

Los Consejos Educativos Institucionales y sus funciones de participación, concertación y vigilancia: condiciones para su desarrollo

CARMEN DÍAZ BAZO
BETTY ALFARO PALACIOS
LILIA CALDERÓN ALMERCO
NEIDA ÁLVAREZ LAVERIANO

La ola democratizadora de la década de 1980 en América Latina generó políticas de participación ciudadana que se concretaron en reformas, normas y prácticas. Se buscó el «ejercicio legítimo de derechos pidiendo que el ciudadano sea escuchado, que se tomen en cuenta sus argumentos y necesidades, que le sea permitido debatir opciones y resolver conjuntamente con otros involucrados situaciones de su interés» (López 2005: 4). En ese contexto, la participación fue vista como una posibilidad de vigilancia, control y denuncia de situaciones de corrupción, autoritarismo o violación de derechos ciudadanos. Y a su vez, permitió que se identificasen mejor los problemas o necesidades de la población, al estar los sujetos involucrados en la construcción de proyectos conjuntos. En ese sentido, la participación reforzó el compromiso por la democracia.

Los procesos de participación democrática no son ajenos al sector educativo. Las últimas tendencias sobre gestión de la educación destacan la importancia de la autonomía escolar y la participación como procesos claves para lograr la calidad, la eficiencia y la equidad del sistema educativo (Durston s.a., Espinola 2000, López 2005). En ese marco, las reformas iniciadas en varios países de la región —y también en el nuestro— 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. Entendemos que la participación es la expresión —a través de voz y voto— de los diferentes actores: directivos, maestros, estudiantes, padres de familia y comunidad local, en la toma de decisiones sobre los asuntos de gestión de la escuela.

En lo que respecta a América Latina, se ha realizado una serie de investigaciones sobre la participación escolar y su impacto en la calidad y eficacia de

las escuelas. Cabe destacar la investigación realizada por López (2005), quien revisa las normas, programas y prácticas relacionados con la participación de padres de familia y comunidad en siete países de América Latina: Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En los resultados se resalta que hay diversos niveles de participación de los padres de familia y la comunidad, que van desde la posibilidad de elección de las escuelas hasta la toma de decisiones en la planeación, ejecución y evaluación.

La investigación recoge las experiencias exitosas desarrolladas en esos países y concluye que «la participación de los padres ha generado impactos positivos en algunos aspectos de la vida escolar» (López 2005: 23). Por ejemplo, en el resultado de los aprendizajes de los estudiantes o la consolidación de procesos democráticos al interior de la escuela, es decir, en el empoderamiento de los actores. Sin embargo, «no se cuenta con las evaluaciones suficientes para establecer conclusiones contundentes en cuanto a los avances o impactos de estas medidas» (López 2005: 27). En ese sentido, la autora sugiere promover investigaciones que aporten elementos sobre el funcionamiento e impacto de los mecanismos de participación desarrollados en nuestros países.

Por otro lado, la investigación realizada por el Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centroamérica - CERCA (2004) sobre participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana) recoge de modo cualitativo información sobre las formas de participación de la comunidad en la escuela y los factores que posibilitan u obstaculizan la participación. Las conclusiones más interesantes revelan que la participación de la comunidad es clave «tanto para lograr que la escuela cuente con los recursos que se requieren para alcanzar la calidad académica, como para que el currículo sea pertinente y valorizado en el contexto local y para proporcionar un aprendizaje ciudadano integral a los miembros de la comunidad» (CERCA 2004: 8).

Podemos mencionar también las investigaciones sobre eficacia escolar que estudian los factores asociados al rendimiento de los alumnos (Murillo 2007). Si bien la participación e implicación de las familias y la comunidad en la vida de la escuela no es uno de los aspectos más importantes, sí se ha encontrado que mejora los resultados de Matemática y Lengua de los estudiantes.

En nuestro país se han desarrollado algunas investigaciones sobre la participación en la gestión de la escuela peruana. Dentro de las investigaciones más recientes, encontramos la desarrollada por Muñoz (2009) en tres Consejos Educativos Institucionales (CONEI) en Piura. Desde un enfoque cualitativo se analiza cómo sus miembros entienden y definen sus prácticas de participación

y cómo estas contribuyen a la calidad de la educación. Los resultados dejan ver que la participación aún es incipiente y afronta varias debilidades: es un proceso promovido desde el Estado que no considera las experiencias locales de participación, la poca formación para el aprendizaje de capacidades de participación, o el discurso retórico y normativo sin concreción en la práctica educativa, entre otros factores.

Por su parte, Stojnic y Sanz (2007) estudian los Consejos Educativos Regionales de Educación (COPARE). En esta investigación se analiza el proceso de constitución y funcionamiento de los COPARE para reconocer las condiciones y factores que han sido fortalezas o limitaciones para su desarrollo. La conclusión más interesante es que su constitución por mandato legal no ha bastado para su institucionalización como espacio de participación, concertación y vigilancia. Las prácticas autoritarias aún arraigadas en la población y reproducidas en diversas esferas (liderazgo autoritario, cultura política dependiente frente a los líderes y pasiva para actuar frente a lo público) no han permitido establecer prácticas democráticas en la gestión educativa. Además, se encontró como debilidades del funcionamiento de los COPARE la falta de claridad sobre funciones y competencias, la débil organización interna e institucional, el excesivo presidencialismo y la pasiva participación de los miembros, además de otros aspectos.

La investigación desarrollada por Vásquez y Oliart (2007) es un estudio comparativo sobre las relaciones entre los organismos intermedios del Ministerio de Educación del Perú y los agentes de la comunidad educativa (padres de familia, maestros, directores y ONG) en el proceso de aplicación de dos normas vinculadas con la descentralización de la educación: la Resolución Ministerial 016 (1996) y el Decreto Supremo 007 (2001). Se buscaba conocer la versión real de la reforma en tres casos: Andahuaylas, Ayacucho y Cusco. En relación con los Consejos Escolares (predecesores de los CONEI), se encontró que no fueron aplicados por falta de reglamentación. Por otro lado, los estilos de los directores influyeron en la mayor o menor descentralización de la gestión. Así se halló que estilos democráticos que resuelven las decisiones en asambleas no necesariamente tienen éxito con docentes *problemáticos*, y por otro lado, los docentes *legalistas* terminaban actuando solos. Este estudio también revela las dificultades para instalar prácticas participativas en las diversas instancias educativas.

El estudio realizado por Andrade y Martínez (2007) da cuenta de los procesos de participación de la sociedad civil y su incidencia en la política pública en educación entre los años 2001 y 2005. Además, sistematiza una experiencia exitosa de construcción participativa del Proyecto Educativo Regional de Apurímac. El estudio señala que las «experiencias exitosas de participación en los CONEI muestran que si se ofrecen las condiciones básicas de capacitación,

acompañamiento y recursos se puede generar relaciones de cooperación y de entendimiento en la comunidad educativa» (Andrade y Martínez 2007: 65).

Finalmente, Montero (2006) recoge varios estudios e investigaciones sobre la escuela y la participación en nuestro país. Aquí cabe destacar el trabajo de Eguren (2006), quien analiza las experiencias de participación que se han desarrollado en nuestro país promovidas desde el Estado, la sociedad civil y las escuelas. Esta investigación también resalta los obstáculos para pasar de lo legal a la práctica participativa, más aun por nuestra larga tradición de cultura burocrática y vertical. La investigación de González (2006), por su parte, analiza la participación de los padres de familia en la educación, específicamente el caso de la asociación de padres de familia, cuya contribución es importante para el desarrollo de las actividades educativas.

Este breve recorrido por los estudios e investigaciones realizadas en América Latina, y especialmente en nuestro país, nos permite constatar que investigar sobre la participación de la comunidad educativa en los procesos educativos, y en particular en la gestión escolar, es un tema reciente y problemático dada nuestra tradición más centralista, jerárquica, burocrática y hasta autoritaria en las relaciones al interior de las escuelas.

LOS CONSEJOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES

En el Perú, desde el año 2003 se han creado como un mecanismo formal para promover la participación democrática en la gestión de la educación diversas instancias de participación, concertación y vigilancia: el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) en 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, que se constituyen en una oportunidad para generar una dinámica democrática en las escuelas.

La Ley General de Educación 28044 plantea dar mayor autonomía a las escuelas y promover la participación de sus miembros en las decisiones. Es así que crea el CONEI¹ como un órgano de participación y vigilancia. Desde el

¹ Los CONEI empezaron a funcionar en 2003, aunque en 2002 puede encontrarse un antecedente en la conformación del Consejo Escolar Consultivo, que cumplía funciones de consulta, apoyo y vigilancia en la gestión y autonomía escolar (Resolución Ministerial 168-2002-ED). Nótese que con los CONEI se amplían las formas de participación: se pasa de consulta y apoyo a ser un órgano de participación y concertación.

año 2003 se instauró formalmente que cada escuela conformará sus CONEI. El CONEI, según el reglamento de la gestión del sistema educativo (DS 009-2005-ED, artículo 22) es «el órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana de la institución educativa pública que colabora con la promoción y ejercicio de una gestión eficaz, transparente, ética y democrática que promueve el respeto a los principios de equidad, inclusión e interculturalidad en las instituciones educativas públicas» (MED 2005). Está conformado por el director, quien lo preside; los subdirectores (si los hubiera), los representantes de los docentes, de los alumnos, de los ex alumnos y de los padres de familia. Esta nueva forma de organización rompe con el tradicional esquema en el cual la dirección aparece como la única responsable de las decisiones y se promueve un mayor protagonismo de los otros miembros de la escuela.

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, dando prioridad a 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, según 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.

Para Stojnic y Sanz (2007), estos espacios de participación son instancias permanentes y obligatorias llamadas «espacios de participación por invitación», pues se constituyen por invitación del Estado a diversos actores para que participen de la gestión de la escuela, y están normadas por reglamento.

SOBRE EL ESTUDIO

A seis años de haberse creado y estar funcionando los CONEI en las escuelas públicas, nos interesó indagar sobre la constitución, desarrollo y cumplimiento de sus funciones de concertación, participación y vigilancia, y reconocer si están siendo espacios de participación democrática en la escuela, es decir, espacios de participación auténtica (Andrade y Martínez 2007), donde sus miembros no solo 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 una redistribución del poder.

Lo que presentamos aquí es parte de los resultados de una investigación² más amplia que desarrollamos durante el año 2009. En este artículo daremos una mirada al interior de los CONEI de seis escuelas públicas del distrito de Puente Piedra, ubicado en el cono norte de Lima³, para analizar el modo como cumplen sus funciones de participación, concertación y vigilancia desde la perspectiva de sus miembros, así como las condiciones que favorecen o limitan su ejercicio como espacio de participación democrática en la gestión.

Optamos por un estudio de corte cualitativo y semi inductivo, lo que 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 como definen la situación.

Las escuelas seleccionadas reúnen dos condiciones: escuelas completas (con Primaria y Secundaria completa), y CONEI constituidos formalmente. En cada escuela se recogió información de cada uno de los miembros del CONEI, según su disponibilidad y consentimiento a participar. Para la recolección de la información utilizamos un guión de entrevista semi estructurada para los integrantes del CONEI. Este consistió en preguntas abiertas en torno a las funciones del CONEI y su participación en él. Las entrevistas se realizaron entre

² 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 PUCP.

³ Puente Piedra es un distrito emergente con auge comercial caracterizado por presentar indicadores sociales críticos: un nivel elevado de pobreza (77%), un 8% de analfabetismo de la Población Económicamente Activa y un bajo porcentaje de casas con abastecimiento de agua al interior de la vivienda (35%), según datos del portal de la Municipalidad: <<http://munipuentepiedra.gob.pe/web/docs/>>. 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.

los meses de mayo y julio de 2009 y fueron grabadas para su posterior transcripción. Además, se analizaron dieciséis actas de reuniones de CONEI de las cuatro escuelas que consintieron en entregarlas. Todas las actas corresponden a las reuniones realizadas entre enero y junio de 2009.

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). Para ello usamos el software Atlas-ti. Cada miembro del equipo de investigación realizó la codificación abierta y analizó los 41 documentos (entrevistas transcritas) y 16 actas que obtuvimos. Luego se efectuó el 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, y con ello elaboramos un sistema de relaciones mucho más estructurado. Para asegurar la validez y confiabilidad de la información, utilizamos la triangulación de investigadores y de instrumentos (Huberman y Miles 1991).

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

En esta parte vamos a presentar y discutir los resultados de la investigación referidos a dos de las funciones más importantes del CONEI desde la perspectiva de sus miembros: la solución de problemas y la vigilancia. Asimismo, presentaremos las condiciones que favorecen o limitan su funcionamiento en la gestión de la escuela.

El CONEI soluciona los problemas de la escuela: «los trapitos se lavan en casa»

Desde la perspectiva de los informantes, la solución de problemas es la función más importante del CONEI. Lo interesante es que esta no solo abarca la solución de conflictos —función que aparece planteada en el reglamento como concertación: «propiciar la solución de conflictos que se susciten en la escuela, priorizando soluciones concertadas frente a quejas o denuncias que no impliquen delito» (DS 009-2005ED, artículo 25, inciso h), sino como un órgano capaz de solucionar problemas de diversa índole, desde los más puntuales de la vida cotidiana en la escuela hasta situaciones más complejas. Así, los informantes consideran que el CONEI se reúne para poner en el tapete problemas, recibir quejas o reclamos de profesores, alumnos y familias, y buscar juntos su solución. Y ello del modo más rápido, sin dejar que el problema se agudice o que genere nuevos problemas, sino proponiendo soluciones de modo concertado y conciliador.

Ello lo recogemos no solo en las entrevistas, sino también en las actas de reuniones, donde observamos que se reúnen, principalmente, para resolver problemas: *conflicto entre el director y la señora H* (acta 5), *denuncia del profesor D contra la subdirectora*, (acta 8), *amenaza de padres de familia* (acta 9), *problemas sobre contratos sobre infraestructura y con contrato de fotocopidora* (acta 13), *observaciones que se han estado dando respecto al quiosco y la fotocopidora* (acta 4), *quejas del señor A [administrativo] por falta de cordialidad en el trato* (acta 6). Los problemas no solo se resumen a los conflictos personales sino también a los de tipo económico y de infraestructura.

Los informantes coinciden al señalar que contar con un CONEI permite resolver los problemas en la misma institución, pues «como se dice, los trapitos se lavan en casa y aquí tenemos que darle solución» (directivo caso 4). Así se impide que las denuncias o quejas vayan directamente a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) o a la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) —como antes se hacía—, salvo en situaciones de delito grave, como robo, maltrato infantil o acoso sexual, que el CONEI sí tiene la obligación de denunciar. De esta forma se busca solucionar los problemas internamente, lo que, desde la perspectiva de los informantes, es más rápido y efectivo.

[...] antes los problemas que había ¡pum! de frente se iba a la UGEL, ¿no? y quedaban ahí. Ahora no, si vemos y detectamos un problema pues inmediatamente tenemos que tomar, ¿cómo se dice?, tomarle, prestarle atención y darle una solución; vemos que está pasando algo, de repente con los alumnos, como CONEI, los maestros y directivos tenemos inmediatamente que solucionar cualquier problema, conflictos que haya; de repente hasta roces también puede haber entre maestros, entre el personal, ¿no? (directivo, caso 4).

Con el CONEI se agiliza y descentraliza este proceso, pues son los mismos protagonistas quienes intervienen en proponer alternativas de solución más pertinentes, sin necesidad de que intervengan otras instancias superiores. Sin embargo, ello no siempre es así, pues en algunos casos los sujetos —especialmente los padres de familia— prefieren acudir directamente a la UGEL luego de haber agotado todas las instancias internas en la escuela sin ser escuchados, y en otros casos, cuando el problema persiste —a pesar de haber sido tratado en el CONEI—, y luego de agotar todas las formas para solucionar el conflicto internamente, este se deriva a la UGEL o CADER.

Así, el CONEI aparece como una instancia preventiva a una denuncia mayor, y en algunos casos, sirve de amenaza para evitar una sanción o proceso disciplinario. Ello generó que en un inicio el CONEI fuese percibido como una

instancia sancionadora, lo que con el tiempo —según los informantes— ha ido cambiando.

Lo cuestionable es que el CONEI dedique más tiempo y esfuerzo a la solución de problemas vinculados con la gestión del clima institucional (incumplimiento de funciones, impuntualidad, rompimiento de relaciones humanas, hostilidad laboral, riñas y peleas entre docentes que afectan la armonía al interior de la organización), la gestión administrativa (mejora de la infraestructura y mobiliario) y la gestión financiera (manejo del dinero de la APAFA o de la escuela, la entrega de balances, las licitaciones, contratos con los concesionarios del quiosco o de la fotocopiadora), y muy poco tiempo a la gestión pedagógica mediante la reflexión y puesta en marcha del Proyecto Educativo Institucional o la preocupación por el aprendizaje de los alumnos velando por el cumplimiento de las horas de aprendizaje o evaluando a los docentes. Los problemas —que en algunos casos son responsabilidad del Estado— están demandando mayor atención y preocupan y agotan a los miembros del CONEI.

La vigilancia en el CONEI: el control y la fiscalización como amenazas

La vigilancia es otra de las funciones normadas para el CONEI. Desde la perspectiva de sus miembros, esta es entendida como el control y la supervisión de funciones, y la fiscalización de los recursos financieros.

Vigilar es controlar y supervisar el cumplimiento de las funciones de los diferentes actores de la escuela en el marco de las normas vigentes con el objetivo de que:

[...] todo esté en orden, ¿no?, en todos los aspectos, con los profesores, con los alumnos, con el quiosco, con la librería, con la dirección, con el servicio de limpieza, estamos mirando si funciona bien y todo mantener en orden [...] (madre de familia, caso 3).

La mayor preocupación del CONEI es el control de la asistencia y puntualidad del personal directivo, docente y administrativo —asunto problemático en las escuelas estudiadas— y en menor medida el cumplimiento del programa curricular y de las horas efectivas de clase. Esto último aparece especialmente como preocupación de los padres de familia, a través de su presencia física en la escuela y su exigencia por una educación de calidad.

Para ver el bienestar de nuestros niños, para ver que nuestros niños estén prácticamente en una mano buena, o sea, tener una buena enseñanza que no le falte lo que es... este... educación, más que nada, lo que es el básico...

y prácticamente estar pendiente a ellos y en eso también [...] interviene el CONEI porque tenemos que estar pendientes si el profesor está cumpliendo con sus horas de trabajo, con sus horas de clases (madre de familia, caso 2).

Nos llama la atención que la vigilancia se centre más en los asuntos administrativos que en los pedagógicos. ¿Hasta qué punto se vigila la calidad de aprendizaje en las horas pedagógicas trabajadas? ¿En qué medida el CONEI exige el cumplimiento de horas efectivas de aprendizaje y el logro de resultados? ¿Cómo se vigila el cumplimiento de los derechos y principios de universalidad, gratuidad, equidad y calidad? Estos temas son poco mencionados por los informantes y aún aparecen débilmente en el discurso de los padres, quienes están teniendo una mayor presencia en la escuela.

La función de vigilancia también es entendida como fiscalización, sobre todo en relación con los recursos financieros. Los mismos sujetos del CONEI se consideran como fiscales: «[...] nosotros somos casi como fiscales de ver los ingresos y egresos que tiene el colegio» (profesor, caso 1). Es así que solicitan y verifican los ingresos y egresos tanto de recursos propios como de los que maneja APAFA. Se vigila el uso correcto de los fondos que ingresan a la institución: los bienes del Estado, las donaciones de la Municipalidad, de la UGEL u otras entidades, y se vigila toda inversión que tiene el colegio con el fin de garantizar el buen destino de los recursos financieros.

Vigilamos siempre [...] solicitamos qué destino se está dando, por ejemplo, la dirección a esos fondos, qué se viene desarrollando. Por ejemplo, vienen donaciones del Ministerio, de la UGEL; vienen apoyo por ejemplo de la Municipalidad, nosotros vigilamos que se dé buen servicio, ¿no?, buen uso, que sea de uso óptimo todo lo que cuenta a beneficio de la institución (profesor, caso 3).

Sin embargo la función de vigilancia, al tener la connotación de control y fiscalización, crea malestar entre los directivos, docentes y padres de familia, porque a los directivos no les parece adecuado que aquellos verifiquen las cuentas de los ingresos y egresos que realizan o que cuestionen sus decisiones. 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 docente⁴.

⁴ Las escuelas no ven con buenos ojos la vigilancia de las familias, pues la consideran una intromisión. En algunos casos hemos encontrado que la escuela utiliza algunas estrategias para evitar la presencia de los padres en las reuniones de CONEI, como no comunicarles de la reunión, o en el mejor de los casos, comunicárselo el mismo día.

Por otro lado, los miembros del CONEI viven entre cumplir con su función de vigilancia 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.

Sí, 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... (profesora, caso 2)

Así, encontramos un doble discurso. Por un lado, el CONEI es entendido como un medio para mejorar la gestión educativa y lograr el bienestar y la seguridad de los estudiantes: «tenemos que cumplir las funciones del CONEI para hacer una buena gestión; yo pienso que el objetivo es eso, la gestión, buena gestión para que haya una educación de calidad» (profesor, caso 5). Por otra parte, se ve como un mecanismo de fiscalización e incluso sancionador frente a las irregularidades de los trabajadores (directivos, docentes y personal de servicio) de la escuela, de allí que se le considere como una amenaza y no como colaboración o apoyo en la búsqueda de la mejora de la gestión. Esto último supone unas relaciones de confianza para aceptar la vigilancia como un instrumento de eficacia educativa para una mejor utilización de los recursos y mejores resultados en los aprendizajes de los estudiantes, y un instrumento de control que implique el ejercicio de derechos y rendición de cuentas (Corvalán y Fernández 2000).

Esto nos permite reflexionar que todavía queda un largo camino para que las escuelas fortalezcan un clima de confianza, de tal manera que no se vea la función de vigilancia como una amenaza sino como un medio para la mejorar el servicio educativo y promover una cultura y participación democrática en la gestión de la escuela.

Condiciones para el funcionamiento del CONEI

Para que el CONEI sea el espacio esperado de gestión participativa en la escuela se necesita asegurar ciertas condiciones. Los informantes de las escuelas estudiadas reconocen algunas condiciones percibidas como logros o limitaciones que enfrentan los CONEI.

Reconocimiento de carga de trabajo adicional

En primer lugar, el CONEI está representando una carga de trabajo adicional al profesor, a quien no se le reconocen horas para ejercer sus tareas como miembro del CONEI. Incluso los docentes manifiestan que participan en el CONEI fuera de sus horas de trabajo. Ello lo vemos confirmado en el hecho de que las reuniones del CONEI suelen realizarse fuera del horario de clases, o en que deban abandonar sus aulas o sus labores para asistir a alguna reunión. Esto no se ha previsto en la normativa; por el contrario, se ha dejado que la participación sea por propia voluntad e interés de los sujetos, sin reconocimiento adicional. Un docente entrevistado se pregunta con toda razón qué se gana con ello, cuando además se generan enemistades, malestares y tensiones.

O sea, quien asume el CONEI lo asume, pero no hay cierto espacio; por ejemplo, no es posible que un profesor que tiene su horario completo asuma esa responsabilidad y no se le dé cabida. Por ejemplo [...] lo que había antiguamente, si yo soy coordinador de ciencias entonces tenía doce horas de lo que es la parte académica y tenía las doce horas para tu trabajo de la parte administrativa. Aquí no hay, aquí tienes que ejercer tu función normal y encima tienes que ejercer otra función, otro cargo y no hay un espacio. Entonces si bien es cierto nosotros prácticamente... bueno por los años quizás de permanencia en la institución hace que quiera la institución, no [digo] «es mi tiempo», «a mí no me pagan eso», «no es mi responsabilidad», sino ya lo asumes como tal... no hay el espacio, no hay el tiempo. El Estado no te da el momento, por ejemplo puedes decir «el único momento para reunirnos es de dos horas», entonces esas dos horas te van a quitar de la parte académica [...] usted ve que ahora es mi día libre, pero yo estoy trabajando [...] esto de aquí no nos correspondía o no está incluido en lo que es nuestra labor, nuestra carga laboral. Entonces hasta el momento ¿no? hay ese tipo de problemas... De verdad si uno mira el otro aspecto, entonces por qué nos metemos ahí, qué estímulo, al contrario nos hemos ganado más problemas, este... prácticamente las vacaciones no las hemos tenido completas... (profesor, caso 3).

Para participar en el CONEI se está apelando al compromiso, a la identificación de los sujetos con la escuela, a las ganas de trabajar, al amor a la institución, la voluntad de participar. Se busca la gestión democrática y la participación de los sujetos como un modo de compromiso y de buena voluntad de sus miembros. Es como si la participación fuera una cuestión de «buenas voluntades», de sujetos «empeñosos», y no un derecho de los sujetos que la integran. Y en ello, el Estado no está dando las condiciones de tiempo y reconocimiento para que se desarrolle.

El conocimiento de las normas y funciones del CONEI: la capacitación y formación de capacidades

Para los informantes, el conocimiento de las normas y funciones del CONEI es una condición importante para su funcionamiento. Si los miembros del CONEI no tienen claras sus funciones, pueden caer en excesos o enfrentamientos que en nada ayudan a una gestión más participativa en la escuela. Ello exige capacitación a los miembros para informar sobre las funciones y la normativa vigente.

En algunos casos, la capacitación ha sido resuelta con ayuda de una organización externa (generalmente, un organismo no gubernamental - ONG); en otras se ha apelado a la voluntad del mismo miembro, quien con la lectura de folletos se ha informado sobre sus funciones. Otras veces se ha informado en las mismas reuniones del CONEI, como hemos observado en algunas de las actas revisadas.

Los administrativos y los padres de familia son quienes demandan mayor capacitación del Ministerio de Educación o de la Dirección.

De la cabeza, pues, ¡de la cabeza! De la cabeza que, cuando quiere que los miembros del CONEI... debe convocar [a] otras entidades para que nos capaciten, nos enseñen, a veces uno no sabe todo, a veces uno tiene folletos que [no es] fácil leer [...] veces cuando otra persona nos da con sus mismas palabras nos enseña lo que es y se hace más fácil entender, no como cuando uno agarra [un] libro lee, lee, pero hay otra persona que lo hacen entender más, personas que conocen, concedoras, y ahí es más fácil entender... (administrativo, caso 2).

Además de la información sobre las normas y las funciones, los informantes exigen el desarrollo de capacidades para concertar, vigilar y participar⁵. Se resaltan capacidades como saber expresar opiniones o resolver conflictos, en concordancia con una de las funciones más reconocidas del CONEI que explicamos antes: la resolución de conflictos y problemas.

Hay casos en los que los informantes —especialmente padres de familia, administrativos y alumnos— afirman desconocer sus funciones o dicen que no han sido informados sobre los alcances del CONEI. Consideramos que no es posible promover una gestión más participativa en las escuelas sin información ni desarrollo de capacidades.

⁵ Las investigaciones de López (2005), Muñoz (2009), Stojnic y Sanz (2007) y Andrade y Martínez (2007) también insisten en el tema de la formación de capacidades para la participación. Este tema parece no estar resuelto aún.

El buen clima institucional: no resistencias, no discrepancias

Los informantes señalan que para el funcionamiento del CONEI se necesita un clima institucional adecuado, es decir, con buenas relaciones humanas, sin conflictos, en donde exista trato horizontal, transparencia e imparcialidad. Si no existe ese buen clima, difícilmente el CONEI tendrá logros. Ello supone un CONEI en el que no se encuentren sujetos que generen problemas, contradigan o saboteen las buenas ideas que se presenten. En cierta forma se está esperando sujetos acríticos que dejen trabajar, o evitando sujetos que se resistan a los cambios que se proponen.

[...] ideologías o pensamientos de algunos colegas, ¿no? Que ellos, como sabemos que tenemos derechos, a veces tratan de que al maestro que lo va a representar en el CONEI vaya más que a defender derechos o boicotear de repente algunos proyectos que plantean cambios, ¿se da cuenta? Entonces ahí el maestro que está en el CONEI tiene que ser consciente de por qué lo hace, tiene que analizar bien [...] casi ya hemos superado ese problema, ¿no? que algunos de los miembros vayan ahí a las reuniones a boicotear, aunque ha habido, pero ya poco a poco se ha mejorado (directivo, caso 4)

Desde una perspectiva micropolítica, la existencia de un CONEI sin discrepancias, sin resistencias y sin conflictos es una quimera. Observamos que los informantes esperan una situación que en la realidad difícilmente se va a encontrar. Ello lleva a pensar que es necesario trabajar para romper el mito de la escuela perfecta 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. Es este tipo de participación, a nuestro juicio, el que puede hacer que la escuela avance hacia los caminos de una gestión democrática en la escuela pública.

La idoneidad y confianza de los miembros

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.

Del mismo modo, se reconoce la idoneidad de los otros miembros elegidos. A veces esta situación que no es la mejor, porque —a decir de los informantes— se elige a personas poco idóneas para ello. Esto genera una situación de desconfianza que poco ayuda al funcionamiento del CONEI. En ese sentido, se reclama que los miembros del CONEI deben ser aceptados por sus representados al ser elegidos por ellos y reunir una serie de cualidades, como disponibilidad, interés de participar, disposición para conciliar, asertividad, compromiso, saber escuchar, tolerancia, responsabilidad al asumir sus funciones, liderazgo, ética profesional, empatía, transparencia, entre otras. Es decir, deben «tener llegada» para ser aceptados y ganarse la confianza y respeto de la comunidad.

Claridad en la normativa

Para los informantes, las normas emanadas por el Ministerio de Educación sobre el funcionamiento del CONEI han permitido que las escuelas instalen sus CONEI de modo obligatorio. Ello ha generado una dinámica de participación inducida por el Estado, que es un primer paso importante para crear la necesidad de una gestión democrática y más participativa en la escuela.

Sin embargo, se reclama mayor claridad y precisión en las normas. A decir, de los entrevistados, estas se confunden o se contradicen, lo que genera malestar e incertidumbre en las tareas que se deben realizar. Por ejemplo, un profesor relata cómo ya no les correspondería cumplir con participar en el comité de evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente, pues el Ministerio de Educación se encarga de esta labor.

[...] venían los expedientes para una plaza, entonces directamente los recibíamos nosotros, los integrantes del CONEI, estábamos como veedores, era una cosa correcta, pero últimamente ya han... últimamente ya no nos corresponde, entonces nosotros decimos, dan una norma, dan una disposición y después nos dejan de lado, lo que no es correcto, entonces eso un poquito que nos incomoda [...] te dan una función, por decir, este... los representantes del CONEI tendrán que ver la puntualidad, la asistencia, el ingreso de un personal a la institución y vienen otras normas que nos dicen que ya no nos corresponde ya a nosotros, sino que le corresponde directamente a la UGEL... incomoda pues, entonces dónde estamos, ¿somos o no somos? (profesor, caso 2).

La unidad en torno a las metas y el trabajo en equipo

Finalmente, otra condición para que el CONEI sea un espacio de participación, concertación y vigilancia es estar de acuerdo en las metas de la escuela. Ello se

orienta al bienestar del alumno y la mejora del colegio: «Una condición en que todos los que formamos el CONEI estamos de acuerdo en algo, en mejorar el colegio» (alumno, caso 3). Y en ello, el trabajo en equipo es importante como un trabajo de coordinación estrecha entre directivos, profesores, administrativos, alumnos y profesores. Los informantes reconocen que el trabajo en equipo ha ayudado a que las responsabilidades sean compartidas, se escuche a otros y se tengan diversas perspectivas en la solución de los problemas: «ocho cabezas o diez cabezas piensan mejor que una o dos» (madre de familia, caso 6).

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 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 no incluye un análisis de las condiciones que hagan posible la participación.

Hay una valoración positiva de las funciones del CONEI, pues en el discurso se resalta su importancia en la gestión de la escuela. Se valora el trabajo en equipo, la solución de problemas de modo más rápido y eficaz, sin necesidad de recurrir a instancias superiores, y la participación activa en cuestiones vinculadas principalmente con aspectos administrativos (infraestructura y equipamiento) y financieros (uso de los recursos). Además, encontramos la presencia de las familias al demandar y vigilar por una buena educación. Sin embargo, aun existe desconfianza y ciertas resistencias para promover o aceptar la participación de todos sus miembros. Al CONEI se le ve como un mecanismo de fiscalización y control desde una perspectiva sancionadora o amenazante, y no tanto como mecanismo basado en la confianza para asegurar mejores aprendizajes en los alumnos.

En ello hay un tema que queda pendiente y que tiene que ver con la promoción de una cultura del empoderamiento, donde la confianza y los lazos personales faciliten la colaboración. Ello es lo que se conoce como capital social. 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». La participación

exige vínculos de confianza donde se otorguen responsabilidades a otros, se compartan las responsabilidades, porque se tiene confianza en que los otros tomarán decisiones acordes con las necesidades y a partir del conocimiento que se tiene de la realidad. La falta de confianza genera que se vea al otro como amenaza, y ello puede obstaculizar el desarrollo de una mayor participación.

Para ello es necesario trabajar en crear condiciones favorables: información sobre las funciones y sentido del CONEI, desarrollo de capacidades para la participación, establecimiento de relaciones interpersonales de confianza mutua, la valoración de las capacidades de los otros, la unidad en torno a metas, mayor precisión en la normativa existente, el apoyo y acompañamiento del Estado, el reconocimiento al cargo asumido y las facilidades de tiempo para la discusión, entre otras.

El reto es que el Estado asegure las condiciones para ello, y que las escuelas fortalezcan un clima de confianza donde directivos, profesores, administrativos, alumnos y familias sean los protagonistas de una gestión más participativa y democrática.

BIBLIOGRAFÍA

ADÚRIZ, Isidro y Pablo AVA

2006 «Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina». *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, número 42, pp. 15-35. Fecha de consulta: 11/02/09.
http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/16661/Participacion_ciudadana.pdf

ANDRADE, Patricia y Miguel MARTÍNEZ

2007 *Participación e incidencia de la sociedad civil en política educativa - 2001 - 2005*. Lima: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas- FLAPE- Foro Educativo.

CERCA - Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centro América

2004 *Estudio cualitativo sobre la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países latinoamericanos*. Informe consolidado regional. Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (PREAL). Fecha de consulta: 20/01/09.
http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=232&Camino=315|Grupos%20de%20Trabajo/82|Autonom%EDA%20y%20Gesti%F3n/232|Participaci%F3n

CORVALÁN, Javier y Gabriela FERNÁNDEZ

2000 «Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales». *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México, DF, año/volumen XXX, número 004, pp. 9-50. Fecha de consulta: 10/02/08.
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27030402&iCveNum=1028>

DURSTON, John

s.a. *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. Fecha de consulta: 20/04/06.
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro45/libro45.pdf>

EGUREN, Mariana

2006 «Nociones básicas en torno a la participación. Revisión de la literatura». En Carmen MONTERO (editora). *Escuela y participación en el Perú: temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 29-129.

ESPINOLA, Viola

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. Fecha de consulta: 28/03/07.
<http://www.iadb.org/idbamerica/PHOTOS/APR02/educacion.pdf>

GLASER, Barney y Anselm STRAUSS

1967 *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

GONZÁLEZ, Natalia

2006 «Participación de los padres de familia en el Educación: el caso de las asociaciones de Padres de Familia». En Carmen Montero (editora). *Escuela y participación en el Perú: temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 313-354.

HUBERMAN, Michael y Matthew B. MILES

1991 *Analyse des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*. Bruselas: De Boeck Université.

LÓPEZ, María Margarita

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 número 35. Fecha de consulta: 12/11/08
http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=64&Camino=63%7CPREAL%20PUBLICACIONES/64%7CPREAL%20Documentos

MINISTERIO DE EDUCACIÓN REPÚBLICA DEL PERÚ

- 2005 *Reglamento de la gestión del sistema educativo. Decreto Supremo 009-2005-ED*. Fecha de consulta: 28/06/09
<http://www.minedu.gob.pe/normatividad/decretos/DecSupN009-2005-ED.pdf>

MONTERO, Carmen (editora)

- 2006 *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MUÑOZ, Fanny

- 2009 «Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un Estudio Colectivo de Casos en Piura». *Revista Peruana de Investigación Educativa*, Lima, volumen 1, número 1, pp. 31-60.

MURILLO, Javier *et al.*

- 2007 *Investigación Iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

STOJNIC, Lars y Pilar SANZ

- 2007 *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)*. Lima: GTZ-Proeduca.

VÁSQUEZ, Tania y Patricia OLIART

- 2007 *La descentralización educativa 1996 - 2001. La versión real de la reforma en tres departamentos andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.