

# LA PARTICIPACIÓN EN LOS CONSEJOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

*Carmen Diaz Bazo*<sup>2</sup>

Pontificia Universidad Católica del Perú

## **Introducción**

Las 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. 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 y la autonomía en la gestión de la educación– se crearon 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.

---

<sup>1</sup> La investigación fue financiada por el Vicerrectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú dentro de su cartera de proyectos 2009.

<sup>2</sup> Investigadora principal. Departamento Académico de Educación.

Equipo de Investigación: Betty Alfaro Palacios, Lilia Calderón Almerco, Neida Álvarez Laveriano.

Uno de estos espacios es el Consejo Educativo Institucional (CONEI)<sup>3</sup> que de acuerdo al reglamento de la gestión del sistema educativo (D.S. 009-2005-ED) 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» (art. 22). Está conformado por el director, quien lo preside; los subdirectores (si los hubiera), los representantes de los docentes, de los alumnos, de los exalumnos y de los padres de familia. 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.

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; y

*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

---

<sup>3</sup> Los CONEI empiezan a funcionar en el año 2003, aunque encontramos en el año 2002 su antecedente en la conformación del consejo escolar consultivo que cumplía funciones de consulta, apoyo y vigilancia en la gestión y autonomía escolar (Resolución Ministerial N° 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.

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 participar de la gestión de la escuela y están normadas por reglamento.

En los últimos años, en nuestro país, se han desarrollado algunas investigaciones sobre la participación en la gestión en la escuela. Dentro de ellas rescatamos la desarrollada por Muñoz (2009) en tres Consejos Educativos Institucionales en Piura. Desde un enfoque cualitativo se analiza cómo sus miembros entienden y definen sus prácticas de participación y cómo ellas contribuyen a la calidad de la educación. Los resultados dejan ver que aún la participación es incipiente y afronta varias debilidades: ser un proceso promovido desde el Estado sin considerar las experiencias locales de participación, la poca formación para el aprendizaje de capacidades de participación, el discurso retórico y normativo sin concreción en la práctica educativa, entre otras.

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 sido suficiente para su institucionalización como espacio de participación, concertación y vigilancia. Las prácticas autoritarias, aun 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 aún 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», la pasiva participación de los miembros, entre otras.

La investigación desarrollada por Vásquez y Oliart (2007) es un estudio comparativo sobre las relaciones entre los organismos intermedios del Ministerio de Educación 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). Es decir, se buscó reconocer la versión «real de la reforma» en tres casos: Andahuaylas, Ayacucho y Cusco. En relación a los consejos escolares (antecedente de los CONEI) se encontró que no fueron aplicados por falta de reglamentación. Por otro lado, los estilos de los directores influyó 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, 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 aún 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, en específico 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 nuestro país permite constatar que la investigación sobre la participación de la comunidad educativa en los procesos educativos, y en particular, en la gestión escolar es un tema problemático dada nuestra tradición más centralista, jerárquica, burocrática y hasta autoritaria en las relaciones al interior de las escuelas.

En esta ponencia presentamos algunos de los resultados de la investigación 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)<sup>4</sup>. En la investigación nos interesó reconocer –desde la percepción de los mismos protagonistas de los CONEI– cómo participan cada uno de sus miembros, las condiciones que han hecho posible su funcionamiento y las tensiones o dificultades que atraviesan para promover la participación y hacer de las escuelas espacios más autónomos de «participación auténtica» (Anderson 1998, Andrade y Martínez 2007); es decir, una escuela 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.

Las preguntas que guiaron la investigación fueron: ¿cómo es percibida la participación de los CONEI por sus propios miembros?, ¿los CONEI llegan a ser espacios de participación auténtica?, ¿qué fortalezas reconocen en su desarrollo y funcionamiento?, ¿qué tensiones se encuentran?

## **Objetivos**

### General

---

<sup>4</sup> Los resultados de la investigación han sido publicados en:

Díaz, C.; Alfaro, B.; Calderón, L. y Álvarez, N. (2010). Los Consejos Educativos Institucionales y sus funciones de participación, concertación y vigilancia: condiciones para su desarrollo. *Revista Educación*. Vol. XIX, N° 36, pp. 61 – 79. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Díaz, C.; Alfaro, B.; Calderón, L. y Álvarez, N. (2010). Los Protagonistas de los Consejos Educativos Institucionales: Tensiones y Dilemas de la Participación en la Gestión de la Escuela Pública. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 8, N° 3, pp. 31-49.

Analizar la conformación, desarrollo y funcionamiento de los CONEI como espacios de participación en la gestión de la escuela pública.

Específicos

- Analizar cómo los CONEI cumplen sus funciones de participación, concertación y vigilancia de la escuela.
- Reconocer las condiciones que han hecho posible o no que los CONEI sean espacios de participación en la escuela.
- Reconocer las tensiones o limitaciones que tienen los CONEI para ser espacios de participación en la escuela.

### **Metodología**

Para el desarrollo de la investigación optamos por un estudio de casos exploratorio de corte cualitativo y semi-inductivo pues nos interesó conocer particularmente las percepciones e interpretaciones que hacen los sujetos sobre su propia realidad. Ello permitió tener en cuenta la complejidad de las situaciones, entender la dinámica de los procesos y acercarnos a las percepciones, los significados y las interpretaciones que tienen los sujetos para dar sentido a sus acciones y la forma cómo definen la situación.

Los casos seleccionados fueron cinco escuelas del distrito de Puente Piedra que cumplieran con las siguientes 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. Para la recolección de la información utilizamos un guion de entrevista semi-estructurada y el análisis documental. Las entrevistas se realizaron con cada uno de los miembros del CONEI y fueron grabadas para su posterior transcripción. En total se realizaron 41 entrevistas, recogiendo información de los directivos y los representantes de los profesores, estudiantes y padres de familia que forman parte de los CONEI. Además, analizamos dieciséis actas de reuniones de CONEI de las cuatro escuelas que consintieron en entregarlas.

Para el análisis de la información, seguimos dos de las etapas propuestas por la *grounded theory*: *open coding* y *axial coding* (Glaser y Strauss 1967) 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) y dieciséis 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).

### **Análisis**

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 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 categoría tiene un enfoque más instrumental, donde la participación escolar es un factor para lograr 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). La segunda y tercera categoría refleja un enfoque político–social que aporta más bien al desarrollo de una cultura democrática (Stojnic y Sanz 2007).

Los estudios realizados sobre la participación escolar encuentran que si esta 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).

En esta parte analizamos los resultados de la investigación, organizados en cinco temas de acuerdo a las categorías emergentes.

### ***Concepciones sobre la participación en el CONEI***

El fenómeno social de 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».

Así, el concepto de participación se construye desde la percepción de los sujetos sobre su actuación en dos espacios diferenciados: durante las reuniones y en el transcurso de la vida escolar. Asisten a las reuniones principalmente para escuchar a otros, pero también para expresar ideas, para opinar, para ser la voz de sus representados y para reportar problemas. Mientras que la participación en la vida de la escuela consiste en vigilar, en tomar parte en determinadas actividades de gestión administrativa como: licitaciones, presupuesto, en la evaluación del personal, en la elaboración de algunos instrumentos de gestión como el plan anual de trabajo (PAT), el Proyecto Educativo institucional (PEI) y el Reglamento Interno (RI).

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, aun cuando no todos participan en las reuniones tal como consta en las actas. Los sujetos cumplen esta función de representación como la «voz» de sus representados, es decir, como un nexo entre el CONEI y el estamento respectivo y viceversa. 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 representante.

[... ] *mi actuación no es porque yo quiero hacer, sino porque yo llevo la voz de mis colegas...* (P26: C6D4.txt - 26:32 [417:431])<sup>5</sup>.

Así, representar y ser la «voz» implica recibir quejas y reclamos de sus representados, llevar esas quejas a la reunión del CONEI, y luego informar sobre los acuerdos, motivar, «hablar» a sus representados para influir en ellos con la intención de provocar cambios y superar problemas. Sin embargo, ello no logra acuerdos de acción corporativa de los miembros del CONEI sino que cada uno de ellos habla y defiende los intereses de su propio estamento y actúa en él, únicamente. Esto es un nivel aún incipiente de participación en el cual los derechos y las responsabilidades no están bien definidos y generalmente las decisiones son tomadas por las autoridades y aprobadas de manera formal (Stojnic y Sanz 2007).

Otra de las concepciones que se destaca en el discurso de los sujetos es que la participación equivale al *acto de escuchar* lo que otro tiene que decir. Los sujetos escuchan las necesidades y quejas de sus representados, pero también quieren ser escuchados; y durante las reuniones escuchan la opinión, las razones de un conflicto y los aportes de los presentes. Este es un nivel básico de participación vinculado con la información. En este nivel las autoridades dan a conocer los derechos, deberes, responsabilidades y tareas de los miembros de la organización o rinden cuenta de las funciones que cumplen como autoridades, pero aquellos no tienen influencia en las decisiones que son tomadas con anticipación por las autoridades competentes. Sin embargo, de alguna manera, en este nivel se generan las bases para la participación a través del acceso a la información.

La concepción de la *participación como opinión* aparece muchas veces en el discurso de los sujetos más como aspiración o motivo de queja: «...*en ese momento no valoraron nuestra opinión*» (P2: C3A2.txt - 2:47 [421:422]). Los sujetos son invitados a opinar pero no poseen un claro conocimiento de los alcances y beneficios de su participación y muchas veces se convierte solo en un medio para obtener información por parte de quien dirige o ejerce autoridad

---

<sup>5</sup> <sup>5</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/madre de familia.

Finalmente, la participación es caracterizada como democrática y directa. Se percibe que la participación es democrática porque se cuenta con un espacio para presentar quejas, para expresar las propias ideas, y para tomar acuerdos por mayoría.

*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. (P9: C4AD1.txt - 9:29 [253:255]).*

De otro lado, se percibe que la participación es directa porque se responde positivamente a la convocatoria del director de la escuela y se hace acto de presencia en la reunión.

*Es una participación directa: nos convoca la dirección, siempre estamos presentes a las llamadas; estamos presentes en las circunstancias que requiere ¿no? Por ejemplo, asambleas de coordinación; nosotros debemos participar ahí a nivel de institución para cualquier evento, puede ser pedagógico o de carácter administrativo, tanto con los padres de familia... y cumplimos ¿no? nuestra participación directa. (P4: C3P1.txt - 4:3 [35:41]).*

La democracia a la que los sujetos se refieren tiene estrecha relación con la elección de los miembros del CONEI. Es recurrente en el discurso de los sujetos la afirmación «elecciones democráticas» y «por mayoría de votos», significados que estarían asociados a la percepción de una participación democrática y directa en el CONEI. Con menor énfasis, se pone de relieve la percepción de la participación como la capacidad para el ejercicio de voz y voto, y para tomar decisiones justas, descentralizadas y democráticas (López 2005). Sin embargo, la participación aparece en la percepción de los informantes como la necesidad de cumplir una norma, antes que promover una participación verdaderamente democrática, aun cuando la califiquen como «democrática» y «directa». De otro lado, cabe destacar que en su discurso aparecen los verbos «vemos», «observamos», «vigilamos»; lo cual nos da una idea de alguien que se halla en posición estática, alguien que observa una realidad pero que no participa en ella para influirla o transformarla.

En los conceptos de participación manejados por los miembros del CONEI aún encontramos vacíos vinculados con la participación social, responsable y de calidad que propone la política 15 del Proyecto Educativo Nacional–PEN y con las capacidades que las instituciones requieren para asumir responsabilidades de gestión para lograr más y mejores resultados (política 14 del PEN).

En general los informantes reconocen que el CONEI crea una mayor transparencia, se democratiza las decisiones, se descentraliza los conflictos y se trabaja en equipo, lo que da mayor credibilidad a la gestión.

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

El CONEI tiene tres funciones: participación, vigilancia y concertación; sin embargo, desde la perspectiva de los informantes, la solución de problemas es la más importante. Lo interesante es que ella no abarca solo solucionar conflictos, función que aparece planteada en el reglamento como concertación, ello es «propiciar la solución de conflictos que se susciten en la escuela, priorizando soluciones concertadas frente a quejas o denuncias que no impliquen delito» (D. S. 009-2005ED art. 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, no dejando que el problema se agudice o que genere más 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 Sr. 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. En muy pocos casos se reúnen para discutir sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes o cuestiones pedagógicas orientadas a la calidad de los procesos educativos.

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»* (P11: C4D2.txt - 11:17 [175:183]). 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 que sean situaciones de delito grave como robo, maltrato infantil o acoso sexual, donde el CONEI sí tiene la obligación de denunciar. De esta forma se buscan solucionar los problemas internamente lo que –desde la perspectiva de los informantes– es más rápido y efectivo.

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 hay casos en los que los sujetos –especialmente los padres de familia– prefieren acudir directamente a la UGEL al no ser escuchados y haber agotado todas las instancias internas de la escuela. Y en otros casos, cuando el problema persiste –a pesar de haber sido tratado en el CONEI– y habiéndose agotado las formas para solucionar el conflicto internamente, se lo 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 sea 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 (no cumplimiento de las 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 fotocopidora); y muy poco tiempo a la gestión pedagógica con 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 que está normada para el CONEI. Desde la perspectiva de sus miembros ella 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: *(...) que todo esté en orden ¿no?, en todos los aspectos, con los profesores, con los alumnos, con el kiosco, con la librería, con la dirección, con el servicio de limpieza, estamos mirando si funciona bien y todo mantener en orden (...)* (P6: C3PF1. txt – 6:38 [449: 456]).

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.

La vigilancia se centra principalmente en asuntos administrativos y menos en los pedagógicos: ¿Qué tanto 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? Temas que son poco mencionados por los informantes y que aparece aun 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 a 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*» (P34:

C1P2. txt – 34: 17 [301: 304]). Es así que solicitan y verifican los ingresos y egresos tanto de recursos propios como 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.

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 los docentes y padres de familia 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 de los docentes. 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 comunicársela el mismo día.

De 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.

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»* (CP20: C5P2. Txt - 20:31 [232:235]). Por otro, se le 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 2002).

### ***La micropolítica de la participación: la ausencia de los estudiantes y padres***

El CONEI es percibido como la máxima autoridad de la institución por su reconocimiento legal. Como señalamos antes, en nuestro país como en otros de la región, la participación en las escuelas a través de los CONEI, como lo afirman López (2005) y CERCA (2004) también ha sido inducida por el Estado. Es un órgano de gestión reconocido legamente y que respalda y legitima las decisiones del director, esto es –según los entrevistados– que las decisiones tomadas y los problemas son responsabilidad ya no solo del director sino de todos los miembros 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.

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 sus inquietudes para llevarlas a la reunión del CONEI donde opinan y hacen propuestas, participan en el desarrollo de proyectos y toman decisiones, aunque muchas veces las reuniones 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. Valorán 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.

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.

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 estos 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».

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... (6D2.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.

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 conscientes del ejemplo que son para la comunidad educativa. 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, como expresamos antes.

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.

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
<i>...ellos quieren hacer lo que quieren, a veces hay profesores de que «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]).</i>	<i>...a veces los miembros del CONEI, como son elegidos por los profesores, ellos piensan queee... bueno es... un director más... son ellos, quieren actuar en cosas que no les competen. (C2D1.txt - 36:34 [379:382])</i>	<i>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]).</i>

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 COCOI<sup>6</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*

<sup>6</sup> COCOI: comité de coordinación interna

*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 las buenas ideas en 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. Por ello, los informantes resaltan la necesidad de 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. 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 en 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, la que puede hacer que la escuela avance hacia los caminos de una gestión democrática.

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.

### ***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.

En primer lugar, el CONEI está representando una carga de trabajo adicional al profesor, a quien no se le reconoce 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 hemos confirmado cuando las reuniones del CONEI suelen realizarse fuera del horario de clases; o cuando deben abandonar sus aulas o sus labores para asistir a alguna reunión. En la normativa no se ha previsto ello, dejando que la participación se dé 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 se genera 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 12 horas de lo que es la parte académica y tenías las 12 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 incluida 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... (P5: C3P2.txt - 5:59 [481:503]).*

Para participar en el CONEI se está apelando al compromiso, a la identificación con la escuela, a las ganas de trabajar, al amor a la institución, a 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 como 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.

Otra condición importante reconocida por los informantes es el conocimiento y claridad de las normas y funciones del CONEI. 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 las normas vigentes. Los administrativos y los padres de familia son quienes demandan mayor capacitación por parte del Ministerio de Educación o por parte de la Dirección. Además de la información sobre las normas y las funciones, los informantes exigen el desarrollo de capacidades para concertar, vigilar y participar<sup>7</sup>. Se resaltan capacidades como saber expresar opiniones o saber resolver conflictos.

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.

De otro lado, a decir de los entrevistados, las normas se confunden o se contradicen lo que genera malestar e incertidumbres en las tareas que 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 es quien realiza ello.

*...venían los expedientes para una plaza, entonces directamente los recepcionábamos, 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 es 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. (P38: C2P1.txt - 38:34 [336:351]).*

---

<sup>7</sup> Las investigaciones de López, (2007), Muñoz (2009), Stojnic y Sanz (2007) y Andrade y Martínez (2007) también insisten en el tema de la formación de capacidades para la participación. Tema que parece aún no estar resuelto.

Del mismo modo sucede con la duplicidad de funciones con otros estamentos, como la Asociación de Padres de Familia (APAFA) o el municipio escolar. Hemos encontrado en los discursos de los padres de familia, que no logran marcar una diferencia entre las funciones que cumplen como miembros de la APAFA y el CONEI, lo que genera tensiones.

Finalmente, otra condición importante para el funcionamiento del CONEI es el establecimiento de vínculos externos y articulación con instancias de la comunidad. En este caso, la Municipalidad de Puente Piedra estaba incorporada al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa; por tanto, un representante del CONEI debería haber formado parte del Consejo Educativo Municipal-CEM. De igual manera, de acuerdo a la norma, el CONEI debe cooperar con el Consejo Participativo Local (COPALE) de su circunscripción. Al respecto, ningún informante, ni acta alguna, hace referencia explícita a este tipo de participación, lo que nos indica que no se está coordinando con los otros espacios formales de participación ciudadana que el Estado está promoviendo.

Los vínculos que se establecen con la UGEL, la Municipalidad, el Ministerio de Salud, la Defensoría del Niño, la Comisaría del distrito y alguna ONG son instrumentales para facilitar el desarrollo de actividades programadas en la escuela. No hemos encontrado un trabajo conjunto que revele la intención de articular los espacios de participación, concertación y vigilancia a nivel intersectorial y con organismos de la sociedad civil.

### **Conclusiones**

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 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 políticas 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 financieros) y se reconoce logros en ellos. Sin embargo, no se ha avanzado 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 sobre asuntos vinculados con el aprendizaje de los alumnos, es decir, como un instrumento de eficacia educativa.

La investigación da cuenta que la dinámica cultural y micropolítica de la participación es muy compleja. Existen aún 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 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.

La desconfianza y ciertas resistencias a la participación, especialmente, de los padres de familia y de los alumnos se explican en la percepción que se tiene sobre ellos como sujetos sin capacidades. En el caso de los padres o madres de familia son percibidos como amenaza para la escuela por sus acciones de vigilancia, las que además son consideradas como una «intromisión». Para el caso de los estudiantes se les considera sin capacidades para participar cuando se trata de asuntos «de adultos» o simplemente, se ignora su participación. 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.

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 otorgue responsabilidades a otros, se compartan las responsabilidades porque se tiene confianza en que los otros tomarán decisiones de acuerdo a 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.

Y 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, 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*, N° 42, pp. 15-35. Fecha de consulta: 11/02/09.  
[http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/16661/Participacion\\_ciudadana.pdf](http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/16661/Participacion_ciudadana.pdf)

AGUILERA, Juan

- 2008 «Elementos configuradores de la autonomía en las organizaciones educativas». En 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, Gary.

- 1998 «Toward authentic participation: Deconstructing the Discourses of Participatory Reforms in Education». En *American Educational Research Journal*, Vol 35, N°4, pp. 571-603.

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 CentroAmérica

- 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](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, D. F., 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>

EGUREN, Mariana

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

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 MONTERO, Carmen (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.* Bruxelles: 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), número 35, pp. 1-32. Fecha de Consulta: 12/11/08

[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)

LLAMAS, José Manuel y SERRAT, Marisa

2002 «Is there a way out? A critical analysis of participation, leadership and management in Spanish schools». *International Journal of Leadership in Education*, Londres, vol 5, N° 4, pp. 303-322. DOI: 10.1080/13603120210151095. Consulta: 2 de febrero de 2009. <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=8974009&lang=es&site=ehost-live>>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN REPÚBLICA DEL PERÚ

2005 *Reglamento de la gestión del sistema educativo. Decreto Supremo N° 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.

ORAIÓN, Mercedes y PÉREZ, Ana María

2006 «Escuela y participación: el difícil camino de la construcción de ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Educación*. Madrid, N°42, pp. 15-29. Consulta: 20 de enero de 2009. <<http://www.rieoei.org/rie42a01.pdf>>

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.

VASQUEZ, 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.