



## LOS PROTAGONISTAS DE LOS CONSEJOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES: TENSIONES Y DILEMAS DE LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA ESCUELA PÚBLICA

*Carmen Díaz Bazo, Betty Alfaro Palacios,  
Lilia Calderón Almerco y Neida Álvarez Laveriano*

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación  
(2010) - Volumen 8, Número 3

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol8num3/art2.pdf>

Fecha de recepción: 31 de diciembre de 2009  
Fecha de dictaminación: 14 de febrero de 2010  
Fecha de aceptación: 14 de febrero de 2010



Las últimas tendencias sobre la gestión de la educación enfatizan la importancia de la autonomía escolar y la participación como procesos claves para la calidad, la eficiencia y la equidad del sistema educativo (Durston, s.a., Espinola, 2000, López, 2005). En ese marco las reformas que se han iniciado en varios países de la región –y también en el Perú– incluyen la participación de la comunidad educativa como espacio democrático en el que los diversos actores se involucran activamente en la vida de la escuela.

En nuestro país desde el año 2003 –como un mecanismo formal para promover la participación democrática en la gestión de la educación– se han creado diversas instancias de participación, concertación y vigilancia: el consejo participativo regional de educación (COPARE) a nivel de cada Dirección Regional de Educación; el consejo participativo local de educación (COPALE) en cada Unidad de Gestión Educativa Local; y el consejo educativo institucional (CONEI) en cada escuela pública. Estos son espacios de participación promovidos –y reglamentados– desde el Estado y que se constituyen en una oportunidad para generar una dinámica democrática en las escuelas.

En este artículo presentamos algunos de los resultados de una investigación<sup>1</sup> realizada sobre la constitución, el desarrollo y el cumplimiento de las funciones de concertación, participación y vigilancia de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) en seis escuelas públicas de distrito de Puente Piedra (Lima). En la investigación nos interesó reconocer si los CONEI están promoviendo espacios de participación democrática en la gestión de la escuela, es decir, espacios de “participación auténtica” (Anderson, 1998; Andrade y Martínez, 2007) donde sus miembros no sólo son consultados o intervienen representando a sus colegas, sino que son capaces de influir en las decisiones que se tomen, lo que supone a su vez, la redistribución del poder.

Aquí vamos a presentar los resultados vinculados con dos de las preguntas que guiaron el trabajo: ¿cómo se percibe la participación del CONEI en la gestión de la escuela? y ¿qué tensiones se encuentran? Ello lo analizaremos desde los mismos protagonistas del CONEI y desde una perspectiva micropolítica.

## 1. HACIA LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA ESCUELA. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Los autores coinciden al definir la participación como la acción por la cual un sujeto interviene con otros en asuntos de interés común para alcanzar un objetivo determinado. Sin embargo, el acercamiento a la noción de participación en el ámbito escolar requiere de ciertas precisiones como: las razones por las cuáles los actores deben participar, con qué propósito, cómo y en qué deben participar (Anderson, 1998). Es así que este término acaba adoptando diversas acepciones, según las perspectivas con que se aborde, tal como lo sostienen Corvalán y Fernández (2002).

Stojnic y Sanz (2007) encuentran que la participación en el ámbito educativo puede entenderse desde dos dimensiones: una, político-social que aporta al desarrollo de una cultura democrática; y la otra, instrumental, en tanto aporta a la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la gestión pública.

Por su parte, Corvalán y Fernández (2002) señalan que la participación escolar se expresa en tres categorías: la primera, es la participación como instrumento de eficacia educativa que implica una mejor utilización de los recursos y mejores resultados en los procesos de enseñanza aprendizaje. La segunda, es

<sup>1</sup>Los resultados presentados forman parte de la investigación “La participación democrática en la gestión de la escuela pública. El caso de los CONEI” realizada en el marco de la cartera de proyectos - 2009 financiada por el Vicerrectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

la participación como instrumento de control que implica el ejercicio de derechos y la rendición de cuentas. Y, la tercera, la participación entendida como un proceso de aprendizaje comunitario a través del intercambio de experiencias y conocimientos, y el desarrollo de capacidades. La primera está comprendida en la dimensión instrumental, y la segunda y tercera en la dimensión político-social, propuestas por Stojnic y Sanz (2007).

La perspectiva social y política sugiere una estrecha relación entre la construcción de ciudadanía y la participación escolar capaz de transformar la vida institucional de la escuela y repercutir en la vida democrática de los ciudadanos. Oraisón y Pérez (2006) sostienen que la escuela es el espacio donde se configura la relación entre Estado y sociedad civil, y por tanto, se constituye en un lugar privilegiado para la formación ciudadana y la participación de los miembros de la comunidad educativa.

De manera que en dicha relación, la participación escolar aparece como un medio tanto para generar cambios en la dinámica escolar como en el desarrollo de capacidades para ejercer los deberes y derechos ciudadanos. Se asocia la participación escolar con el ejercicio de derechos democráticos en la toma de decisiones que va desde la macropolítica del poder central hasta la micropolítica de la escuela y las aulas (Blanco, 2008).

De acuerdo a ello, la noción de participación escolar se ubica en el contexto conceptual de democracia, en tanto que los actores de la escuela pública son miembros de la sociedad, ciudadanos que pertenecen o están vinculados a una institución pública, y reciben un servicio público al cual tienen derecho. Por consiguiente, se podría afirmar, al menos en teoría, que la participación de los padres, profesores, estudiantes y comunidad en la gestión escolar constituye el ejercicio de un derecho y un deber ciudadano, suscrito por la ley, lo cual los convierte en sujetos de la democracia.

*La participación ciudadana en las decisiones y acciones de la educación no es un lujo o una opción: es condición indispensable para sostener, desarrollar y transformar la educación en las direcciones deseadas. Es un imperativo no sólo político-democrático □ derecho ciudadano a la información, a la consulta y a la iniciativa, a la transparencia en la gestión de lo público □ sino de relevancia, eficacia y sustentabilidad de las acciones emprendidas (Torres, 2001:4).*

Por su parte, desde una perspectiva instrumental, la participación escolar tiene como objetivos la eficacia y la eficiencia en la gestión para la mejora de los servicios educativos, y la calidad de los aprendizajes expresada en mejores resultados (López, 2005; Aguilera, 2008). De acuerdo a López, éste último es el objetivo central de la participación en la escuela:

*Es importante resaltar además que en todo momento el objetivo central de la participación escolar debe ser el de afectar positivamente el mejoramiento de la prestación del servicio educativo, es decir, garantizar que la escuela logre lo que se espera de ella: por un lado el aprendizaje de niños y jóvenes asegurando la calidad de la enseñanza, y por el otro su formación como ciudadanos (p. 7)*

Ambas perspectivas son claves para entender el propósito de la participación en la escuela. Por un lado, promover el ejercicio de una ciudadanía activa y por otro, lograr una escuela eficaz capaz de asegurar el desarrollo integral de los alumnos. Sin embargo, para hablar de participación auténtica (Anderson, 1998), es necesario preguntar además ¿en qué se participa? y ¿cómo se participa?

*En caso de la educación, en concreto, el término encubre aspectos muy variados, que pueden ser incluso contradictorios: participa quien protesta por las violaciones a sus derechos a la educación, pero participa también quien colabora con programas del Estado; asimismo, quien exige rendición de cuentas o quien trabaja en mejorar los libros de texto (Latapi, 2005:9).*

Al respecto, podemos distinguir niveles de participación (Gento, 1994; Arnstein, 1996; Trilla y Novella, 2001 y Stojnic y Sanz, 2007) que van desde no tomar en cuenta la opinión del miembro de una determinada organización y donde la participación se limita básicamente a seguir indicaciones, a responder a ciertos estímulos o asistir a alguna actividad – lo que se conoce como participación activa; hasta niveles que involucran mucho más a sus miembros a través del acceso a la información, la posibilidad de expresar sus puntos de vista, la posibilidad de representación, la delegación y redistribución del poder, la cogestión y la participación directa de los sujetos en la toma de decisiones. Estos últimos suponen niveles más altos de participación y ciertas condiciones para que se desarrollen.

Para la participación en las escuelas no basta que exista una estructura organizativa y legal que la fomenta. Bien señalan Stojnic y Sanz (2007), Vásquez y Oliart (2007), Eguren (2006), entre otros, que la constitución de espacios de participación por mandato legal no ha sido suficiente para su institucionalización como espacios de participación auténtica. Ello nos hace ver que puede existir una buena implementación formal de espacios de participación, pero existen factores informales que pueden hacer que ella fracase. Y ello, supone considerar condiciones culturales y micropolíticas de la escuela, que pasan por la forma cómo se concibe las relaciones de poder al interior de ella.

En las experiencias que recogen López (2005) y CERCA (2004) sobre la participación en la escuela en países de América Latina, observan que ella es inducida por el Estado a través de normas que regulan su creación y desarrollo<sup>2</sup>. Las reformas educativas orientadas a la autonomía de las escuelas han enfatizado la creación de estamentos de participación de docentes, padres de familia y alumnos y se han regulado los mecanismos para ello. Lo normativo ha legitimado los posibles espacios de participación frente a la comunidad educativa; sin embargo, se mantiene el reto de pasar “de la normatividad a la práctica real en las instituciones educativas” (López, 2005:26).

Junto al marco normativo –que en la experiencia de algunos países es importante que siga siendo inducida y promovida por el Estado (López, 2005)– las investigaciones revelan que se hace necesario desarrollar en los sujetos capacidades para la participación. Tarea nada fácil más aún cuando nuestros sistemas educativos han estado acostumbrados a prácticas centralistas, e incluso autoritarias, donde son sólo unos pocos quienes tienen el poder de decisión.

Para ello se sugiere la formación de capacidades y el desarrollo de habilidades de todos los sujetos involucrados directa o indirectamente en la gestión de la escuela. Entre estas capacidades se sugiere promover la toma de decisiones, la solución de problemas, la resolución de conflictos de modo pacífico, el manejo de dinámicas de grupo, la habilidad para trabajar con otros de modo cooperativo y llegar a consensos, el desarrollo del pensamiento crítico, la argumentación y defensa de los propios puntos de vista, y la capacidad de comprender los argumentos de los otros, entre otras (López, 2005; CERCA, 2004; Naval, 2003).

Asimismo, la participación en la gestión de la escuela supone una modificación de las estructuras y procesos organizativos. Los esquemas burocráticos y jerárquicos de la organización escolar deben dar paso al cogobierno o la gestión colegiada. En ello, se reconoce como condición importante la

---

<sup>2</sup> Hay experiencias, principalmente en Centroamérica, donde la participación ha surgido de los mismos actores de la comunidad y que luego fueron apoyadas y adoptadas por el Estado. Tal es el caso del Programa de Educación con participación de la Comunidad (EDUCO) en El Salvador.

representatividad y el reconocimiento de los integrantes, por ejemplo, de los consejos escolares. Además, se considera el acompañamiento constructivo del sector público en la implementación de la participación en la gestión escolar (Andrade y Martínez, 2007).

*...para que la escuela, y más concretamente los consejos escolares, puedan cumplir con funciones estratégicas en relación con aspectos de dirección, pedagógicos y administrativos, se requiere de puntualidad en la provisión de recursos (...) por parte de los niveles financiadores (...) así como de asistencia técnica y acompañamiento para la correcta asunción de esas nuevas responsabilidades (López, 2005:32).*

En síntesis, otorgar o ganar poder supone tener las capacidades y los recursos para tomar decisiones. En ese sentido, no se puede hablar de dar participación a los diversos actores si es que no se les forma en capacidades, se le dota de recursos –algunas veces económicos– para ello y se acompaña el proceso.

De otro lado, la promoción de la participación en la escuela supone romper con una cultura escolar centrada en la figura de la dirección, y en algunos casos autoritaria, arraigada en muchas de nuestras escuelas (Stojnic y Sanz, 2007; Vásquez y Oliart, 2007; Eguren, 2006; Andrade y Martínez, 2007, Ugarte *et.al.* 2006). Al respecto, Anderson (1998) se pregunta cómo puede ocurrir la participación en casos en que los sujetos esperan participar en una cultura de poder en donde el intercambio de su capital cultural es percibido inferior. Ciertamente, ello no es un problema de técnicas, sino de cambio de cultura.

La participación crea las condiciones para el capital social. Ello es el conocimiento, la confianza y lazos personales que facilitan la colaboración, en nuestro caso, en una organización. Adúriz y Ava (2006, 18-19) se refieren al capital social como al conjunto de "conexiones profundas entre las personas –vínculos de confianza y reciprocidad, valores compartidos, afectos, tradiciones de entendimiento mutuo– (...) es la infraestructura moral e institucional de una comunidad". Para Naval (2003) la participación es una dimensión inseparable de comunidad. No hay comunidad sin participación. Y las comunidades fortalecen la existencia del capital social. En otras palabras, a través de la participación, los sujetos adquieren hábitos de cooperación y aprenden a confiar en otros.

*La escuela proporciona relaciones sociales y, con ello, expectativas y canales de información y participación que constituyen capital social para los individuos, que aumentan su base de acción y sus vínculos de solidaridad (Terrén, 2003:274).*

En la organización como comunidad existe un fuerte sentido de pertenencia, implicación, compromiso y responsabilidad personal ante una misma misión. Esta situación es la que crea las condiciones para la participación. Con ello se crea un círculo virtuoso donde a mayor participación, mayor capital social y viceversa.

La participación exige una cultura de la confianza. Los sujetos otorgan responsabilidades a otros, se comparten las responsabilidades porque se tiene confianza en el otro. La confianza es lo importante en las relaciones donde existe capital social. El empoderamiento supone confianza en que los otros tomarán decisiones de acuerdo a las necesidades y a partir del conocimiento que se tiene de su realidad. La falta de confianza genera que se vea al otro como amenaza y puede obstaculizar el desarrollo de una participación más auténtica y democrática.

Además, supone una cultura que respete la diversidad pero en situación de igualdad donde todos los sujetos tienen el derecho de participar en igualdad de condiciones y capacidades. Andrade y Martínez (2007) llaman la atención al respecto cuando señalan que se puede utilizar mecanismos de participación, pero éstos pueden continuar excluyendo a los sujetos, "por ejemplo cuando la participación ocurre bajo



mecanismos y canales que se sustentan en el manejo de información que no se encuentra igualmente distribuida en la población, y en el empleo de lógicas y procedimientos que exigen un modo de actuar y formas de comunicación que no son universales” (p. 14).

Finalmente, la escuela no es un espacio neutro, sino una “institución destinada a asumir la praxis pedagógica como praxis política, constituyéndose en un ámbito privilegiado para la deliberación pública, construcción de ciudadanías y generación de transformaciones sociales” (Oraison y Pérez, 2006: 18). Reconocemos que la escuela es un espacio de discusión política. Al no ser un espacio neutro, en la escuela se entrelazan diversidad de intereses y metas y se juegan relaciones de poder entre grupos e individuos que buscan ejercer influencia en la toma de decisiones. En ese sentido, es considerada un espacio micropolítico (Ball, 1989). En este juego de poder las decisiones son tomadas por acuerdos o negociaciones entre los miembros. Los acuerdos pueden ser públicos (en asambleas, por ejemplo) o bien planteados tras “bambalinas” en los contextos informales de la escuela.

Desde la dinámica micropolítica existen riesgos y tensiones que se generan de la práctica misma de la participación. Las decisiones de modo participativo pueden ser más lentas y dispersas que las decisiones tomadas de modo autocrático. De otro lado, se pueden generar situaciones de resistencia de los posibles involucrados. Como por ejemplo, celos profesionales donde el poder del conocimiento que tienen los directivos y docentes menosprecie el conocimiento que puedan tener las familias. O de menosprecio del nivel cultural de los padres o de los alumnos como sujetos capaces de participar en igualdad de condiciones (Oraison y Pérez, 2006). O ver a las familias como amenazas de la tarea docente al involucrarse en acciones de vigilancia o rendición de cuentas de los resultados educativos (López, 2005). O bien que las familias consideren que ellas no deben intervenir en cuestiones de la escuela, pues “para ello mandan a sus hijos allí”. También se puede encontrar resistencias a la participación de los alumnos por considerarlos poco maduros para ello.

*Los padres, ante el muro en el que puede leerse «nosotros somos quienes tenemos el conocimiento experto, la experiencia y el poder», generalmente renuncian a mantener un enfrentamiento directo o una actitud crítica para plantear o reivindicar un cambio en las relaciones entre los distintos sectores, o una mejora en las prácticas de los docentes o de la dirección (Bardisa, 1997)*

Además se corre el riesgo que la participación se entienda sólo como fiscalización o control de la actividad escolar y no como colaboración y apoyo a ella. Otro peligro, es entender la participación como mecanismo de defensa fruto de una actitud de desconfianza hacia el otro especialmente a los que gobiernan la escuela (Naval 2003, Díaz Bazo, 2007). En estos casos, se trata de una pseudo-participación (Ball, 1989).

A pesar de dichas resistencias, la participación exige la delegación de tareas o funciones en otras personas, es así que se otorga poder a diversos actores en la toma de decisiones. Ello es lo que se llama “empoderamiento”. El surgimiento del término empoderamiento hace alusión a dar poder de decisión a los actores que han sido excluidos de ello: las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas con menos recursos, las personas con alguna discapacidad, o las personas culturalmente diferentes. Es decir que el término puede ser interpretado como un proceso político en el que grupos marginados de la sociedad luchan por los derechos humanos y justicia social. En el caso de la escuela nos estamos refiriendo a dar voz, protagonismo y responsabilidad a los que por el centralismo y autoritarismo no han estado acostumbrados a participar en los asuntos de la escuela o han sido excluidos de ello: los docentes, las familias y los alumnos. Hablamos de un mayor empoderamiento de los actores en el manejo de las escuelas, el que mejora cuando los miembros tienen mayor experiencia de participación y conocimiento

sobre el funcionamiento de la escuela (López, 2005). Así los sujetos tienen un mayor control sobre la vida personal y social, son personas más fuertes en sus estructuras de personalidad, personas más autónomas y seguras de sí mismas y mejor preparadas para asumir responsabilidades (Maiztegui, 2007).

*Los docentes necesitan tener la autoridad para influir en la gestión escolar y para participar en las decisiones con respecto a las estrategias pedagógicas y los materiales didácticos. También necesitan apoyo para aprender a cumplir de la mejor manera los objetivos que ha establecido el sistema. Los directores de las escuelas necesitan tener la autoridad para asignar sus presupuestos, contratar y despedir a los docentes y recompensar a quienes tienen un buen desempeño. Las comunidades necesitan algún nivel de influencia sobre la selección de los docentes y la gestión de sus escuelas. Los padres deberían tener alguna elección en la determinación de la escuela a la que asisten sus hijos. (...) El "empoderamiento" y el fortalecimiento de capacidades, en general, son fundamentales para la responsabilidad por los resultados en educación. (Puryear, 2006:133)*

En esta dinámica, el liderazgo de los directivos juega un papel importante, pues la participación supone transferir y compartir el poder con otros y crear las condiciones al interior de la escuela para que ella se dé, manejando las resistencias que se puedan dar. La dinámica de participación exige liderazgos, personales o colectivos (Maiztegui, 2007). Exige también la necesidad de preparación y entrenamiento de las personas implicadas, antes y durante el proceso. El líder como un "experto en liderar procesos de cambio, desde el acompañamiento en las experiencias directas a la guía para la reflexión personal" (Maiztegui, 2007:156).

Aquí estamos hablando de un liderazgo distribuido (Murillo, 2006) o liderazgo compartido donde el poder de decisión no recae en un solo sujeto, sino que es compartido en varios. Así, algunas funciones que eran exclusividad de los directivos, pasa a ser compartida por los representantes de los padres, los alumnos y los profesores.

*Este planteamiento supone una profunda redefinición del papel del director quien, en lugar de ser un mero gestor burocrático, pasa a ser agente de cambio que aprovecha las competencias de los miembros de la comunidad educativa en torno a una misión común. Este ejercicio de dirección como liderazgo se ve como una práctica distribuida, más democrática, "dispersada" en el conjunto de la organización, en lugar de ser algo exclusivo de los líderes formales (equipo directivo) (Bennet, Wise, Woods, y Harvey, 2003; Woods, Bennett, Harvey y Wise, 2004) (Murillo, 2006:19).*

En suma, la participación en la escuela supone generar cambios sustantivos en los procesos educativos; cambios que provengan de las expectativas e iniciativas de los actores, puesto que los cambios promovidos desde "arriba" y desde "fuera" no inciden sustantivamente en la calidad educativa. Por tanto, mejorar la calidad de la educación y desarrollar capacidades para vivir en democracia pasa necesariamente por transformar la cultura y funcionamiento de las escuelas hacia espacios donde se promueva la participación de todos los involucrados en los procesos educativos.

Los estudios realizados sobre la participación escolar encuentran que si ésta no trasciende el plano formal normativo y burocrático, y produce cambios significativos podría correr el riesgo de ver distorsionados sus objetivos y ser utilizada como mecanismo de legitimación de la crisis de la institución escolar o de situaciones injustas socialmente impuestas, o simplemente como medio para mantener el statu quo (Oraisón y Pérez, 2006; Llamas y Serrat, 2002). Por tanto, surge la necesidad de pasar de la normatividad a la práctica real, de la estructura a la cultura de la participación (López, 2005; Andrade y Martínez, 2007; Llamas y Serrat, 2002) creando las condiciones estructurales, culturales y políticas para ello.

## 2. MARCO NORMATIVO DE LOS CONSEJOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES – CONEI

Las reformas educativas llevadas a cabo en América Latina, en general, y en el Perú, en particular –en el marco de la autonomía y la descentralización educativa– han propuesto diversos estamentos como espacios de participación democrática. En nuestro país, en el caso específico de la participación en la gestión de la escuela, ha sido inducida a través de las normas con la creación de los Consejos Educativos Institucionales–CONEI.

En nuestra Ley General de Educación promulgada en el año 2003 y en el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo del año 2005 se norma el funcionamiento de los CONEI con carácter de obligatorio en las escuelas públicas en el marco de una gestión descentralizada, participativa y flexible. El CONEI se define como un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana de la institución educativa y lo involucra en la colaboración y promoción de una gestión eficaz, transparente, ética y democrática que promueve el respeto a los principios de equidad, inclusión e interculturalidad. El CONEI está integrado por el director de la institución educativa -quien lo preside-, los subdirectores -si los hubiera-, representantes de los docentes, del personal administrativo, de los padres de familia, de los estudiantes y de los exalumnos. Eventualmente puede estar integrado por otros representantes de instituciones de la comunidad si así lo acordara el Consejo. Ellos son elegidos por sus respectivos estamentos.

Sus funciones se vinculan con:

- la participación: en la formulación y evaluación del proyecto educativo institucional, en el Comité de Evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo de la institución, opinando sobre los criterios de autoevaluación de la institución educativa y los indicadores de desempeño laboral; y cooperando con el Consejo Participativo Local de educación de su circunscripción.
- la concertación: para propiciar la solución de conflictos que se suscitan, priorizando soluciones concertadas frente a quejas o denuncias que no impliquen delito.
- la vigilancia: del acceso, matrícula oportuna y asistencia de los estudiantes en la institución educativa; del cumplimiento de los derechos y principios de universalidad, gratuidad, equidad y calidad; del adecuado destino de los recursos de la institución educativa y aquellos que, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de la Asociación de Padres de Familia, estén comprometidos con las actividades previstas en el Plan Anual de Trabajo; del cumplimiento de las horas lectivas de aprendizaje, el número de semanas lectivas y la jornada del personal docente y administrativo para alcanzar el tiempo de aprendizaje requerido para los diferentes niveles y modalidades.

Según información del Ministerio de Educación del Perú, de 47,454 instituciones educativas registradas al 30 de junio del 2006 se habían constituido 21,119 CONEI. Esta nueva forma de organización rompe con el tradicional esquema donde la dirección aparece como la única responsable de las decisiones y se promueve un mayor protagonismo de los otros miembros de la escuela en la gestión de la escuela.



### 3. EL DISEÑO METODOLÓGICO

Para el desarrollo de la investigación optamos por un estudio de corte cualitativo y semi-inductivo (Flick, 2000; Pourtois et Desmet, 1988). Ello permitió tener en cuenta la complejidad de las situaciones, entender la dinámica de los procesos y acercarnos a las percepciones, significados e interpretaciones que tienen los sujetos para dar sentido a sus acciones y la forma cómo definen la situación.

El estudio se desarrolló en seis escuelas públicas del distrito de Puente Piedra ubicado al norte de Lima. Este es un distrito emergente con auge comercial. Las escuelas del distrito forman parte del proceso de expansión del Plan piloto de municipalización de la gestión educativa cuyo Consejo Educativo Municipal (CEM) es presidido por el Alcalde e integrado por representantes de todos los CONEI de las Instituciones Educativas de la jurisdicción municipal.

Las escuelas seleccionadas reúnen dos condiciones: escuelas completas (con primaria y secundaria completa) y con CONEI constituido formalmente. En cada escuela se recogió información de cada uno de los miembros del CONEI de acuerdo a su disponibilidad y consentimiento a participar. En la siguiente tabla se puede observar el total de informantes por caso.

**TABLA 1. TOTAL DE INFORMANTES POR CASO Y ESTAMENTO**

	Directivos	Representantes de los profesores	Representantes de los administrativos	Representantes de los alumnos	Representantes de los padres de familia	Total
Caso 1	2	2	1	1	0	6
Caso 2	2	2	1	0	2	7
Caso 3	1	2	0	2	2	7
Caso 4	3	2	1	1	1	8
Caso 5	1	2	1	1	1	6
Caso 6	4	1	0	1	1	7
<b>TOTAL</b>	13	11	4	6	7	41

Para la recolección de la información utilizamos un *guión de entrevista semiestructurada* para los integrantes del CONEI. Este consistió en preguntas abiertas en torno a las funciones del CONEI y su participación en él. El guión permitió recoger información no reglada de antemano y de acuerdo al diálogo que se establecía con el informante. Las entrevistas se realizaron entre los meses de mayo y julio de 2009. Todas las entrevistas fueron grabadas para su posterior transcripción.

Para el análisis de la información hemos seguido dos de las etapas propuestas por la grounded theory: open coding y axial coding (Glaser y Strauss, 1967; Strauss y Corbin, 1990) y para ello usamos el software Atlas-ti. Cada miembro del equipo de investigación realizó la codificación abierta y analizó los 41 documentos (entrevistas transcritas) que obtuvimos. En ese sentido, utilizamos la triangulación de investigadores como medio para asegurar la validez y confiabilidad de la información (Huberman y Miles, 1991).

A partir de la gran cantidad de categorías y citas obtenidas en la primera etapa de codificación, iniciamos un proceso de comparación y organización de las categorías. Partimos de las categorías más citadas lo que indicaba un patrón o constante en la percepción de los sujetos. Con ello elaboramos un sistema de relaciones mucho más estructurado. En ese momento las categorías no pertinentes se dejaron de lado y se construyó la relación de categorías. Ello ayudó a comprender el sentido que otorgan los sujetos a su participación del CONEI en la gestión de la escuela.

#### 4. LA PARTICIPACIÓN DEL CONEI EN LA GESTIÓN DE LA ESCUELA

La participación cobra diversos significados en el discurso de los sujetos a partir de sus propias experiencias como miembros del CONEI; experiencias que van desde sentirse alguien importante en la organización educativa hasta simplemente "estar de pantalla".

Fundamentalmente, el discurso de los sujetos deja entrever que la participación se concibe como un acto de representación; es decir, que todos los estamentos y actores de la escuela tienen un representante ante el CONEI, aún cuando no todos participan directamente en las reuniones. Los sujetos cumplen esta función de representación al ser la "voz" de sus representados, es decir, son un nexo entre el CONEI y el estamento respectivo y viceversa.

*...ser la voz de los alumnos en cada decisión que toma la dirección o con respecto al alumnado. Nosotros somos la voz, estamos presentes. Como hay un proyecto en la dirección de cambio de uniforme nosotros estamos ahí, para ver también que la voz de los alumnos sea escuchada. C3A2.txt - 2:6 (39:43)<sup>3</sup>*

La metáfora de la "voz" está asociada al deseo de decir algo públicamente, de hacerse presente, de hacerse escuchar por quienes ejercen autoridad o cierto poder. En el caso de los sujetos entrevistados esta necesidad es satisfecha por un mediador o un representante.

Así, representar y ser la "voz" implica recibir opiniones, quejas y reclamos de sus representados y llevarlos a la reunión del CONEI, y luego informar sobre los acuerdos. Además supone motivar, "hablar" a sus representados para influir en ellos con la intención de provocar cambios y superar problemas. Cada sujeto elegido por su grupo, habla por sus representados, defiende sus intereses y actúa a favor de ellos. Aunque, también ocurre que los miembros del CONEI hablan por ellos mismos en su condición de docente, alumno o padre de familia; y no siempre recogiendo las opiniones de sus representados.

Observamos que este nivel de participación es aún incipiente, pues aparece la idea de mediación entre la dirección y los representados y donde generalmente las decisiones son tomadas por las autoridades y aprobadas de manera formal por los representantes (Stojnic y Sanz, 2007), quienes luego informan de las decisiones a los diversos estamentos.

Otra de las percepciones que se destaca en el discurso de los sujetos es que la participación equivale al acto de expresar opiniones, escuchar y ser escuchado y ello tiene lugar en las reuniones del CONEI y también fuera de ellas. Los sujetos escuchan las necesidades y quejas de sus representados, y son los que llevan los reclamos a las reuniones del CONEI. La posibilidad de elegir representantes, presentar quejas, expresar las propias ideas y tomar acuerdos por mayoría es percibida como una participación democrática. Con menor énfasis, se pone de relieve la percepción de la participación como la capacidad para tomar decisiones justas, descentralizadas y democráticas (López, 2005).

*Mire, si nosotros nos reunimos ahorita, vemos en el CONEI una democracia porque nuestra ideas lo expresamos, lo decimos, entonces eso es parte de una democracia. C4AD1.txt - 9:29 (253:255).*

Los directivos y profesores son quienes valoran la participación porque les permite escuchar los aportes, ideas y sugerencias de otros para tomar mejores decisiones: "siempre dos, tres cabezas... pues a veces se llega a una solución más acertada, más beneficiosa para todos" (C5P1.txt - 19:27 (219:226)). Se

<sup>3</sup>Mantenemos la codificación originada por el software Atlas-ti. El software codifica cada una de las citas, señalando el número de documento, el número de cita, y la(s) línea(s) en la que aparece la cita. La C indica el número de caso; D: directivo, P: profesor, A: alumno, AD: administrativo y PF: padre de familia.

entiende que las decisiones tomadas son responsabilidad, ya no solo del director, sino de todos los miembros del CONEI. Para los directivos, la participación es un modo de compartir responsabilidades y sentir que sus decisiones han sido respaldadas por los otros.

*...ahora ya no miran solamente al director, sino miran también a sus representantes que ellos han elegido, ¿no? es decir se ve que no es solamente el director el que puede administrar un colegio, sino también son los mismos profesores, si hay indisciplina ya no es el director, antes decían si hay indisciplina es el director, no ahora dicen, no, si hay indisciplina es que nosotros somos los causantes, profesores y todos, antes no, antes decían el director. C3D1.txt - 3:29 (344:345).*

Otra forma de entender la participación es como apoyo a la gestión que realiza el Director, tanto en lo administrativo, financiero como pedagógico. El énfasis que observamos está en apoyar la búsqueda de soluciones a problemas que se presenten, apoyar las decisiones referidas al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento, y vigilar y controlar, especialmente los asuntos financieros. No así, en aspectos vinculados con la gestión de asuntos pedagógica, como participar en la formulación y evaluación del Proyecto Educativo Institucional, velar por el número de horas dedicadas al aprendizaje o participar en el Comité de evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo de la institución. Ello revela que la participación del CONEI se centra en aspectos inmediatos y de preocupación práctica de carácter administrativo y financiero, dejando de lado, los asuntos relacionados con lo educativo y los aprendizajes de los alumnos.

A pesar de la valoración y la importancia que se otorga a la participación de profesores, alumnos y familias en la gestión de la escuela, hay dos temas que llaman nuestra atención y generan ciertas tensiones en la manera cómo se concibe la participación. El primero es que la participación de los miembros del CONEI aparece en algunos casos como un mero trámite formal para cumplir con la norma. Sus miembros -especialmente docentes y familias- expresan que han sido elegidos, pero que no los toman en cuenta en las decisiones de la escuela. Afirman que "están de pantalla", lo que refleja que aún en la cultura de la escuela no es aceptada su real participación.

*Porque me han tomado miembro del CONEI como pantalla, porque no me participan en una reunión, no me participan en las reuniones que tienen, qué vamos a acordar, la verdad desconozco todo eso C2PF1.txt - 40:20 (469:471).*

El segundo tema que ha llamado nuestra atención es que algunos profesores y directivos, reconocen que este organismo no es necesario si es que el director cumple y se identifica con la institución. Ello revela la no valoración del CONEI como un espacio de participación en sí mismo sino como una forma de evitar excesos del director a través de la vigilancia y el control. Si el director trabaja bien, entonces ¿qué sentido tiene el CONEI?

*...como le digo, siempre depende de quién esté en la cabeza ¿no? porque si el director que está administrando el colegio es un buen director, que verdaderamente se identifica con la institución, se identifica con sus colegas, con los alumnos, no es necesario que haya un CONEI... C1P1.txt - 33:50 (675:691)*

Como vemos, la participación tiene dos discursos presentes en la escuela, por una lado los informantes reconocen su importancia al dar "voz" a los que han estado excluidos y poder intervenir en asuntos de la escuela; pero por otro, se encuentran resistencias al mantener la idea que el buen funcionamiento de la escuela depende sólo del director, quien puede coordinar, especialmente con los docentes y administrativos, y dejan de lado la participación de los padres de familia y de los estudiantes, como veremos a continuación.

## 5. LOS PROTAGONISTAS DEL CONEI

De acuerdo a la norma el CONEI está presidido por el Director de la escuela y conformado por los subdirectores, representantes de los docentes, del personal administrativo, de los estudiantes, de los exalumnos y de los padres de familia, pudiendo ser integrado también por representantes de otras instituciones de la comunidad. De los seis casos estudiados ninguno ha incluido a exalumnos ni a representantes de la comunidad, quizás por no ser obligatoria su incorporación. En todos los casos, suelen estar representantes de los docentes de primaria y de secundaria; y, del mismo modo, representantes de padres y alumnos de ambos niveles. Los miembros asumen una representación legal y son nombrados por resolución directoral por un período de dos años.

Los **directivos** -de acuerdo a la normativa- son “miembros natos”. Los otros miembros del CONEI son elegidos por sus representados en asambleas o reuniones. Encontramos que en algunos casos, no se elige, sino se designa al miembro del CONEI por influencia del director. Algunos sujetos perciben que se elige personas sin idoneidad que desconocen las funciones del CONEI o que no saben para qué fueron elegidas como sucedió con el caso de un alumno. Ello, nos revela, nuevamente, una participación por exigencia normativa, y no como un real espacio de gestión democrática.

El director es considerado el actor clave pues dirige al CONEI como su representante legal. El director es la “cabeza de la organización”, la figura principal y de él depende el buen o mal funcionamiento de la escuela y del CONEI. Ello evidencia una cultura escolar que se mantiene centrada en el director, a pesar de los intentos de involucrar a otros en la gestión de la escuela. El buen desenvolvimiento de los miembros depende de la gestión del director y aseguran que si él les da el espacio, se pueden hacer “buenas cosas” dentro de los canales normativos.

La figura del director es relevante porque asumen que tanto la democracia como la transparencia que se ejerza en el CONEI dependen de este actor.

*...por eso la base principal para que un CONEI esté bien formado, bien constituido en una forma democrática depende del director o de la directora. Por ejemplo un director que es antiguo, que sabe - como se dice- que sabe todos los problemas de la institución, ¿cómo lo maneja? como si fuera su casa... C1D1.txt - 31:56 (906:924).*

Los informantes reconocen ciertas características personales para realizar las acciones de gestión, como ser líder, cuidadoso, respetuoso, transparente y tener un trato horizontal que permita la participación de todos.

La centralidad de la figura del director, la vemos reflejada aún más cuando observamos que el nivel de participación de los miembros del CONEI no es el mismo para todos como es el caso de los alumnos y de los padres de familia. Mientras hay alumnos y padres que relatan sobre su participación en las reuniones y sus actividades en la escuela como miembros del CONEI, también están aquellos que no son llamados a participar, y como señalamos antes, sienten que “están de pantalla”<sup>4</sup>

Los **alumnos** expresan que para participar en el CONEI han sido elegidos por sus compañeros y por votación entre los alumnos más destacados. Ellos son la “voz” de sus compañeros, pues recogen las inquietudes de ellos para llevarlas a la reunión del CONEI donde opinan y hacen propuestas, participan en

<sup>4</sup> En el trabajo de investigación analizamos 16 actas de reuniones del CONEI realizadas entre enero y junio de 2009 y en ninguna de ellas encontramos la presencia de los alumnos en estas reuniones, y sólo en algunos casos la presencia de los representantes de los padres de familia.

el desarrollo de proyectos y toman decisiones, aunque ellas revelen que tienen que ver con asuntos periféricos a los procesos educativos.

Mientras que para los directivos y profesores la participación de los alumnos es importante y son un medio para hacer llegar directivas y citaciones a los padres -es decir, tienen un carácter más bien instrumental que de verdadero fomento de la participación- para otros ella no es pertinente en ciertas situaciones, porque "no deben perder clase" o porque la agenda indica "temas de adultos" como los asuntos administrativos y económicos de la escuela. Valoran su participación en temas considerados menores lo cual revela que se subestima la capacidad crítica y valorativa de los alumnos y se actúa en forma contraria a la norma que prescribe su participación sin distinción alguna.

*(...) ahora, esta vez como los temas eran este... prácticamente trato de adultos no le hemos hecho participar [se refiere al representante de los alumnos], pero eso sí, por ejemplo, hay cosas en las cuales los chicos participan, llámese, por ejemplo, el municipio escolar viendo la problemática de los alumnos en cuanto a este... cómo trabajar con ellos. C3P2.txt - 5:89 (253:260).*

De otro lado, la participación de los padres de familia en el CONEI evidencia características muy particulares. Observamos que su participación no se da dentro del marco normativo del CONEI, sino en los espacios informales de la escuela ejerciendo su derecho a vigilar la educación de sus hijos. Es así que los padres relatan las actividades de "vigilancia" que realizan, como el cuidado de la seguridad en el entorno de la escuela, de la conducta y bienestar de los alumnos, y de aspectos relacionados con el desempeño docente.

*Sí, vigilancia. Por ejemplo, vengo al colegio, veo qué profesor ha faltado ¿no? A veces para mí eso es vigilancia, porque veo, o también veo de repente un niño que falta mucho, qué problemas tiene; entonces averiguamos, investigamos, vamos a su casa, porqué está faltando o de repente ya no quiere estudiar... C3PF2.txt - 7:42 (471:476).*

Los padres observan la hora de ingreso y de salida; observan e intervienen cuando detectan falta de aseo y desaliño en la apariencia personal de los alumnos; se desplazan por los patios y contorno de las aulas para observar la conducta, la asistencia y la presencia de los alumnos en las aulas; e incluso intervienen en casos de alumnos con problemas. De manera que la actuación de los padres evidencia el interés de éstos por la educación de sus hijos; pero, ello genera una serie de tensiones y malestares.

Mientras los docentes consideran que los padres no están calificados para participar en las reuniones y que están excediéndose en sus funciones, el director los acusa de "creerse fiscalizadores".

*Los padres piensan que son los fiscalizadores ¿no? del colegio, hay situaciones que se meten en el cual no deben estar ¿no? (...) en vez de apoyar, malogran algún proyecto de la institución educativa. C2D1.txt - 36:5 (65:68)*

En estas evidencias nos damos cuenta que prevalece la cultura de la desconfianza entre los propios sujetos del CONEI, específicamente en la cuestionada participación de los padres de familia y los alumnos; quienes en la mayoría de los casos están ausentes en las reuniones del CONEI porque no se les invita a participar.

*Pienso de que un profesor de repente puede participar pero... eso que participe un alumno o que participe un padre de familia, y a veces el alumno desconoce ciertas cosas y puede haber cosas que... nosotros... habiendo cosas privadas dentro de todos los directivos ¿no? y eso puede salir y el alumno desconoce (...) Ahora, el padre de familia (...) no son ni siquiera instruidas, entonces... ¿Qué nos pueden aportar? ¿No? No, no pueden aportar nada (...) me es incómodo ver a una madre de familia que en vez de aportar habla como si estuviera en el mercado, habla, no tiene manera de expresarse... C6D2.txt - 24:20 (269:287)*



El pensar en que los padres no están preparados o que los alumnos no tienen competencia, es limitar y negar el derecho de participar en igualdad de condiciones y capacidades (Andrade y Martínez, 2007). Por tanto la falta de confianza genera la actitud de ver a los padres y alumnos como una amenaza y esto crea obstáculos para el desarrollo de una participación auténtica y democrática en la escuela.

## 6. LA MICROPOLÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN

Como acabamos de ver ser miembro del CONEI genera una serie de tensiones en las personas que lo conforman y en la relación con los otros sujetos de la organización. Por un lado, supone una responsabilidad que es aceptada por los sujetos, quienes son concientes del ejemplo que son para la comunidad educativa.

*Y yo como integrante del CONEI, este..., me siento visto por los demás docentes, en la que son muchos ojos que me ven y son muchos de ellos que me pueden de repente señalar si en algún momento me equivoco, entonces como integrante siempre trato de dar lo más justo de mí. C4P2.txt - 14:29 (264:268)*

Por otro, genera ciertos problemas y enemistades al no ser bien vistos por los otros miembros de la comunidad, especialmente al cumplir con sus funciones de vigilancia y concertación.

*...otros pues te mandan a la quinta rueda del coche "¿quién eres tú?" entonces a eso no nos refrenda el director ¿cómo quedamos?, quedamos mal, entonces cómo meternos en esas cosas. (...) Bueno en ese momento no te dicen nada ¿no?, en ese momento todos te escuchan, pero ya después saliendo afuera dice "que se cree ella, que se cree" "se cree perfecta" o al menos dicen "¿qué? ¿para eso la hemos elegido?" hay murmuraciones [murmuraciones] ¿no? C2P1.txt - 38:56 (579:582).*

Hasta incluso pueden ser denunciados por exigir el cumplimiento de las funciones. Los miembros del CONEI viven entre exigir cumplir las funciones y la amenaza permanente de ser denunciados por abuso de autoridad. Ante ello, algunos asumen una actitud pasiva y de no intervención en los asuntos de la escuela para evitarse problemas.

*Si... es muy beneficioso, tal vez otros colegas lo pueden tomar con más fuerza, pero es ganarse enemistad, muchos colegios -he visto por ejemplo- que sus representantes del CONEI por haberles indicado algo [a sus colegas], por haberles llamado la atención ha sido... le han abierto proceso judicial y en lo penal, entonces es un poquito... manejarlo con sutileza, con sutileza para evitar problemas... C2P1.txt - 38:65 (653:658)*

Por otro lado, ser miembro del CONEI y representar a un estamento puede generar excesos en el ejercicio de las funciones. Los profesores y administrativos se expresan de la siguiente manera cuando se refieren a su participación en el CONEI: "Yo soy del CONEI" o "Yo soy CONEI" revelando un estatus diferente y una forma de hacer sentir su papel al interior de la organización escolar, llegando incluso a abusar de la autoridad que se le confiere, como se plantea en el siguiente caso desde la perspectiva de un profesor.

*Ahora tratamos de que cada uno cumpla con sus funciones, sin estar atribuyéndose funciones que no son de nosotros, entonces porque muchas veces pensamos que somos del CONEI y nos atribuimos de repente funciones que no nos competen; entonces uno tiene que tener conocimiento de cuáles son nuestras funciones ¿no?, hasta dónde llega, hasta dónde abarca, entonces tratamos en las reuniones de no sobrepasarnos de eso. C1P1.txt - 33:49 (558:564)*

Pero, quien ve más amenazado su poder, es el director quien considera que los profesores, los administrativos y los padres representantes del CONEI se exceden en sus funciones. A decir, de los directivos la participación del CONEI tiene límites planteados por las funciones que se le otorga, y sus miembros no deben participar en aquello que no les compete.

Caso 1	Caso 2	Caso 6
... allí hay algunas cosillas que ellos quieren hacer lo que quieren, a veces hay profesores de que "no, yo soy del CONEI y yo quiero hacer lo que quiero" y hay más de uno, por eso hay un poquito... también... de repente de que el profesor ¿no?... quiere el hacer... o ella primeramente mandar "yo voy a llevar" y no es así se tiene que trabajar en coordinación... C1D1.txt - 31:13 (200:206)	...a veces los miembros del CONEI, como son elegidos por los profesores, ellos piensan queeee... bueno es... un director más son ellos, quieren actuar en cosas que no les competen. C2D1.txt - 36:34 (379:382)	ahorita... nos falta la santa autoridad acá porque acá a veces... ¿no? ahí todos ellos ya son directores, todos ordenan, todos mandan, todo es ¿no? no hay distinción... C6D2.txt - 24:38 (402:405)

Estas citas revelan que los directivos no llegan a ver la participación de los profesores como una colaboración en la gestión de la escuela, sino como una pérdida de poder, que tratan de evitar seleccionando a los sujetos que no se opongan ni generen problemas a la dirección.

*...el director a veces prefiere tener gente en el CONEI que no sea sus enemigos, ¿no? para... porque también este... el CONEI tiene que ver con la administración, ¿no? ya que antiguamente pues cuando no había el CONEI o el COCOP<sup>5</sup> creo más antes había una especie de reyezuelo ¿no? en cada colegio, eran reyezuelo que tomaban las decisiones, justamente el CONEI este... es una institución que se ha creado para que se democratice el colegio, para que se democratice; y pues como el director no quiere perder terreno, ¿no? entonces a veces hemos detectado, ¿no? que el año pasado pues... como él tiene mucha relación y sobre todo, tal vez autoridad sobre los administrativos este... vimos pues que el cargo de... de administración que ellos habían elegido no se habían... no se había respondido ¿no? sino que él de alguna manera había influido para que el representante de administración sea una persona más allegada a él, ¿no? y no alguien que sea su contrario. C6P1.txt - 27:19 (176:192)*

Algunos informantes consideran que el representante del CONEI debe ser una persona que no se oponga a la Dirección, y con ello quieren decir, que no discrepe ni genere más problemas. "Inclusive los directores tratan de que [el representante de los padres de familia] sea un padre muy... más tranquilo porque son los padres que traen los problemas y saben más cosas, ven más cosas..." (C6P1.txt - 27:33 (371:373)). De este modo se rechaza a participantes críticos con la dirección pues son los que crean problemas o pueden boicotear el desarrollo de la escuela.

La oposición, la crítica y la discrepancia son mal vistas y como opuestas a la concertación. Con ello, parece que se afirma la idea que la concertación se da entre ideas iguales, y no entre voces diversas. Quien se opone, quien critica o discrepa no podría participar en el CONEI. Ello puede generar problemas en la búsqueda de una gestión democrática en donde se pueda discrepar y llegar a acuerdos.

Observamos una dinámica de poder en donde el director no termina de compartir sus funciones y se ve amenazado por la presencia o la crítica de los otros y prefiere compartir la gestión con las personas que no se le enfrenten o simplemente ignorar a sus representantes. Del mismo modo, los profesores se ven amenazados por la intervención de los padres de familia quienes asumen su función de vigilancia y están presentes en la escuela exigiendo el buen desempeño de los docentes. Ambos, ni directivos ni profesores quieren perder el poder que ejerce cada uno en sus ámbitos. Y en esta dinámica siguen ausentes los alumnos.

<sup>5</sup> COCOP: comité de coordinación interna

## 7. A MODO DE SÍNTESIS

Los CONEI en el Perú fueron creados como órganos de participación, concertación y vigilancia en la gestión de la escuela pública, en el marco de una gestión eficaz, transparente y democrática. Existe una normativa que ha facilitado la constitución de dichos organismos en cada escuela pública del país; sin embargo, ello no ha estado acompañado de un real cambio en la concepción de participación y, mucho menos se ha traducido en una práctica real y auténtica de participación de todos los integrantes del CONEI. Y ello porque la estructura normativa no es suficiente, si es que no incluye un análisis de las condiciones culturales y micropolíticas que hagan posible la participación.

La investigación da cuenta que la dinámica cultural y micropolítica de la participación es muy compleja. Existen aun ideas centralistas, autoritarias y de desconfianza arraigadas en las personas y que conviven en las escuelas, a pesar que en el discurso se valora la inclusión de docentes, alumnos y padres en la gestión de la escuela. Como afirman Stojnic y Sanz (2007), Vásquez y Oliart (2007), Eguren (2006), Andrade y Martínez (2007), entre otros, para promocionar la participación democrática es necesario romper con una cultura en la cual la figura del director es central en la gestión de la escuela. Ello invita a pasar a una cultura del empoderamiento donde la confianza y los lazos personales faciliten la colaboración.

En los casos estudiados encontramos aun desconfianza y ciertas resistencias para promover la participación de todos sus miembros, especialmente de los padres de familia y de los alumnos. Los padres de familia son percibidos sin capacidades para participar o como una amenaza para la escuela por sus acciones de vigilancia, las que además son consideradas como una "intromisión". Por su lado, los alumnos son percibidos como sujetos sin capacidades para participar cuando se trata de asuntos "de adultos" o simplemente, se ignora su participación. Los informantes se quejan de la no idoneidad de las personas que son parte del CONEI.

De otro lado, al CONEI se le ve como un mecanismo de fiscalización, vigilante e incluso sancionador frente a las irregularidades de los trabajadores (directivos, docentes y personal de servicio) de la escuela, y no como colaboración o apoyo en la búsqueda de la mejora de la gestión.

En esta situación de percepciones cruzadas: temores, resistencias, insatisfacciones, no valoración de las capacidades de los otros, se hace más difícil la colaboración y la distribución del poder. Para ello, se deberá trabajar, en promover los vínculos de confianza, y valores compartidos entre las personas de una organización para crear lazos personales que faciliten la participación.

Hay que reconocer -desde una perspectiva micropolítica- que la participación sin discrepancias, sin resistencias y sin conflictos es una ilusión. Observamos que los informantes, esperan una situación que en la realidad difícilmente se va a encontrar. Ello, lleva a pensar que es necesario romper el mito de la "escuela perfecta" sin conflictos y ayudar a comprender que una participación democrática supone, justamente, discrepancias y diversidad de opiniones, que deberán resolverse a través del diálogo, la argumentación y el acuerdo, en un clima de respeto y confianza en el otro. Es este tipo de participación, a nuestro juicio, la que puede hacer que la escuela camine hacia una gestión democrática.

Si bien encontramos avances, pues se participa a un nivel activo en cuestiones vinculadas principalmente con aspectos administrativos (infraestructura y equipamiento) y financieros (uso de los recursos financieros) y se reconoce logros en ellos, se debe avanzar en la promoción de una participación orientada a la toma de decisiones en ámbitos de gestión pedagógica. En los casos estudiados falta un

mayor compromiso en asuntos vinculados con el aprendizaje de los alumnos, es decir como un instrumento de eficacia educativa que implique una mejor utilización de los recursos y mejores resultados en los procesos de enseñanza en los aprendizajes de los estudiantes; y como instrumento de control para el ejercicio de derechos y rendición de cuentas (Corvalán y Fernández, 2002).

Consideramos que el CONEI puede ser un espacio de participación democrática siempre y cuando presente condiciones favorables para ello: información sobre sus funciones, representatividad de sus integrantes, desarrollo de capacidades para la participación, establecimiento de relaciones interpersonales de confianza mutua, habilidades comunicacionales de empatía y asertividad (Andrade y Martínez, 2007), la valoración de las capacidades de los otros, mayor precisión en la normativa existente, el apoyo y acompañamiento del Estado, el reconocimiento al cargo asumido, las facilidades de tiempo para la discusión hacia la toma de decisiones, entre otras.

Queda todavía un largo camino para que las escuelas fortalezcan un clima de confianza, donde los miembros del CONEI no sean meros observadores o amenaza a la gestión del director, sino protagonistas para mejorar el servicio educativo, y promover una cultura y participación democrática en la gestión de la escuela.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adúriz, I. y Ava, P. (2006). Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina. *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, 42, pp. 15-35. [http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/16661/Participacion\\_ciudadana.pdf](http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/16661/Participacion_ciudadana.pdf) Consultado el 11 de febrero de 2009.
- Aguilera, J. (2008). Elementos configuradores de la autonomía en las organizaciones educativas. Rodríguez, A. y Peralta, F. (eds.). *Autonomía, educación moral y participación escolar* (pp. 95-106). Edición digital. Pamplona: EUNSA. <http://site.ebrary.com/lib/bibliotecapucpsp/search.action?adv.x=1&p00=escuela+y+autonomia&f00=all&p01=Education&f01=subject&sortBy=score&sortOrder=asc&page=1> Consultado el 31 de enero de 2009.
- Anderson, G. (1998). Toward authentic participation: Deconstructing the Discourses of Participatory Reforms in Education. *American Educational Research Journal*, 35(4), pp. 571-603.
- Andrade, P. y Martínez, M. (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil. Política educativa- 2001 – 2005*. Lima: Foro Latinoamericano de Políticas educativas- FLAPE- Foro Educativo.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *JAIP*, 35 (4), pp. 216-224. <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html> Consultado el 17 de febrero – 2009.
- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.
- Bardisa, T. (1997). Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamericana de Educación*, 15. Madrid: Biblioteca Digital de la Organización de Estados Iberoamericanos. <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie15a01.htm> Consultado el 15 de marzo de 2007.

- Blanco, R. (2008). Eficacia escolar desde el enfoque de calidad de la educación. UNESCO, *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y El Caribe* (pp. 7-16). Santiago: OREALC-UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163174s.pdf> Consultado el 2 de febrero de 2009.
- Compromiso cívico para la reforma de la educación en Centro América – CERCA. (2004). *Estudio cualitativo sobre la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en 5 países latinoamericanos. Informe consolidado regional*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y El caribe (PREAL). [http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id\\_Carpeta=232&Camino=315|Grupos%20de%20Trabajo/82|Autonom%EDa%20y%20Gesti%F3n/232|Participaci%F3n](http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=232&Camino=315|Grupos%20de%20Trabajo/82|Autonom%EDa%20y%20Gesti%F3n/232|Participaci%F3n) Consultado el 20 de enero de 2009
- Corvalán, J. y Fernández, G. (2000). Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXX(004), pp. 9-50. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27030402&iCveNum=1028> Consultado el 10 de febrero de 2008.
- Díaz Bazo, C. (2007). *La dimensión ética de la organización escolar. Un estudio semi-inductivo en tres colegios de Lima Metropolitana*. Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencias de la educación en la Universidad Católica de Lovaina – Bélgica.
- Durston, J. (s.f). La participación comunitaria en la gestión de la escuela rural. Conferencia dictada en *Encuentro de Educación Rural: Situación y Desafíos en América Latina*. División de Desarrollo Social. CEPAL. <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro45/libro45.pdf> Consultado el 20 de abril de 2006.
- Eguren, M. (2006). Nociones básicas en torno a la participación. Revisión de la literatura. Montero, C. (ed.) *Escuela y participación en el Perú: temas y dilemas* (pp 29 – 129). Lima. Instituto de Estudios Peruanos
- Espinola, V. (2000). *Autonomía Escolar: factores que contribuyen a una Escuela más efectiva*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento regional de operaciones 1. División de programas sociales 1. <http://www.iadb.org/idbamerica/PHOTOS/APR02/educacion.pdf> Consultado el 28 de marzo de 2007.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: ediciones Morata.
- Gento, S. (2001). *Participación en la gestión educativa*. España: Santillana, S. A.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine
- Huberman, M. y Miles. M. (1991). *Analyse des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*. Bruxelles: De Boeck Université.
- Latapi, P. (2005). La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de observatorio ciudadano de educación. *Perfiles Educativos*, 27 (107), pp. 7-39.
- López, M. (2005). *Una revisión a la participación escolar en América Latina*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Documento 35 [http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id\\_Carpeta=64&Camino=63%7CPREAL%20PUBLICACIONES/64%7CPREAL%20Documentos](http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=64&Camino=63%7CPREAL%20PUBLICACIONES/64%7CPREAL%20Documentos) Consultado el 12 de noviembre de 2008.



- Llamas, J. M. y Serrat, M. (2002). Is there a way out? A critical analysis of participation, leadership and management in Spanish schools. *International Journal of Leadership in Education*, 5(4), pp. 303-322. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=8974009&lang=es&site=ehost-live> Consultado el 2 de febrero de 2009.
- Maiztegui, C. (2007). La participación como una opción transformadora en los procesos de educación ciudadana. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(4), pp. 144 – 160. <http://www.rinace.net/arts/vol5num4/art8.pdf> Consultado el 2 de febrero de 2009.
- Murillo, J. (2006). Dirección escolar para el cambio: del liderazgo transformacional al liderazgo distribuido. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(4e), pp. 11-24. <http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art.pdf> Consultado el 2 de febrero de 2009.
- Naval, C. (2003). Democracia y participación en la escuela. *Anuario Filosófico*, XXXVI (1-2), pp. 183 – 204.
- Oraición, M. y Pérez, A. M. (2006). Escuela y participación: el difícil camino de la construcción de ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Educación*, 42, pp. 15-29. <http://www.rieoei.org/rie42a01.pdf> Consultado el 20 de enero de 2009.
- Pourtois, J-P. et Desmet, H. (1988). *Epistémologie et instrumentation en sciences humaines*. Bruxelles: Pierre Mardaga.
- Puryear, J. (2006). La *accountability* en la educación: ¿Qué hemos aprendido? Corvalán, J. & McKeenen, R. (Ed.). *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional* (pp. 125 – 134). Santiago de Chile: PREAL- CIDE.
- Stojnic, L. y Sanz, P. (2007). *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)*. Lima: GTZ- Proeduca.
- Strauss, A. y Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research. Grounded Theory procedures and techniques*. California: Sage publications.
- Terrén, E. (2003). Educación democrática y ciudadanía multicultural: el reaprendizaje de la convivencia. *Revista Praxis*. <http://www.ase.es/alcala/terren.pdf>. Consultado el 10 de marzo de 2009.
- Torres, R. M. (2001). Participación ciudadana y educación: Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. París: UNESCO. [http://www.unesco.org/education/efa/partnership/oea\\_document.pdf](http://www.unesco.org/education/efa/partnership/oea_document.pdf) Consultado el 22 de enero de 2008.
- Trilla, J. y Novella, A. (2001). Educación y participación social de la infancia. *Revista Iberoamericana de educación*, 26. <http://www.educacionenvalores.org/IMG/pdf/trilla.pdf> Consultado el 06 de febrero de 2009.
- Ugarte, D., Alva, J. y Gómez, C. (2006). *Aprendiendo a democratizar la escuela pública. Una experiencia en Independencia de Lima Metropolitana*. Lima: Tarea.
- Vásquez, T. y Oliart, P. (2007). *La descentralización educativa 1996 – 2001. La versión real de la reforma en tres departamentos andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.