el estudiantado sin ningún tipo de exclusión o discriminación (UNESCO, 2017).

Para precisar qué se entiende por derecho a la participación de NNyA en las escuelas y la educación, se toma como punto de partida no solo que los individuos sean reconocidos en una comunidad determinada, sino que se sientan parte de ella. Asimismo, las NNyA requieren autonomía y asunción de

la titularidad de sus derechos, que los otros actores los conciban como actores sociales con agencia. Además de ello, el derecho a la participación de NNyA en las escuelas y la educación también implica el derecho a ser informado; el derecho a ser escuchado; el derecho a disentir y apelar; el derecho a ser tomado en cuenta en las decisiones y acciones; el derecho a crear, organizar e integrar consejos, sociedades, comités, comisiones u otros órganos de asociación y representación; el derecho a tomar decisiones; el derecho a participar en la consumación de las decisiones tomadas; el derecho a conocer los resultados de las decisiones y de las acciones, los logros alcanzados, las consecuencias y los impactos logrados de la participación emprendida (Fielding, 2007, 2011; Giro, 2010; 2011; Navaridas y Raya, 2010; Percy-Smith y Thomas, 2010; Susinos, 2012; Zurita Rivera, 2013, 2018c). Si dentro de la concepción del derecho a la participación de NNyA estuviesen considerados aspectos como estos, se podría contribuir a desmontar una añeja y muy arraigada tradición en las escuelas mexicanas donde los dispositivos institucionales, prácticas, culturas y hasta los propios procesos de construcción identitaria están fundamentados sobre la invisibilidad, la pasividad, la obediencia y la sumisión del estudiantado.

## **Reflexiones finales**

En México, como en otros países latinoamericanos (De Carvalho, 2012), existe una intensa historia de movimientos estudiantiles, principalmente a nivel universitario, durante el siglo XX que en su momento fueron motores decisivos para cambios políticos más profundos, desde aquellas experiencias que estuvieron fundamentadas en ideales revolucionarios y reformistas en las primeras décadas hasta aquellas que se volcaron en las últimas décadas del siglo XX en contra del autoritarismo y el neoliberalismo (Guzmán-Concha, 2017). En años recientes destacan las intensas protestas estudiantiles en contra de la violencia hacia las mujeres en las universidades e instituciones de educación superior y de nivel medio superior en el país (Mingo, 2016, 2020; Mingo y Moreno, 2017).

Sin embargo, esa intensa historia contrasta con la escasa participación estudiantil para incidir en cuestiones relevantes de la enseñanza, el aprendizaje o la gestión escolar en niveles de educación básica. Esta situación es inquietante porque poco tiempo después de la promulgación de la CDN, el Estado mexicano, al igual que los diferentes países de nuestra región, se adhirió a ella. Desde entonces, este instrumento internacional se convirtió en el fundamento esencial de diversas legislaciones nacionales y locales que han reconocido la participación de NNyA como un derecho. No obstante, tal como lo han señalado diversos especialistas, la concepción que está en dicho documento internacional expresa una visión limitada de la participación de NNyA porque está condicionada a la edad, el desarrollo y la madurez (Quennerstedt et al., 2018; Lundy, 2007; entre otros). Lo que se observa en las más de tres décadas que tiene la CDN, es el desarrollo frágil y accidentado de este derecho que ha estado marcado por contradicciones e imprecisiones tanto explícitas como implícitas

respecto a lo que se entiende por participación como a la noción misma del derecho a la participación.

Por ello, en este artículo se argumentó que si bien la reforma educativa en México durante 2012-2018 postuló, por un lado, el derecho a la educación de calidad y con equidad y, por otro, impulsó la participación social, no fue una reforma que transformara las prácticas en las escuelas y la educación (INEE, IIPE, 2018, p. 20). Entre esas prácticas se encuentran precisamente aquellas concernientes a la participación de NNyA. Es decir, aunque la SEP modificó diversos elementos en la normatividad, el diseño organizacional y en la gestión escolar relacionados con la equidad y la participación social, no fomentó la participación del estudiantado ni tampoco eliminó las barreras impuestas por el sistema educativo que la impiden (UNESCO, 2017). De hecho, la tensión histórica entre visiones autoritarias y otras democráticas sobre la cual ha evolucionado la participación de NNyA en las escuelas y la educación mexicana, se mantuvo en la administración pasada.

A propósito del trigésimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño (CEPAL, 2018), habría que replantear si hoy la sociedad y el Estado mexicanos podrían emprender decisiones y acciones que, lejos de ser retóricas, realmente impulsen el reconocimiento y el ejercicio absoluto del derecho a la participación de NNyA en las escuelas y la educación. Como se vio, el derecho a la participación implica sentidos, significados y acciones que van más allá de lo que usualmente se piensa como la participación en el aula, la gestión escolar o los procesos de enseñanza y aprendizaje. El cambio esencial tiene que ver con una transformación profunda respecto a las maneras en cómo se ve a las NNyA, ya no como agentes pasivos, subordinados, invisibles, sino como actores con agencia y como sujetos productores de conocimiento. Adicionalmente, este grupo poblacional requiere cambiar la visión que tiene de sí mismo para identificarse como titulares de sus derechos y, por ende, exigir el reconocimiento y ejercicio de sus derechos, a la vez que asumir las responsabilidades que de ello se desprende. Con todo, los principios de la LGDNNa son un punto de partida inédito en la historia de la defensa y promoción de los derechos de NNyA en México. En especial, el reconocimiento explícito del derecho a la participación es, sin duda, un paso trascendental. Pero todavía hay un largo camino que recorrer para ampliar y profundizar la concepción del derecho a la participación y fortalecer los procesos de armonización legislativa entre todos aquellos marcos legales vinculados con estas poblaciones. Además de esos retos jurídicos y legales, es necesario emprender acciones orientadas a la instrumentalización de esas leyes, evitando todos aquellos planteamientos que susciten la contradicción, la confusión o la ambigüedad en las políticas, programas e iniciativas que convoquen a la participación de NNyA en las escuelas y la educación. En la medida en que no todas las batallas son legales, también es indispensable impulsar un proceso de legitimación de las *Voces* de NNyA en todos los espacios y ámbitos donde su vida diaria tiene lugar. De hecho, con el afán de avanzar en este terreno, destacan recientes acciones emprendidas por

el UNICEF, el INE y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) en donde expresan una visión más apegada al derecho a la participación que se ha expuesto aquí. Se trata de la *Guía para la participación de niñas y niños* y la *Guía para la participación de adolescentes*, ambas publicadas en el 2017. A partir de estas guías que promueven el reconocimiento y el ejercicio real del derecho a la participación en las familias, las escuelas, las comunidades y en otros espacios, se podría trazar una ruta para la formulación de diversos programas en el ámbito educativo del tramo obligatorio en México.

Finalmente, es apremiante incrementar el estudio de los temas de interés en este trabajo porque, en primer lugar, dado el desarrollo histórico del sistema educativo mexicano, la participación del alumnado en las escuelas y la educación refiere a una tensión entre, por un lado, la aceptación acotada a ciertos rubros, mediante ciertas modalidades y siempre bajo reglas predefinidas; y, por otro, el rechazo disimulado o abierto de autoridades educativas y escolares e, incluso, en ciertas etapas históricas. En las escuelas mexicanas, es común que las NNyA sean invisibilizados y no disfruten del reconocimiento de su identidad como actores con agencia y como productores de conocimiento que conduzca a un papel más activo y propositivo en los procesos de enseñanza y aprendizaje y no solo en la gestión escolar, la operación de programas gubernamentales, la realización de actividades sociales y deportivas, por ejemplo. En segundo lugar, porque la LGDNNA, al reconocer por vez primera el derecho a la participación de NNyA, conduce al sistema educativo, las autoridades, las escuelas y los miembros a múltiples retos normativos, políticos, organizacionales, operativos, pedagógicos, curriculares y culturales, entre otros, lo cual implica el reconocimiento del derecho a la participación y la garantía de su ejercicio efectivo en la vida escolar cotidiana. En tercer lugar, porque todavía no se ha reconocido que hay diferencias esenciales entre la participación y el derecho a la participación del alumnado que tiene en tanto tal, según lo establece la LGDNNA. Como se dijo, los desafíos son numerosos y de diverso tipo, pero es impostergable continuar la reflexión, más aún después de una reforma cuyo balance final muestra que la tensión siguió tirando más fuerte hacia el control y el condicionamiento de la participación del estudiantado que hacia su ejercicio pleno y autónomo.

## Referencias bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Santiago Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). (2010). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*. México: CONAPRED.
- Cook-Sather, A. (2006). Sound, Presence, and Power: “Student Voice” in Educational Research and Reform. *Curriculum Inquiry*, 36(4), 359-390.
- De Carvalho, R. (2012). Student Participation in Brazil – The Case of the ‘gremio estudantil’. *Management in Education*, 26(3), 155–157.
- De Ibarrola, M., Remedi, E. y Weiss, E. (Dir. y Coord.). (2014). *Tutoría en escuelas secundarias. Un estudio cualitativo*. México: INEE.
- Doepke, M. y Zilibotti, F. (2019). *Love, Money, and Parenting: How Economics Explains the Way We Raise Our Kids*. EE. UU.: Princeton University Press.
- Fielding, M. (2011). Patterns of Partnership: Student Voice, Intergenerational Learning and Democratic Fellowship. En N. Mockler y J. Sachs (Eds.). *Rethinking Educational Practice Through Reflexive Inquiry: Essays in Honour of Susan Groundwater-Smith* (p. 61–75). Dordrecht: Springer.
- \_\_\_\_\_. (2007). Beyond “Voice”: New Roles, Relations, and Contexts in Researching with Young People. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 28 (3), 301–310.
- Flutter, J. (2010). International Perspectives on Students’ Voices’: Creating Harmonies in a Changing World. En R. Alexander (Ed.). *Children, their World, their Education: Final Report and Recommendations of the Cambridge Primary*. EE. UU.: Routledge.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2010). *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México: una agenda para el presente*. México: UNICEF.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México*. México: UNICEF.
- Fuentes, M. L., González, M., Padró, M. y Tapia, E. (2015). *Concepciones, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad? Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes*. Colecc. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Giro, J. (2010). *Construcción de indicadores de participación de los padres en la enseñanza obligatoria*. Ponencia presentada en el X Congreso Español de Sociología, organizado por la Federación Española de Sociología.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública. (1942). *Ley Orgánica de la Educación Pública*. México: SEP.

- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública. (1982). *Acuerdo Secretarial* número 98, por el que se establece la organización y funcionamiento de las escuelas de educación secundaria. México: SEP.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Ley General de Educación*. México: SEP.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.
- González Luna Corvera, T. (2018). *Participar y opinar. Derechos de las niñas, niños y adolescentes. Guía para la acción pública*. Colección Elecciones sin discriminación: Proceso Electoral Federal 2017-2018, cuaderno 4. México: Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación.
- Guzmán-Concha, C. (2017). Introduction: Student Movements and Political Change in Contemporary Latin America. *Bulletin of Latin American Research*, 36 (2), 141–143.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (INEE, IIPE). (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*. México: INEE.
- Lundy, L. (2007). ‘Voice’ Is Not Enough: Conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33(6), 927-942.
- MacBeth, J. (2006). Finding a Voice, Finding Self. *Educational Review*. 58 (2), 195–207.
- McCluskey, G., Brown, J., Munn, P., Lloyd, G., Hamilton, L., Sharp, S. y Mackleod, G. (2013). Take More Time to Actually Listen’: Students’ Reflections on Participation and Negotiation in School. *British Educational Research Journal*, 39(2), 287–301.
- Mingo, A. y Moreno, H. (2017). Sexismo en la universidad. *Estudios Sociológicos*, 35 (105), 571-597.
- Mingo, A. (2016). ¡Pasen a borrar el pizarrón! Mujeres en la universidad. *Revista de la Educación Superior*, 45(178) 1–15.
- \_\_\_\_\_. (2020). El tránsito de estudiantes universitarias hacia el feminismo. *Perfiles Educativos*, XLII (167), 10–30.
- Mitra, D. L. y Serriere, S. C. (2012). Student Voice in Elementary School Reform: Examining Youth Development in Fifth Graders. *American Educational Research Journal*, 49(4), 743-774.
- Mockler, N. y Groundwater-Smith, S. (Eds.). (2015). *Engaging with Student Voice in Research, Education and Community Beyond Legitimation and Guardianship*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.
- Navaridas, F. y Raya, E. (2012). Indicadores de participación de los padres en el sistema educativo: un nuevo enfoque para la calidad educativa. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 223-248.



- Noyes, A. (2005). Pupil Voice: Purpose, Power and the Possibilities for Democratic Schooling. *British Educational Research Journal*, 31(4), 533–540.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2017). *Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación*. Francia.
- Percy-Smith, B. y Thomas, N. (Eds.) (2010). *A Handbook of Children and Young People's Participation: Perspectives from Theory and Practice*. Canadá y EE. UU.: Routledge.
- Quennerstedt, A., Robinson, C. y l'Anson, J. (2018). The UNCRC: The Voice of Global Consensus on Children's Rights? *Nordic Journal of Human Rights*, 36(1), 38–54.
- Red, E. (2005). *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*. España: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- \_\_\_\_\_. (2012). *La educación para la ciudadanía en Europa*. España: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Susinos, T. y Ceballos, N. (2012). Voz del alumnado y presencia participativa en la vida escolar. Apuntes para una cartografía de la voz del alumnado en la mejora educativa. *Revista de Educación*, 359, 24–44.
- Tisdall, E., Kay, M. y Davis, J. (2004). Making a Difference? Bringing Children's and Young People's Views into Policy-Making. *Children & Society*, 18, 131–142.
- Zurita, U. (2013). Las oportunidades para participar de las y los adolescentes en las escuelas secundarias públicas en México. *Interacções*, segundo número especial sobre “Adolescência: uma visão caleidoscópica”, 9(26), 229–260.
- \_\_\_\_\_. (2018a). Autonomía, gestión, participación social en la reforma: desafíos para la gobernanza educativa en México. *Praxis Sociológica*, 23, 255–271.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Desafíos de la participación social en las escuelas y la educación a cien años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En A. Jesús, H. Trujillo, I. Laura y M. Dino (Coords.). *Debate legislativo y educación. El artículo tercero a cien años de la Constitución Política de 1917* (p. 283–300). México: Universidad Autónoma de Chihuahua.
- \_\_\_\_\_. (2018c). La participación de niñas, niños y adolescentes en las escuelas mexicanas hacia nuevos horizontes. En *Ciudadanía y educación cívica. Ser y hacer la democracia* (vol. 1, p. 149–170). Yucatán: México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la Universidad Autónoma de Yucatán.
- \_\_\_\_\_. (2018d). La participación social en la reforma educativa en México: otra oportunidad perdida. En A. Martínez y A. Navarro (Coords.). *La reforma educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018–2024* (p. 145–167). México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

