



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

N° 35

**Una revisión a la
participación escolar
en América Latina^(*)**

María Margarita López C.

Abril 2006

^(*) Documento preparado para el Grupo de Trabajo sobre Descentralización Educativa y Autonomía Escolar (GDyA) de PREAL

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	3
2. UNA CARACTERIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR	5
2.1 LOS COMPONENTES DE LA GESTIÓN ESCOLAR	7
2.2 LA PARTICIPACIÓN DE LOS PADRES Y DE LA COMUNIDAD EN LA GESTIÓN ESCOLAR	8
2.2.1 El marco general en cada país	9
<i>Bolivia</i>	9
<i>Brasil</i>	10
<i>Colombia</i>	11
<i>El Salvador</i>	12
<i>Guatemala</i>	13
<i>Honduras</i>	14
<i>Nicaragua</i>	14
2.2.2 La participación por componente de la gestión escolar	15
a) Componente de gestión directiva	15
b) Componente de gestión pedagógica	16
c) Componente de gestión administrativa	17
d) Componente de gestión de la cultura y del clima escolar	19
e) Componente de relaciones con el entorno	20
2.2.3 Posibles indicadores de éxito de la participación escolar	20
3. SUGERENCIAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR	23
3.1 LOS RIESGOS DE LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR	23
3.2 LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN ÁMBITOS PRECISOS DE LA VIDA ESCOLAR	24
CONCLUSIONES	27
BIBLIOGRAFÍA	29

PRESENTACIÓN

El propósito de este documento es hacer una revisión de las normas, programas y prácticas relacionadas con la participación de padres de familia y comunidad en el ámbito escolar en siete países de América Latina: Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua¹. La selección de estos países se hizo teniendo en cuenta que todos han entregado la toma de decisión en algunos temas al nivel escolar. Se espera que la descripción de estas experiencias permita extraer lecciones susceptibles de contribuir al mejoramiento de la participación ya existente, así como ofrecer sugerencias a aquellos que inician la puesta en marcha de medidas similares. La revisión está basada en información secundaria que de manera general es más abundante para las experiencias centroamericanas que ya han sido objeto de varias evaluaciones, lo cual permite incluir en ocasiones aspectos observados en su puesta en marcha. En cuanto a la información relacionada con las experiencias suramericanas, ha sido tomada principalmente de leyes y decretos que, aunque vigentes, no han sido necesariamente implementados en su totalidad.

La participación objeto de esta síntesis se refiere a la de los padres de familia y de la comunidad externa a la institución educativa, entendida como la participación de los “clientes” del servicio educativo. El documento no profundiza entonces en la participación de los actores internos como son por ejemplo los docentes en tanto miembros del equipo profesional de la escuela, aunque por supuesto se presume que su participación en las diferentes actividades escolares es beneficiosa para el desarrollo de las mismas.

En la primera sección se hace un acercamiento al tema de la participación comunitaria, sus objetivos y formas de expresión; en la segunda se caracteriza la participación escolar en los siete

países de acuerdo con su manifestación en los distintos ámbitos de la vida escolar; y finalmente se hacen algunas sugerencias para su optimización partiendo de la idea que hay espacios en los que la participación es más útil y eficaz y puede tener un valor agregado importante frente al tema general del mejoramiento del servicio educativo. Esto último, en el marco de programas de participación inducida por el Estado que parecen ser los más corrientes y necesarios debido a la escasa tradición de participación autónoma que se registra en los países latinoamericanos.

1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación de los individuos y de la sociedad civil en los diferentes ámbitos de expresión del Estado ha sido un tema recurrente en los análisis de política que involucran el concepto de democracia. La posibilidad de expresar la voz o el voto, o ambos, en la toma de las decisiones, ha generado estudios en relación con los diferentes mecanismos en que se manifiesta la participación y la identificación de los distintos actores involucrados. Así, además del comportamiento individual y sus impactos en las decisiones políticas, se ha profundizado en el conocimiento de la expresión de grupos más o menos organizados como los grupos de interés y los movimientos sociales.

La convicción en torno a la construcción y defensa de la democracia ha llevado a establecer principios y prácticas que definitivamente propenden por la ampliación de espacios de expresión de los diferentes actores sociales. En ese sentido, se han hecho ajustes en la organización institucional de los Estados para permitir e incentivar dicha manifestación. La concreción de estas expresiones de voz y de voto se da en ámbitos distintos como pueden ser, por ejemplo, el de los niveles territoriales de gobierno o el de la organización sectorial (educación, salud, medio ambiente, etc.). De hecho, en cada uno de estos ámbitos la práctica democrática de la participación opera de manera diferente, influenciada por la historia misma de

¹ Agradezco a Margarita Peña por los comentarios y sugerencias realizados a las versiones anteriores de este documento.

las instituciones, por las demandas de los grupos más cercanos al tema y por las oportunidades de cambio que se presentan.

Basado en los resultados de una investigación empírica realizada en Italia, Robert Putnam (1993) puso de relieve que la calidad de la vida cívica es fundamental para el éxito de las instituciones en una sociedad democrática. Así construyó el concepto de “comunidad cívica” que se caracteriza por el involucramiento de los ciudadanos, la igualdad política, la solidaridad, la confianza y tolerancia, y una vida asociativa fuerte, elementos que facilitan la coordinación y la cooperación para beneficios mutuos de los individuos. La conclusión de su estudio sugiere que las democracias (y sus economías) funcionan mejor cuando existe un compromiso cívico-independiente y con larga tradición.

Esta idea ha estado ligada al concepto de capital social que desde los años sesenta fue objeto de trabajo e investigación de científicos sociales tan destacados como J. Jacobs, J.S. Coleman y P. Bourdieu y que se refiere a las relaciones entre los individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y de confianza que se dan entre ellos. Paralelo a este concepto, está también el de “sociedad civil” que se ha convertido en un pilar en los debates sobre democracia y democratización, especialmente planteando la necesidad de su fortalecimiento. Estos elementos, analizados desde las ciencias sociales, confluyen todos en la necesidad de ampliar los espacios y los mecanismos de participación creando así una práctica arraigada que permita consolidar las democracias. Son alentadores también, puesto que se argumenta que la construcción progresiva de esta práctica se revierte en cambios políticos y sociales progresivos. De acuerdo con Putnam, la acumulación de capital social, como confianza, normas y existencia de redes, tiende a reforzarse a sí misma y a ser acumulativa.

Pasando al espacio de las políticas sociales, se observa una tendencia marcada desde hace ya varias décadas hacia el fortalecimiento de la participación de las comunidades². Teniendo en

cuenta que la política social se expresa en la definición y puesta en marcha de servicios sociales específicos, el discurso de la participación y la normatividad relacionada han afectado temas como la planeación, la ejecución y la evaluación de dichos servicios, ampliando además el espacio de una participación consultiva y representativa a una mucho más activa en la ejecución de los mismos. De esta manera, el hecho de involucrar más al ciudadano en las decisiones que afectan el curso de la política social ha sido tomado como un elemento de fortalecimiento de la democracia que permite, además de reforzar el sentido cívico, mejorar la confianza del público en la administración y legitimar el proceso de decisión (OCDE, Citizens as Partners, 2001).

Estos elementos, que sitúan el tema en una perspectiva de análisis institucional, se refuerzan con otros que muestran que la intervención ciudadana en la política social ha tenido efectos en el mejoramiento de la administración y en la entrega misma de los servicios, principalmente al constituirse en un mecanismo de presión, de control o de veeduría hacia quienes tienen la función de operacionalizarlos. Adicionalmente, porque puede mejorar la calidad de las decisiones al incorporar mayor información aportada por los participantes.

Desglosar los objetivos generales de la participación ciudadana que han sido mencionados y que se ajustan a principios democráticos y de eficiencia administrativa, permite ver más claramente las posibilidades de su operacionalización. De manera general, se puede afirmar que la participación ciudadana busca 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. Asimismo, la participación ha sido vista como una posibilidad para proteger a los ciudadanos de violaciones causadas por factores como el clientelismo, la corrupción, el autoritarismo o la discriminación de ciertos grupos. Finalmente, ha adquirido un papel relevante en las últimas décadas en la disminu-

² Este hecho sobrepasa incluso el espacio de las políticas sociales; así por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha puesto de relieve la participación de la sociedad civil en la gestión del gasto público como un factor para mejorar los resultados sociales y económicos, reforzando al mismo tiempo la confianza en las instituciones (Heimans, 2002). En América Latina se tienen ya experiencias de

formulación participativa del presupuesto como la de Pôrto Alegre en Brasil (World Bank, 2004: 42) o la elaboración de presupuestos zonales en el municipio de San Pedro Sula en Honduras que fue pionero en implantar la Ley de Municipalidades y la puesta en marcha de la negociación institucional en los Cabildos Abiertos (Chávez, 2003).

ción y eliminación de fallas en la prestación de servicios, básicamente porque los participantes traen información nueva con la que antes no se contaba y que ayuda a identificar mejor los problemas, sus causas y posibles soluciones, involucrándose, además, en los procesos de rendición de cuentas.

En cuanto a las formas de expresión de la participación suele darse una discusión que separa la participación autónoma o de base, es decir, aquella que ha sido catalogada por las ciencias sociales bajo la categoría de la acción colectiva, de la participación inducida, organizada y controlada por el Estado. Esta última ha sido un elemento fundamental del pluralismo en los sistemas democráticos pero también puede ser vista en ocasiones como un mecanismo para calmar o bloquear movimientos sociales de base en su crítica, reivindicaciones y exigencias. La legitimidad, el éxito y la sostenibilidad de una u otra forma han sido estudiadas en diferentes contextos³.

Dada la escasa tradición participativa en los países latinoamericanos⁴, para que los ciudadanos se involucren de manera activa en las decisiones y procesos, la participación debe en muchos casos ser inducida. En comunidades pobres donde la ley del mercado no funciona y por lo tanto la oferta de cierto tipo de servicios sociales —educación y salud por ejemplo— es escasa, nula o bastante deficiente, los individuos no cuentan con la posibilidad de elección del prestador del servicio ni tampoco tienen opción de cambio cuando no están satisfechos con el oferente. En esos casos, la participación de la comunidad se convierte en un mecanismo clave para que la poca oferta disponible se adecue a las peticiones y necesidades particulares del grupo social y mejore. Un ejemplo que ilustra estos dos tipos de participación es lo

sucedido en El Salvador en el marco del Programa EDUCO: al inicio, la comunidad, de forma espontánea, fue la promotora de la creación y administración de escuelas en lugares donde el Estado no llegaba, y posteriormente este esquema fue retomado e inducido desde el Ministerio motivando a las comunidades de las zonas rurales a ejercer la administración de las escuelas estatales.

Otro tema fundamental en las formas de expresión de la participación ha sido el de su análisis a la luz del tipo de comunicación que se utiliza entre los diferentes actores. Especial preocupación se observa por este tema en documentos relativamente recientes de la OCDE (2001) en los que se promueve la idea de superar la relación puramente informativa entre las administraciones y los ciudadanos para lograr una participación activa que se caracteriza por una relación donde la información fluye entre las dos partes⁵. Esto incluso en contextos de toma de decisión en los que prima la democracia representativa que requiere igualmente de individuos capaces de discutir, formular opciones y tomar decisiones.

Los elementos anteriores permiten organizar la participación ciudadana con base en los objetivos que la motivan, es decir, el *para qué* de la participación, y también aportan elementos que ayudan a definir sus formas de expresión. A continuación se profundiza en estos elementos en el marco del servicio público educativo.

2. UNA CARACTERIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR

Siguiendo esta tendencia y como parte de las políticas sociales, el sector educativo ha incluido el elemento de la participación ciudadana en diferentes momentos. Así, es ya común que algunos representantes de grupos organizados participen

³ Entre otros muchos se destacan los trabajos de Mancur Olson, (1965, *The Logic of Collective Action*); Sidney Tarrow (1994, *Power in Movement*); Elinor Ostrom (1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*); Arturo Escobar y Sonia Álvarez (Ed.) (1992, *The Making of Social Movements in Latin America*). En ellos se estudian elementos sobre las razones que motivan las acciones colectivas, el poder de los movimientos sociales, su éxito y debilitamiento, los efectos sobre las vidas personales de los individuos que participan en ellos y el efecto sobre las reformas y las instituciones políticas.

⁴ En un índice de participación ciudadana que mide la intervención de los particulares en actividades públicas, calculado para siete países de la región en el marco del proyecto "Red Interamericana para la Democracia" de la USAID y Partners of the Americas, el resultado promedio es de 2,5 sobre 20. Ver en: [www.participa.cl/Documentos/PRESENTACION_IPC_EN_7_PAISES_06.12.04\(2\)Consulta_en_línea_realizada_el_25_de_abril_de_2005](http://www.participa.cl/Documentos/PRESENTACION_IPC_EN_7_PAISES_06.12.04(2)Consulta_en_línea_realizada_el_25_de_abril_de_2005).

⁵ En la relación de carácter unidireccional, la administración produce y entrega información; de esta manera tiene un rol pasivo de entrega de esta cuando le es solicitada y otro más activo por medio de su difusión. La relación bidireccional, en la que se clasifican los procesos de consulta, se caracteriza a su vez por un retorno de información de los ciudadanos a la administración. En este caso la administración define previamente el tema de consulta a los ciudadanos y requiere que estos estén informados. Finalmente, está la relación basada en el *partnership* entre la administración y los ciudadanos, en la cual se da una participación activa en el proceso de decisión de las políticas públicas. Esta relación reconoce a los ciudadanos la posibilidad de proponer opciones y de orientar el diálogo sobre las políticas, aun si la responsabilidad de la decisión final se mantiene en el gobierno (OCDE, 2001).

en la definición de las propuestas de planes educativos nacionales o de niveles territoriales, teniendo entonces acceso a voz cuando las decisiones dependen de instancias legislativas, y en algunas ocasiones a voto cuando se trata de validar o aprobar directamente dichos planes o las mismas propuestas que se llevan a otras instancias de decisión. En el ámbito escolar la participación se expresa a través de la voz y/o el voto de los diferentes actores-directivos, maestros, estudiantes, padres y comunidad local. Puede ser representativa como es el caso de las juntas o consejos escolares, directivos y académicos, en los que hay representantes de todos o de algunos de los actores enumerados, o puede en ocasiones ser directa en actividades puntuales.

En América Latina se ha vivido una ola democratizadora desde los años ochenta, cuya consolidación se dio en mayor medida en la década de los noventa. Su expresión se concretó en la expedición de nuevas constituciones en algunos países y en la opción por la descentralización política y administrativa. En ese marco, las reformas incluyeron elementos de participación ciudadana en los distintos niveles territoriales y de prestación de los servicios, influidas también por el diseño de los créditos externos que empujaron temas de ajustes fiscales y de ampliación de la base de los actores que participan en la prestación de los servicios⁶. Los sectores educativos se vieron entonces permeados por estos temas que llegaron hasta el nivel escolar estableciendo instancias de participación que van desde la asesoría hasta la administración directa del servicio por parte de la comunidad.

Se observan diferentes niveles de participación o compromiso de los padres y de la comunidad en general, que van desde el uso de los servicios (como es el mecanismo de selección por parte de los padres de las escuelas subsidiadas en Chile), pasando por contribuciones y asistencia a reuniones, hasta formas en las que desempeñan acciones concretas en la entrega del servicio educativo y en la toma de decisiones en

las etapas de análisis de los problemas, la planeación, ejecución y evaluación. Todo esto en los diferentes temas que atraviesan la vida escolar como son el curricular y pedagógico, la administración y el clima escolar⁷. En el gráfico siguiente se observa que en teoría todos los padres pueden tomar la decisión de enviar su hijo a una determinada institución (aunque, por supuesto, se presentan restricciones debido a la oferta disponible) y que a medida que se da un mayor involucramiento en decisiones relacionadas con la gestión, disminuye el número de actores participantes.

Las juntas o consejos escolares en tanto organismos de representación de los padres y de la comunidad se ubican en la parte superior de la pirámide. En algunos casos han pasado de ser simplemente grupos a los que las autoridades escolares informaban acerca del funcionamiento de la institución educativa, para integrarse más a la vida escolar y tomar decisiones que afectan tanto las orientaciones de la escuela como su administración. Probablemente uno de los cambios más profundos que da muestra de esta capacidad de decisión en lo administrativo se observa en los consejos escolares de los países centroamericanos estudiados ya que seleccionan a los docentes, los contratan, evalúan su desempeño y tienen la potestad de despedirlos. En esa medida la cesión de la administración al nivel escolar va acompañada de la transferencia de la capacidad de decisión, a diferencia de otros esquemas de delegaciones en que el centro entrega responsabilidades administrativas a los niveles territoriales o escolares –por ejemplo el pago–, pero mantiene las decisiones estratégicas de selección y de despido.

Se cuentan entonces situaciones tan diversas como que los consejos hoy en día buscan recursos y aprueban gastos para infraestructura y mantenimiento (Bolivia, Brasil y Colombia son un ejemplo de ello), hasta que deciden y administran completamente la escuela como es el caso de varios países de Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador). Los países latinoamericanos se ubican así entre estos dos extremos con variaciones y características propias a su contexto e historia⁸.

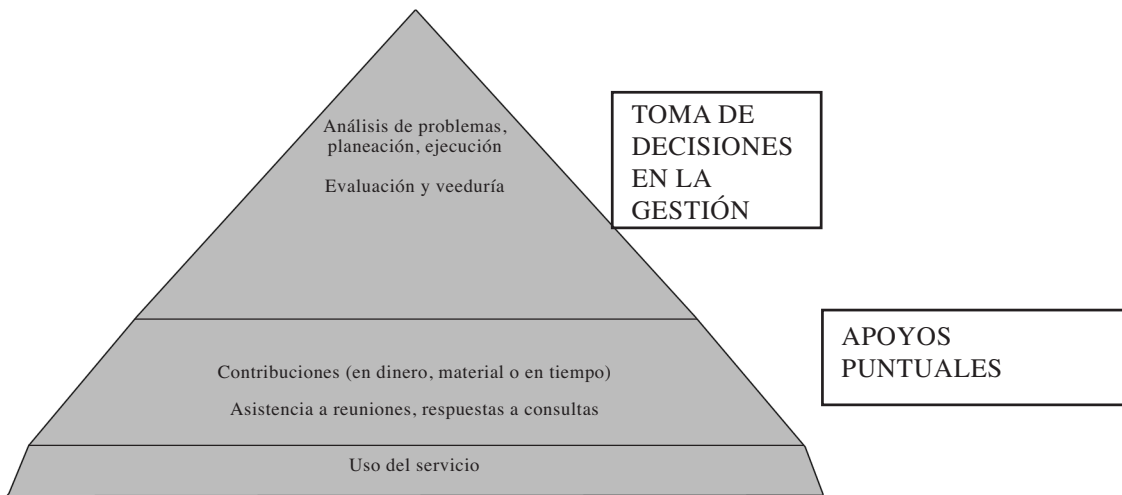
⁶ En una mirada bastante amplia a las reformas educativas ocurridas durante la década de los noventa en Bolivia, Ecuador, México, el estado brasileño de Minas Gerais y Nicaragua, Merilee Grindle (2004) desarrolla temas como el grado de avance de la implementación de las reformas, sus riesgos y las negociaciones a que han dado lugar. Con base en estos casos, la autora llega a conclusiones acerca de la dinámica de la reforma en América Latina poniendo de relieve elementos del proceso de formulación de las políticas públicas que inciden posteriormente en su puesta en marcha.

⁷ Coletta y Perkins (1995) y Uemura (1999) hacen la descripción de varias de estas situaciones puestas en marcha en proyectos educativos de diversos países.

⁸ La articulación entre las formas de participación al interior de la escuela y la participación de la comunidad en los asuntos edu-

GRÁFICO 1

LOS NIVELES DE LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR



2.1 LOS COMPONENTES DE LA GESTIÓN ESCOLAR

Retomando elementos de la sección anterior para llevarlos al sector de la educación básica, y más precisamente al nivel escolar o de la escuela en tanto prestadora del servicio educativo, partiremos del supuesto que la participación de los padres y de la comunidad en general puede afectar aspectos del funcionamiento de dicho servicio. Se trata de ver a la escuela como un espacio de micropolítica donde se observan claramente relaciones de poder y opciones para la toma de decisiones. Así, la institución educativa se convierte en un espacio en el que se refuerzan los principios democráticos de expresión de la voz y del voto, y en el que se dan relaciones de comunicación entre los actores escolares, que van desde la relación puramente informativa hasta la participación activa en la que el individuo es escuchado pero también interviene en las decisiones.

cativos a nivel local ha sido una preocupación que se manifiesta en un documento del BID (2001) que estudia entre otros, el caso de las escuelas EDUCO de El Salvador. En efecto, las instancias de participación de cada uno de estos dos niveles —el escolar y el local— parecen aisladas entre sí. Esta articulación parecería ser un reto pendiente en muchas de las reformas que tocan a los sectores sociales.

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

Pese a la recurrencia del tema de la participación escolar en el discurso, con contadas excepciones como el caso de la reforma educativa emprendida en el estado de Minas Gerais desde 1992 o las de Nicaragua y El Salvador, en los demás países su puesta en marcha ha sido bastante lenta. Sin embargo, en la actualidad se cuenta ya con una experiencia más cierta, aunque disímil y con muchas debilidades. Para comprender mejor esta situación y con base en información secundaria, se mostrarán aspectos de la normatividad que sirve de marco a estas medidas, la caracterización de las organizaciones y grupos existentes, quién toma las decisiones y los mecanismos establecidos para esto, así como los campos de la vida escolar en que se da más comúnmente la participación.

Surgen además preguntas alrededor de la importancia y el efecto de la participación en esos

diferentes campos. ¿Es igualmente bienvenida y útil la participación en todos, o se debería privilegiar en unos temas puntuales? Las evaluaciones realizadas a algunas de las experiencias sugieren respuestas en ese sentido.

Con el ánimo de desagregar las opciones de participación de los padres de familia y de la comunidad en general en la vida escolar, es pertinente identificar las actividades que se dan en la cotidianidad de la institución educativa. Sobre la base de literatura acerca del funcionamiento de las escuelas se han identificado dichas actividades, buscando por un lado verificar en cuáles de ellas se está dando la participación y en cuáles definitivamente esto no ha sucedido.

Varios son los modelos que permiten dar esa mirada a profundidad a la vida escolar. En este documento se han adoptado básicamente el de las Escuelas Efectivas y el del *School-Based Management (SBM)*. El primero se refiere a escuelas que tienen unas determinadas características y procesos comunes que les permiten lograr resultados en todo tipo de contextos: misión clara, altas expectativas de logro, liderazgo instruccional del director, monitoreo frecuente del progreso de los estudiantes, oportunidad para aprender y estudiantes dedicados a ello, contextos seguros y organizados, relaciones entre la escuela y los padres, en las que los padres entienden y apoyan la misión escolar, ambiente colaborativo, y un rector líder de líderes que son también los docentes y demás actores (Lezotte, LW, 1991).

En cuanto al segundo, que incorpora la mayoría de estos elementos, incluye además un punto fundamental que consiste en la búsqueda del mejoramiento de la educación transfiriendo la toma de decisión a los colegios —a rectores, docentes, estudiantes y padres—, en temas de presupuesto, personal y currículo. Esto implica hacer competentes a los actores escolares para tomar decisiones que mejoren la administración con el objetivo de incidir en el aprendizaje de los estudiantes. Conduce, además, a ejercicios presupuestarios más realistas por cuanto padres y maestros se hacen más conscientes del estado financiero del colegio, de las limitaciones en el gasto y del costo de los programas. En este modelo los consejos escolares han asumido en ocasiones funciones de asesoría al director cuando es este el que decide, y en otras son directamente tomadores de decisiones. Se ha visto que la puesta en marcha del modelo requiere contar durante los primeros años de implementa-

ción con una capacitación para los consejos en temas como la toma de decisión, la solución de problemas, y dinámicas de grupo para todo el personal y miembros de la comunidad (Myers y Stonehill, 1993)⁹.

Se tienen así dos paradigmas de referencia; uno en relación con el objetivo de la escuela como formadora y el otro que adiciona un tipo de administración más autónoma en la que la participación de toda la comunidad escolar cuenta para la realización de sus objetivos. Tanto uno como otro han aportado elementos clave que permiten organizar la gestión escolar en los cinco componentes que se presentan de manera resumida en la tabla de la página siguiente¹⁰:

Dado que las distintas actividades que se desarrollan en la institución educativa se articulan alrededor de estos componentes, se utilizan en este documento para revisar con base en ellas los tipos de participación de los padres y de la comunidad.

2.2 LA PARTICIPACIÓN DE LOS PADRES Y DE LA COMUNIDAD EN LA GESTIÓN ESCOLAR

La organización de las actividades escolares alrededor de los componentes anteriores sirve de referencia para considerar el grado de participación que se da en cada uno de ellos en los países objeto de esta revisión. Es preciso reiterar que se hace una mirada principalmente a la participación de los padres y de la comunidad externa a la institución educativa, en tanto clientes de esta. Con el ánimo de hacer una introducción general al tema en los siete países, se presenta una breve reseña del marco en que se inscribe el tema de la participación escolar. Es importante mencionar que tan solo programas específicos en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua muestran estadios más avanzados de autonomía escolar con participación directa de los padres y la comunidad¹¹.

⁹ Entre 1993 y 1995 Wohlstetter y Albers (1995) hicieron una evaluación del SBM con base en lo que sucedía en escuelas de Estados Unidos, Canadá y Australia. Afirman que el SBM requiere un rediseño de toda la organización escolar que va más allá de cambios en el gobierno escolar. Para que funcione, los actores escolares deben tener una autoridad real sobre el presupuesto, el personal y el currículo.

¹⁰ La selección y definición de estos componentes se basa principalmente en el modelo de gestión escolar utilizado por Corpoeeducación para acompañar a las escuelas en procesos de mejoramiento en Colombia y que retoma elementos de los paradigmas mencionados.

¹¹ El caso de Nicaragua se diferencia de los otros dos ya que es más estructural y está avanzando de manera sostenida hacia una generalización de esta opción a lo largo del país para el año 2006.

COMPONENTES DE LA GESTIÓN ESCOLAR

Componente	Descripción
La gestión directiva	Corresponde a las tareas de definición de las grandes orientaciones filosóficas y estratégicas de la escuela
La gestión pedagógica	Concentra el <i>deber ser</i> de la escuela, hace posible y caracteriza la puesta en marcha del proceso de enseñanza-aprendizaje
La administración de los recursos físicos, humanos y financieros	Consiste en la organización del proceso de apoyo para el correcto funcionamiento de las gestiones directiva y pedagógica
La gestión de la cultura y del clima escolar	Profundiza en aspectos relacionados con las reglas, los roles y la tradición de la escuela, incluyendo las actividades relacionadas con el manejo del ambiente y relaciones que se viven en la organización
La gestión de las relaciones de escuela con el entorno	Se refiere a la agenda y procedimientos establecidos para la relacionarse con instituciones y actores externos a la escuela.

2.2.1 El marco general en cada país

Bolivia

Entre 1994 y 1996 se produjo un cambio político de grandes magnitudes en la organización territorial del Estado boliviano. Con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa, se incentivó el desarrollo de los actores políticos locales, con mecanismos para fomentar la participación ciudadana en las decisiones públicas (Jordana, 2002:51). Adicionalmente, en 1994 se aprobó la Ley de Reforma Educativa que estableció órganos consultivos para fomentar la participación de la sociedad civil en los niveles locales e intermedio incluyendo así como uno de sus grandes componentes el de la participación popular y dentro de este el funcionamiento de las Juntas Escolares.

Las Juntas Escolares, las Juntas de Núcleo y las Juntas Distritales fueron definidas como órganos de base, con directa participación de los interesados en la toma de decisiones sobre la gestión educativa en el nivel correspondiente (Decreto Supremo 23949 de 1995 y Decreto Supremo 25273 de 1999). Las juntas escolares corresponden al órgano de participación popular en las escuelas o Unidades Educativas; están conformadas por dos miembros de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)¹² respecti-

vas y por los padres de alumnos – un representante elegido por curso. Los miembros son elegidos por dos años, pueden ser ratificados y cualquier cambio debe ser realizado en asamblea de la OTB. No hacen parte de estas juntas ni los directores ni los docentes.

Tres años después de la expedición de la ley, 80% de las escuelas estatales ya tenían conformada su Junta Escolar, ascendiendo a un total de 11.081 juntas en funcionamiento, y calculándose en 50.000 las personas, diferentes a maestros, vinculadas al proceso (Molina, 1997). En un estudio realizado en cuatro municipios sobre el funcionamiento de las organizaciones de base, sobresale el papel importante de sindicatos, juntas de vecinos y más recientemente de las organizaciones sectoriales (en el caso de la educación, las juntas escolares) articuladas a las OTB, especialmente en la canalización de las demandas y en la fiscalización de la gestión municipal (Sandoval, 1998).

La reforma boliviana se ha centrado básicamente en los cambios a nivel de la municipalidad, lo que no es sorprendente puesto que se dio una

utilizaran realmente para beneficio de la comunidad. Muchas de ellas eran las mismas organizaciones con las que las comunidades indígenas se habían organizado y gobernado tradicionalmente. Corresponde a las OTB establecer las prioridades de la comunidad a través de ejercicios de planificación participativos asociados a la elaboración de un programa operativo anual en cada municipalidad y seleccionar los miembros de los comités de vigilancia encargados del seguimiento de las actividades del gobierno municipal (Oxhorn, 2002).

¹² Estas organizaciones (OTB) fueron creadas para asegurar que los nuevos recursos que la ley otorgaba a los municipios se

reorganización del paisaje político en torno a 311 gobiernos municipales que en su mayoría no solo eran nuevos sino que se crearon precisamente en lugares en los que el gobierno había estado manifiestamente ausente. A estos nuevos gobiernos locales se les asignaron importantes recursos económicos mediante la distribución del 20% de los ingresos del gobierno central sobre la base del número de habitantes (Oxhorn, 2002). De esta manera, con los nuevos recursos y responsabilidades que trajo al nivel municipal, la reforma inició la descentralización a ese nivel trascendiendo la desconcentración que ya existía en el sector educativo al nivel departamental. De acuerdo con un documento del Ministerio de Educación de Bolivia (2004), la educación está inmersa en un proceso de descentralización, donde los gobiernos municipales tienen el derecho de propiedad sobre los bienes muebles e inmuebles del servicio de educación pública, así como la obligación de construir, equipar y mantener la infraestructura educativa. La administración, supervisión y el control de los recursos humanos del servicio de educación se han delegado a las prefecturas de cada departamento, instancias que ejercen esa función a través de los Servicios Departamentales de Educación (direcciones departamentales y distritales).

Brasil

En 1999 las 26 unidades federadas brasileñas habían adoptado alguna forma de consejos escolares (Espínola, 2002). Se aplicaba así la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 que incluyó la participación de la comunidad escolar y local en los Consejos Escolares o en organismos equivalentes.

En los últimos años este tema se ha reactivado para hacerlo más efectivo. En septiembre de 2004, el gobierno federal lanzó el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares con el objetivo de divulgar su importancia en la educación básica y para estimular la creación de nuevos organismos colegiados y fortalecer los ya existentes. Datos de la Secretaría de Educación Básica señalan la existencia de más de 60 mil consejos en escuelas públicas y privadas del país. Estos órganos están formados por maestros, funcionarios, padres, alumnos, directores y miembros de la comunidad local; tienen funciones deliberativas, consultivas, fiscales, de movilización y son corresponsables por la gestión administrativa, financiera y pedagógica de la escuela.

La norma que formaliza dicho programa señala además entre sus propósitos el de poner en marcha políticas de inducción para la implementación de los consejos, promover la capacitación de los consejeros utilizando inclusive metodologías de educación a distancia y estimular la integración entre los consejos. Para fortalecer su trabajo, el Ministerio de Educación lanzó un paquete de materiales "*Conselhos Escolares: uma Estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública*", que consta de cinco cuadernillos donde se dan elementos de consulta para los dirigentes de las secretarías de educación, se explican las tareas de los consejos y se incluye un análisis de la legislación¹³.

La evaluación de la práctica de algunos consejos escolares en Brasil muestra resultados que ilustran su funcionamiento. En un estudio realizado en 10 instituciones educativas de Ceará se concluye que predominan los docentes como presidentes de los Consejos Escolares, mientras que los padres tienen solamente una posición de asesoría. Dentro de sus funciones se destacan la deliberativa en torno a las decisiones relacionadas con la orientación de las acciones pedagógicas, de gestión y administrativo-financieras, así como la función más decisoria que consiste en establecer las prioridades de gasto determinando dónde y cómo aplicar los recursos. Estos consejos se reúnen periódicamente para analizar problemas cotidianos de las escuelas y se afirma que han incidido en el mejoramiento de la infraestructura y en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Se menciona también que falta divulgar internamente en la escuela lo que hacen y que requieren de capacitación para comprender mejor su papel y atribuciones (CONSED, 2004).

Otra experiencia que fue objeto de evaluación por la innovación que significó en términos de la autonomía para la toma de decisiones escolares y la participación comunitaria fue la adelantada en el estado de Minas Gerais durante la década pasada. Dos fueron las estrategias clave de dicha reforma: la reestructuración de los consejos escolares y la selección competitiva de los directores. En cuanto a los primeros, desde 1992 vieron ampliadas sus funciones permitiendo la participación de la comunidad escolar en el pro-

¹³ "Programa vai fortalecer conselhos escolares". Noticia consultada en mayo 25 de 2005 en: <https://www.planalto.gov.br/secgeral/noticias/noticia52.htm>

ceso de selección de directores con base en la evaluación de su capacidad técnica y la aptitud para el liderazgo. Con respecto a las funciones transferidas a la escuela en los ámbitos de la autonomía pedagógica, financiera y administrativa se observaron distintos grados de avance. En general, la autonomía financiera fue la que avanzó con mayor rapidez y los consejos escolares participaron más activamente en este aspecto. En cuanto a la autonomía administrativa, aunque la reforma preveía que los consejos escolares se involucraran en todas las decisiones, estos centraron su atención en el mantenimiento de la infraestructura, dejando en segundo plano las decisiones de administración de personal. Por último, la participación de los consejos en el área de la autonomía pedagógica era en gran medida simbólica, puesto que los padres no se sentían capacitados para ello (Unesco).

Pese a los avances mostrados, esta reforma de Minas Gerais fue derogada y posteriormente las elecciones del director de escuela dependieron del apoyo del gobernador del estado, quien revirtió aspectos importantes de la reforma.

Se destaca igualmente en Brasil el Programa Dinero Directo a la Escuela creado en 1995. Uno de los elementos destacables es que su gestión está a cargo de Unidades Ejecutoras compuestas por personas de la comunidad escolar interesadas en el mejoramiento de la escuela, que participan activa y sistemáticamente en su gestión administrativa, financiera y pedagógica. Estas unidades se constituyen como entidades de derecho privado sin fines de lucro y son obligatorias en todas las escuelas públicas con más de 100 alumnos. Son conocidas como Asociación de Padres y Maestros, Cajas Escolares, Consejos Escolares, Círculos de Padres y Maestros, o Cooperativas Escolares, y asumen la función ejercida tradicionalmente por los estados y municipios al hacerse responsables de la recepción y ejecución de los recursos financieros transferidos por el nivel federal. Aunque se presentan diferencias entre los estados respecto a los mecanismos de transferencia y los criterios de distribución, en general los traspasos de fondos se realizan una vez al año en forma directa a las unidades ejecutoras, según el número de alumnos matriculados en cada escuela de acuerdo con el censo escolar del año anterior, y según la situación socioeconómica de la región donde se encuentra la escuela (PREAL, 2001). En 2002 cerca de 72 mil escuelas tenían su Asociación mientras que al inicio del

programa tan solo 11 mil contaban con ellas (Souza, 2005).

Colombia

Como un corolario de las reformas iniciadas en la década pasada en Colombia con la expedición de una nueva Constitución en 1991 y de la Ley General de Educación de 1994, se establecieron espacios claros de participación de los padres y la comunidad en el ámbito escolar. De hecho, la misma Constitución (artículo 68) prevé que la comunidad educativa, entendida como aquella que conforman estudiantes, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores escolares, participe en la dirección de los establecimientos educativos. Todos ellos, según su competencia, deben participar en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha de la institución educativa.

Los desarrollos legislativos posteriores definieron de manera más precisa los actores y las funciones que hoy en día tienen en la prestación del servicio educativo. Así el Gobierno escolar quedó conformado por: el Consejo Directivo, como instancia de dirección, de participación de la comunidad educativa y de orientación académica y administrativa del establecimiento; el Consejo Académico, como instancia superior para participar en la orientación pedagógica del establecimiento; y el Rector, como representante del establecimiento ante las autoridades educativas y ejecutor de las decisiones del gobierno escolar. En cuanto a los padres, se les atribuye un involucramiento activo a través de su participación en las asociaciones de padres de familia, en el Consejo Directivo y en los comités que se crean en la institución para velar por la adecuada prestación del servicio.

El Consejo Directivo está integrado por ocho personas: el rector, quien lo preside y convoca una vez por mes; dos representantes del personal docente, elegidos por mayoría de los votantes en una asamblea de docentes; dos representantes de los padres de familia elegidos por el consejo de padres de familia que está conformado por representantes de cada grado; un representante de los estudiantes elegido por el Consejo de Estudiantes; un representante de los ex alumnos elegido por el Consejo Directivo; y un representante de los sectores productivos organizados en

el ámbito local o de las entidades que auspicien el funcionamiento del establecimiento educativo. Este representante es escogido por el Consejo Directivo, de candidatos propuestos por las respectivas organizaciones.

Los Consejos Directivos tienen funciones que van desde la planeación y evaluación del Proyecto Educativo Institucional, pasando por la aprobación del presupuesto de la institución educativa, la toma de decisiones sobre los estudiantes (admisiones, estímulos y sanciones) y la aprobación del manual de convivencia de la escuela.

Después de una década de aplicación de esta normatividad, poco es lo que se puede decir sobre el impacto de los consejos directivos en el funcionamiento de las escuelas. Se sabe que cumplen con la realización de las reuniones periódicas requeridas y que han sido los ratificadores de los proyectos educativos institucionales. Sin embargo, no hay evaluaciones que muestren su impacto en el funcionamiento de los establecimientos escolares ni sobre sus fortalezas o debilidades.

Para aportar un aire nuevo al tema de la participación, el Ministerio de Educación expidió recientemente un decreto que busca promover y facilitar la participación de los padres a través de Consejos de Padres en los procesos de mejoramiento escolar (Decreto 1286 de 2005). El decreto, cuya aplicación plena está prevista para el año lectivo 2006 en todas las instituciones educativas, establece que los Consejos de Padres estarán integrados por mínimo uno y máximo tres padres de familia por cada grado que ofrezca el establecimiento educativo. Está previsto que se reúnan como mínimo tres veces al año por convocatoria del director, o por derecho propio. Las sesiones del consejo de padres serán presididas por un padre de familia, elegido por ellos mismos y no podrá haber reelección de los miembros por un período adicional.

La presencia de los consejos directivos y de los consejos de padres plantea interrogantes en cuanto a la articulación de sus funciones. Se requerirá de mucho liderazgo de parte del director de la institución para que estas dos instancias avancen de manera paralela y coordinada.

El Salvador

El Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) se inició en El Salvador

en 1991 para dar respuesta principalmente a la necesidad de incrementar la cobertura de la educación preescolar y básica de las comunidades ubicadas en las áreas rurales. Terminaban años de guerra civil durante los cuales muchas comunidades organizaron de manera autónoma el servicio educativo local (tanto su financiación como su administración) debido a la ausencia del Estado en su territorio y la escasez de maestros por el problema del conflicto. En 1991 el Ministerio de Educación inició un proyecto piloto que apoyaba a unas de estas comunidades asumiendo el costo del servicio pero dejándoles el manejo administrativo tal como lo habían estado haciendo hasta entonces.

La experiencia piloto consistió en la creación de seis Asociaciones Comunes para la Educación, ACE, las cuales hicieron una elección democrática de sus directivas. El Ministerio capacitó a tres miembros de cada una de ellas en temas administrativos y financieros, y así seleccionaron a los maestros y recibieron los fondos correspondientes para el funcionamiento de la escuela. Con base en esta experiencia se negoció un crédito externo con el Banco Mundial para llevar el programa a tres de los catorce departamentos del país y hoy en día el programa ha sido adoptado para todas las zonas rurales del país. Las dimensiones de esta iniciativa han sido resumidas por Meza y otros (2004) así: en 1991 participaron 263 ACE beneficiando a 8.416 estudiantes; en el año 2003 se contaban más de dos mil ACE administrando alrededor de US\$ 50 millones (aproximadamente un 12% del presupuesto nacional para la educación) y 362.000 estudiantes beneficiados por el programa.

EDUCO se basa en la creación y legalización de las Asociaciones Comunes para la Educación, ACE, para que sean estas las receptoras, administradoras de los recursos que les transfiere el nivel central y responsables por la prestación del servicio educativo. Estas Asociaciones son organizaciones conformadas por personas de una misma comunidad que eligen anualmente, con posibilidad de reelección, una Junta Directiva conformada por un presidente, un vice-presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales. La Junta Directiva es la responsable de contratar a los maestros y de administrar los fondos transferidos por el nivel central. Las ACE pueden organizar actividades con el fin de adquirir fondos que permitan beneficiar a la comunidad

en el plano educativo (Meza, s/f/p). De acuerdo con información del Ministerio de Educación, se estima que los miembros de las asociaciones dedican aproximadamente 43,5 días de trabajo al año en actividades como la capacitación en gestión, la administración financiera y de personal, la adquisición de material para la escuela, reuniones y visitas de supervisión a las escuelas (Meza y otros, 2004).

El Ministerio de Educación es responsable de la transferencia de los recursos a las ACE, de establecer las orientaciones para el uso de dichos recursos, de producir el material de enseñanza-aprendizaje, de apoyar la organización, legalización y capacitación de las ACE y de monitorear a las escuelas.

La experiencia del Programa EDUCO ha permitido hacer algunos cambios en su implementación entre los que se destacan que actualmente corresponde a las ACE contratar a los *técnicos de enlace* encargados de proveer soporte administrativo y técnico a las ACE, asistencia técnica a los maestros, divulgación del programa, apoyo para la creación de escuelas de padres y madres ¹⁴, y facilitar las relaciones con el Ministerio de Educación (anteriormente estas actividades eran realizadas por los supervisores de distrito). De igual manera, las ACE pueden contratar a los asistentes administrativos encargados de organizar y monitorear a los consejos escolares.

Con el ánimo de promover una gestión más participativa y democrática de los servicios educativos, en 1997 se crearon los Consejos Directivos Escolares (CDE) en todas las escuelas públicas salvadoreñas. Participan en ellos los directores, maestros, alumnos y padres de familia y administran recursos transferidos desde el nivel central para la adquisición de material educativo y mobiliario, para mantenimiento de la infraestructura y para la capacitación de los docentes.

Pese a la apertura de los espacios de participación de los padres de familia que son las ACE y

los CDE, existe gran heterogeneidad en su funcionamiento; parecería, sin embargo, que son pocos los padres que están dispuestos a participar y que la mayoría delega en ellos las responsabilidades de la administración y organización del centro escolar (Lardé y otros).

Guatemala

El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) constituye una opción de autonomía escolar en la que la gestión está en manos de la comunidad. Inició su pilotaje en 1990 y tuvo una gran expansión con los Acuerdos de Paz de 1996. En dichos acuerdos se solicitaba al gobierno la descentralización de la educación y fue así como el MINED y la Comisión para la Reforma de la Educación se concentraron en la expansión del PRONADE que ya había mostrado resultados positivos en tanto sistema que permitía poner en marcha los objetivos de incrementar el acceso de los niños pobres y ubicados en zonas rurales, así como fortalecer la participación comunitaria en la administración escolar. El Ministerio estaba convencido de que el compromiso de la comunidad era esencial para un rápido incremento del acceso de los niños y jóvenes a la educación (Di Gropello, 2004). Pese al crecimiento importante que tuvo durante la década, en el período de 2000 a 2002 el programa tuvo un freno en su crecimiento debido a la disminución del apoyo político de la administración que inició su gobierno en ese momento (Corrales, 2004).

Las escuelas cubiertas por este programa se encuentran en zonas rurales remotas y ofrecen los niveles de preescolar y primaria. Para participar en él, las comunidades deben garantizar suficiente habilidad e interés para la gestión de la nueva escuela, que no haya otra escuela en tres kilómetros, contar con al menos 20 niños en edad de cursar preescolar o primaria, y que la comunidad no tenga maestros oficiales.

El programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo ha fomentado la creación de los Comités Educativos COEDUCA formados por quince miembros de la comunidad y creados por ley. A través de ellos se concede a la escuela un alto nivel de autonomía en la toma de decisiones otorgando voz y voto a los padres en su relación con el personal escolar.

Una vez firmado un convenio con la Unidad Coordinadora del programa, los COEDUCA reci-

¹⁴ Se trata de una estrategia educativa dirigida a la Junta Directiva de la ACE, a los padres de familia, alumnos, líderes comunales y todos los miembros de la comunidad, con el propósito de hacer que desarrollen aprendizajes y habilidades que los ayuden a desempeñar su rol, validarse como personas y mejorar su comunidad. Se busca orientar a los padres y madres de familia en su tarea educativa con los hijos, promover acciones de enriquecimiento personal, potenciar actividades que promuevan el desarrollo de la comunidad, y desarrollar en los participantes habilidades que hagan sostenible a las ACE (Meza, sin fecha).

ben asistencia técnica de organizaciones no gubernamentales o Instituciones de Servicio Educativo contratadas por el nivel central, para ayudarles a obtener su estatus legal, y para contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los docentes y de los consejos escolares. La capacitación tiene una duración de doce días a lo largo de un año. Estas entidades hacen el seguimiento y mantienen actualizada la información sobre la administración escolar, incluyendo la financiera.

Honduras

La descentralización en Honduras se apoya en la Ley de Municipalidades de 1990 que creó Consejos de Desarrollo Municipal para la organización y la participación ciudadana. El sector educativo presenta un funcionamiento desconcentrado en el que la Secretaría de Educación se ha departamentalizado pero se mantiene la centralización del proceso administrativo. La presión descentralizadora se observa en la reforma a la educación planteada en el Foro Nacional de Convergencia de 1994 y a través de la ejecución del proyecto PROHECO (Chávez, 2003 y PREAL, 2002).

El Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) se inició en 1999 inspirado en los programas EDUCO de El Salvador y PRONADE de Guatemala, con el objetivo de incrementar el acceso a la educación de los niños de las zonas rurales y de fortalecer la participación comunitaria en la toma de decisiones escolares. Al igual que esos programas, también se puso en marcha en zonas rurales remotas en los niveles de preescolar y primaria.

Para participar en el Proyecto, se exige a las comunidades estar localizadas en áreas rurales, tener mínimo 25 niños en edad de cursar preescolar o primaria, mostrar que no hay otra escuela en 3 kilómetros y que la localidad se encuentre en el área afectada por el huracán Mitch.

Las políticas y estrategias en torno a la participación comunitaria son establecidas por la Unidad Coordinadora del programa en el nivel central. A su vez, las oficinas departamentales de la Secretaría promueven el programa en las comunidades. Para participar, se requiere la creación de las Asociaciones Educativas Comunitarias, AECO, que son entidades legales conformadas por miembros elegidos de la comunidad. Estas asociaciones reciben capacitación de tres días de parte de promotores sociales contratados por la Unidad Coordina-

dora. Las AECO están conformadas por seis miembros, todos pertenecientes a la comunidad.

En el año 2003 funcionaban 506 escuelas en el Proyecto con 649 docentes que atendían a más de 20 mil niños (Chávez, 2003).

Nicaragua

La participación de los padres y docentes en la toma de decisiones escolares fue considerada como un elemento fundamental en la reforma de 1990 que buscaba mejorar la eficiencia y la efectividad del servicio educativo. Los primeros pasos hacia el Programa de Escuelas Autónomas se dieron en 1991 cuando los Consejos Consultivos se establecieron en todas las escuelas públicas para asegurar la participación de la comunidad, especialmente de los padres en la toma de decisión escolar. En 1993 esta iniciativa se profundizó en un proyecto piloto con la transformación de los consejos consultivos en consejos directivos en 24 colegios de secundaria.

Al inicio el programa tuvo como objetivo únicamente los colegios de secundaria ubicados en áreas urbanas, pero desde 1995 incluyó escuelas primarias siguiendo dos modelos: uno de ellos, igual al ya mencionado, dirigido a escuelas urbanas, incluyendo por lo tanto la figura de los consejos directivos; y el otro para escuelas rurales organizadas en núcleos municipales en donde una escuela del grupo administra y lleva las cuentas bancarias para todo el núcleo. En este caso el consejo directivo funciona a nivel municipal.

Para formar parte del programa, los colegios (docentes y director) manifiestan su interés y el delegado municipal del Ministerio decide su aceptación. De acuerdo con Humberto Belli¹⁵, en 2004 el 62% de los colegios públicos de primaria y secundaria eran autónomos y la idea es que la totalidad lo sea en el 2006. Así quedó establecido en la Ley de Participación Educativa en 2002 que convirtió al modelo autónomo en un paradigma nacional para el sistema público.

Los consejos directivos en las escuelas tienen estatus legal. Un delegado municipal para la “construcción de capacidad” es el encargado de darles asistencia técnica y el seguimiento lo hace el nivel municipal. Reciben capacitación

¹⁵ Ver ponencia: “Empowering Parents: The case of School Autonomy in Nicaragua” (sin fecha).

durante un año en temas presupuestarios, rendición de cuentas, planeación, evaluación y asuntos pedagógicos.

Hay cinco miembros elegidos democráticamente en los consejos directivos de escuelas de menos de 500 estudiantes (el director, un docente y tres padres), también hay un alumno con voz pero sin voto, y siete miembros en las escuelas que superan los 500 estudiantes (el director, dos docentes y cuatro padres). Una evaluación cualitativa realizada a los consejos concluye que su funcionamiento depende en buena parte del liderazgo del rector para motivar la participación y los niveles de compromiso de sus miembros¹⁶. Asimismo, cuando la participación es más alta se observa, además de un mayor nivel organizativo de los padres, la existencia de aulas o secciones para combatir la pobreza de las comunidades (Asensio y otros, 2001).

2.2.2 La participación por componente de la gestión escolar

La sección anterior mostró que en los siete países la norma ha definido la creación de organismos colegiados –consejos escolares o directivos, juntas escolares– en los que participan en ocasiones solamente los padres y miembros de la comunidad local, y otras veces estos mismos en conjunto con otros actores como son el director, docentes, estudiantes y miembros de la comunidad local. Se puede asociar entonces la creación de estas instancias a un esquema de participación inducida por el Estado. Adicionalmente, funcionan en algunos casos asambleas y asociaciones como organizaciones civiles con personería jurídica y sin ánimo de lucro, primor-

dialmente para recibir recursos que se giran directamente a la escuela.

La participación de estos organismos ha sido diseñada afectando más o menos los distintos componentes de la gestión escolar. A continuación se presenta un resumen de los elementos más sugerentes encontrados en la revisión de las diferentes normas o estudios (cuando estos existen) sobre las prácticas de los siete países.

a) Componente de gestión directiva

Este componente tiene que ver con la definición de la filosofía institucional mediante la misión, visión, prioridades y su estrategia pedagógica. Incluye también la formulación y seguimiento al proyecto educativo de la institución –probablemente uno de los temas más importantes puesto que dicho proyecto define el compromiso pedagógico de la escuela–, el seguimiento y evaluación de la gestión, y el suministro y uso de la información. Se ocupa entonces de definir las grandes orientaciones bajo las que se desarrollan las diferentes actividades de la escuela.

Las habilidades de dirección se convierten en un tema clave de este componente en el que confluyen elementos diversos como el tipo de liderazgo que se ejerce, el tipo de organización interna del trabajo (en grupos o de manera individual), las orientaciones o políticas en materia de comunicación interna, de manejo de conflictos y de relaciones interinstitucionales.

Se presentan en el cuadro siguiente algunos elementos que reflejan la participación en la dirección de la escuela.

ELEMENTOS QUE REFLEJAN LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN ESCOLAR

País	Gestión directiva
Bolivia	La Junta Escolar plantea demandas y expectativas de la comunidad sobre la escuela y sus necesidades de aprendizaje; aprueba la formulación y supervisa la ejecución del proyecto educativo anual. La Junta firma con el representante de maestros y el director el informe de cierre de gestión que prepara este último.
Brasil	El Consejo Escolar participa en la formulación del Proyecto Pedagógico Político de la escuela.
Colombia	El Consejo Directivo toma las decisiones que definen el funcionamiento de la institución; participa en la planeación y evaluación del Proyecto Educativo Institucional, del currículo y del plan de estudios y los somete a la consideración de la Secretaría de Educación territorial. Establece estímulos y sanciones para el buen desempeño académico y social del alumno; fomenta la conformación de asociaciones de padres de familia y de estudiantes; y reglamenta los procesos electorales.

¹⁶ Esta es una diferencia importante con las asociaciones creadas en El Salvador, Guatemala y Honduras donde no hay presencia del director de la escuela ni de los maestros.

Aunque la capacitación a los COEDUCA en Guatemala, a las AECO en Honduras y a los consejos directivos en Nicaragua toca temas de dirección, parecería que este no es un punto relevante puesto que el énfasis consiste en fortalecerlos con herramientas para la administración. No obstante, en un estudio cualitativo sobre la participación ciudadana en cinco países latinoamericanos (Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centroamérica-CERCA, 2004) se menciona que los consejos intervienen en la definición del Proyecto Educativo Institucional (en El Salvador) o Proyecto Educativo de Centro (en Honduras y Nicaragua).

De manera general la información revisada muestra que hay participación de los padres y de la comunidad en la dirección y orientaciones que se imparten a la institución educativa, especialmente en lo relacionado con la formulación y aprobación del proyecto educativo de la escuela. Sin embargo, falta mayor información en relación con el peso de la voz que se ha otorgado a los padres y si su participación ha generado cambios reales en la dirección de las instituciones. No se sabe por ejemplo si se cumple con hacer un seguimiento estricto y sistemático a los avances del proyecto educativo.

b) Componente de gestión pedagógica

El ámbito académico-pedagógico es sin lugar a dudas la razón de ser de la institución escolar puesto que en él se pone en práctica el proceso de enseñanza-aprendizaje. En ese marco, la gestión pedagógica tiene que ver con la defini-

ción del plan de estudios de la institución –en donde existe autonomía para ello–, es decir, con el esquema estructurado de las áreas y sus asignaturas como parte del currículo institucional, los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología –jornada escolar, didáctica, política en relación con las tareas escolares, uso de las ayudas didácticas y organización de los ambientes de aprendizaje– y los criterios de evaluación, todo ello de acuerdo con el proyecto educativo de la escuela. También contempla lo relacionado con el seguimiento al ausentismo escolar, las actividades de recuperación, el manejo de los problemas difíciles de aprendizaje y el seguimiento a los resultados institucionales. Estos elementos, que son complementarios a la relación propiamente pedagógica que se da en el salón de clase, se relacionan de manera directa con esta contribuyendo al logro de los aprendizajes esperados por parte de los estudiantes, y aunque en ocasiones parecen hacer parte más del componente administrativo que del pedagógico, se incluyen en el segundo, pues usualmente se organizan ante todo en función de la tarea pedagógica de la escuela.

La mayoría de estas actividades requieren de conocimientos precisos y por eso mismo su desarrollo corresponde a los docentes en tanto profesionales competentes para ello. Pero aunque el liderazgo pedagógico se encuentra claramente en las manos del director y de los maestros, los padres pueden participar en algunas actividades. Los siguientes son algunos elementos que ilustran la participación en este componente.

País	Gestión pedagógica
Bolivia	Las juntas escolares participan en la vigilancia al cumplimiento del calendario escolar, también orientan y apoyan el desarrollo de actividades curriculares y extracurriculares. La determinación de la modalidad bilingüe la toma el Director de la Unidad Educativa en forma conjunta con la Junta Escolar y Consejo de Profesores.
Brasil	Aunque las normas se refieren a una función pedagógica de los consejos, esta fue considerada poco relevante en la práctica por los diferentes actores escolares en una evaluación que se hizo a su funcionamiento en 10 escuelas de Ceará (CONSED, 2004).
Colombia	El Consejo Directivo aprueba el plan de estudios y el plan anual de actualización académica del personal docente presentado por el Rector ¹⁷ . El recientemente creado Consejo de Padres de Familia

¹⁷ Las instituciones educativas cuentan con un cierto nivel de autonomía en lo pedagógico, definida como la organización de las áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, la introducción de asignaturas optativas, la adaptación de algunas áreas a las necesidades y características regionales, la adopción de métodos de enseñanza y la organización de actividades formativas, culturales y deportivas, todo esto siguiendo los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional. En algunos de estos aspectos puede haber participación de los padres y de la comunidad.

Colombia	tiene dentro de sus funciones analizar con el rector los resultados de las evaluaciones periódicas de competencias y de las pruebas de Estado; velar para que todos los estudiantes participen en esas pruebas; participar en la elaboración de planes de mejoramiento y en el logro de los objetivos planteados; promover actividades de formación de los padres de familia encaminadas a desarrollar estrategias de acompañamiento a los estudiantes para facilitar el afianzamiento de los aprendizajes y fomentar la práctica de hábitos de estudio extraescolares. Un padre de familia del plantel participa en la Comisión de evaluación y promoción de la institución educativa que es la encargada de promover a los estudiantes al grado siguiente al finalizar el año escolar.
Guatemala	Los COEDUCA definen el horario y el calendario escolar, y monitorean la asistencia escolar.
Honduras	Las AECO monitorean la asistencia escolar y los resultados. (La Unidad Coordinadora del programa PROHECO monitorea las políticas y estrategias para el diseño curricular.)
Nicaragua	Los consejos directivos establecen el calendario, horario y las horas de clase por tema; eligen la metodología pedagógica; seleccionan algunos textos; definen el programa de estudios y las actividades extracurriculares; y establecen normas para la evaluación de alumnos. Pero en la medida en que el Ministerio establece los estándares de materiales y el currículo nacional, los consejos no intervienen en la práctica, pese a las numerosas competencias que tienen asignadas.

Se observa que los padres tienen cabida más fácil en aspectos de la gestión pedagógica relacionados con la definición del horario y el calendario escolar, el monitoreo de la asistencia de los alumnos y especialmente con el seguimiento a los resultados institucionales en materia de los logros obtenidos por los alumnos, organizando así una especie de veeduría sobre la calidad del servicio educativo.

En los países centroamericanos se encuentran casos en que los organismos de participación se involucran en la oferta de clases extracurriculares, apoyan a los docentes en el aula mediante la elaboración de materiales didácticos, o como en el caso de una escuela nicaragüense que cuenta con un Banco de Padres-Madres, impartiendo clases cuando los maestros deben ausentarse (Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centroamérica - CERCA, 2004).

c) Componente de gestión administrativa

Se incluyen en este componente la administración financiera, de bienes, de servicios de apo-

yo educativo y de personal. La administración financiera se refiere a la formulación de presupuestos, actividades de tesorería y de contabilidad. En cuanto a la administración de bienes, se trata de las adquisiciones y el mantenimiento de la infraestructura y de bienes muebles, la realización de inventarios y la política de uso de dichos bienes. En relación con los servicios de apoyo se incluyen el transporte y el restaurante escolar, cuando estos servicios existen. Por último, la administración del personal comprende la vinculación (procesos de selección y de inducción), la evaluación de maestros y personal directivo y la puesta en marcha de las políticas de desarrollo del personal como son las de bienestar de las personas que trabajan en la escuela, su capacitación y los estímulos para el mejoramiento de su desempeño.

En el cuadro que se presenta a continuación se entregan elementos que muestran la participación de los consejos o juntas en este componente.

PARTICIPACIÓN EN ASPECTOS ADMINISTRATIVO-FINANCIEROS

País	Gestión administrativa
Bolivia	La Junta Escolar aprueba la formulación y ejecución del presupuesto del proyecto educativo, administra aportes extraordinarios de la Organización Territorial de Base y controla la administración de todos los recursos que recibe la escuela. Para recaudar dinero deben contar con la autorización y supervisión del gobierno municipal y de la Asamblea General de Padres; ese dinero solo puede ser utilizado en inversión en infraestructura y mobiliario. La Junta gestiona ante las autoridades municipales los recursos para infraestructura y mobiliario. Participa en la supervisión a los maestros, controla la asistencia y evalúa el desempeño de directores, maestros y personal administrativo; vela por el mantenimiento y uso de la infraestructura y mobiliario; y recomienda ante el núcleo educativo al docente que haya tenido mejor desempeño para que sea premiado. (Las autoridades del sistema educativo deben tener en cuenta las resoluciones de los organismos de participación popular de los niveles escolar, de núcleo y distrital referentes a la premiación, ratificación o remoción de los maestros.)
Brasil	La asociación de padres y maestros administra recursos transferidos desde el nivel federal a todas las escuelas de más de 20 alumnos, para mantenimiento, reparaciones, dotación de material y capacitación. Estos recursos se transfieren con base en el número de alumnos y no pueden ser utilizados para pago de salarios. En el año 2000, alrededor del 25% de las escuelas recibían directamente los recursos para el programa de alimentación escolar (Kaufman, 2004).
Colombia	El Consejo Directivo aprueba el presupuesto de ingresos y de gastos de los recursos propios de la institución y los provenientes de pagos autorizados efectuados por los padres (derechos académicos que son regulados por el Gobierno Nacional para los colegios estatales y uso de libros de textos y similares). Aprueba el presupuesto y hace el seguimiento del Fondo de Servicios Educativos creado para atender los gastos distintos a salarios y prestaciones sociales del personal. El rector es el ordenador del gasto de este Fondo y responde fiscalmente por el adecuado uso de los recursos. Tiene a su cargo el mantenimiento preventivo de las instalaciones. El Consejo Directivo participa en la evaluación de los docentes, directivos docentes y personal administrativo de la institución.
El Salvador	Las ACE administran los recursos transferidos mensualmente por el Ministerio de Hacienda, a través de sus oficinas departamentales: se trata de una suma que incluye el pago de los salarios de docentes y sus beneficios, así como una suma para dotación de la escuela. Seleccionan, contratan, pagan, supervisan, evalúan y despiden a los docentes. Los contratos tienen una duración de un año y pueden ser renovados. Los docentes son capacitados por los centros de capacitación del Ministerio de Educación ubicados en el nivel regional.
Guatemala	Los COEDUCA administran fondos transferidos trimestralmente desde el Ministerio de Finanzas vía PRONADE: se trata de una suma fija que incluye el pago de docentes y materiales, así como el pago del desayuno de los estudiantes. Estos recursos llegan a los comités con restricciones legales para su gasto. Los COEDUCA tienen a su cargo igualmente la administración de los recursos para construcción y mantenimiento de la infraestructura. Seleccionan, contratan, pagan, supervisan y despiden docentes. Los contratos se hacen por un año. La capacitación de maestros se organiza en el nivel departamental.
Honduras	Las AECO administran fondos transferidos trimestralmente desde el Ministerio de Finanzas vía PROHECO. Se trata de una suma fija para el pago de los docentes y materiales educativos, así como para el mantenimiento de la escuela. Los recursos llegan con restricciones legales para la realización de ciertas compras. Las AECO se encargan también de la administración de los recursos para las actividades de mejoramiento escolar, así como de los destinados a la infraestructura. Las AECO seleccionan y pagan maestros, monitorean su asistencia y los despiden. Los contratos se hacen por un año. La capacitación de maestros se organiza entre el nivel central y el de distrito.
Nicaragua	Los Consejos Directivos Escolares administran fondos transferidos mensualmente por el Ministerio de Finanzas. El monto de la transferencia se calcula con base en el número de estudiantes, el tamaño y la ubicación de las escuelas; e incluye los recursos para el pago de los salarios que pueden ser incrementados con fondos recolectados por el mismo centro educativo. Una vez que estos recursos llegan a la escuela, el Consejo puede decidir su gasto de manera autónoma. Además, preparan y hacen seguimiento a las asignaciones presupuestales, buscan recursos adicionales, establecen las tarifas escolares, y administran los fondos para la compra de materiales escolares, la construcción y el mantenimiento. Los Consejos contratan y despiden a maestros y administrativos a través del director; pagan y supervisan el desempeño de los docentes y establecen incentivos. Resulta interesante que, además de pagar las remuneraciones de los docentes, la escuela puede aumentar el salario de los profesores hasta 25% dependiendo de la asistencia de alumnos y docentes (Espínola, 2002). Los contratos de los maestros se hacen por un año. Los Consejos también seleccionan, contratan y despiden al director. La capacitación de maestros se organiza en el nivel nacional.

En este ámbito de la administración, la participación de los padres y de la comunidad se ha dado como colaboración/ejecución de diferentes actividades, o como seguimiento. En materia de programación y ejecución presupuestal los consejos en cuya conformación hay padres de familia, han tenido funciones en la aprobación del presupuesto (Colombia), su administración (los países centroamericanos) o de manera menos clara el seguimiento a su ejecución.

En los países centroamericanos hay una injerencia directa en la administración del personal (contratación, seguimiento a la asistencia, supervisión al desempeño en El Salvador y Nicaragua, y despidos). Aunque la norma plantea un rol importante en la evaluación de desempeño de los docentes en Bolivia y en Colombia, en la práctica no se encontraron evidencias en ese sentido¹⁸.

De manera general, es más frecuente la participación en los temas relacionados con la infraestructura y dotación de mobiliario y de material educativo, y se observa en cambio que la capacitación de los docentes se organiza ya sea en el nivel nacional o territorial.

d) *Componente de gestión de la cultura y del clima escolar*

Como cualquier organización, la escuela tiene una cultura institucional que es necesario entender para trabajar en ella y sobre ella. La gestión de la cultura institucional se refiere a la comprensión y manejo del sistema de reglas, roles y relaciones entre individuos y roles, los acuerdos previos y la historia de la escuela. Trabajar sobre este componente de la vida escolar se vuelve prioritario en momentos de cambio, de transiciones y de aplicación de nuevas normas.

Adicionalmente, los estudios organizacionales han mostrado la importancia del clima que se vive en las instituciones para el desempeño de sus miembros y el logro de sus objetivos. La gestión del clima escolar tiene que ver con el manejo que se da a temas como la apropiación de la identidad y pertenencia institucional, la organización del espacio físico (que no haya sitios

reservados para grupos específicos sin explicación clara de las razones), los programas de bienestar estudiantil y atención de casos difíciles, las actividades extracurriculares, el ambiente general de convivencia entre los diferentes actores y los canales de comunicación existentes al interior de la escuela.

Probablemente por tratarse de temas menos operativos, estos no forman parte de las preocupaciones más urgentes de los consejos escolares; sin embargo, sin saberlo, se abordan cuando se expresan demandas y se toman posiciones alrededor de temas como la necesidad de una mayor flexibilidad institucional ante los cambios o la de actualización e innovación tanto de los procesos como del personal. Es así como algunas instituciones educativas se definen a sí mismas ante todo como organizaciones innovadoras, o eficaces, o volcadas a la excelencia, adecuando en lo posible sus procesos internos para el logro de estos propósitos.

Aunque la literatura revisada no presenta elementos claros que muestren la participación de la comunidad en debates y definiciones de este tipo, es posible encontrar algunos ejemplos donde la tradición de la escuela y del entorno cobra un peso reconocido e importante en la definición de la cultura escolar. Los programas centroamericanos tan centrados en la autonomía escolar en zonas con características homogéneas (rurales y pobres) reconocen valores e historias de las comunidades en las que se desarrollan. En Colombia, el Programa Escuela Nueva, por ejemplo, valora las especificidades del mundo rural integrando elementos de extensión agrícola y las festividades locales como una manera de entender a la comunidad local y de forjar lazos con la escuela. En cuanto al caso boliviano, integra elementos de bilingüismo e identidad étnica que definitivamente le dan una especificidad propia a las escuelas.

La revisión de la literatura mostró muy pocos elementos en relación con la gestión del clima escolar. Tan solo en el caso colombiano se observa en las normas que el Consejo Directivo adopta el manual de convivencia y el reglamento de la institución y sirve de instancia para resolver conflictos una vez agotados los procedimientos previstos en dicho manual. Asimismo, el nuevo Consejo de Padres tiene dentro de sus actividades el reto de mejorar la autoestima y el ambiente de convivencia. De hecho, la construc-

¹⁸ En Colombia hubo un primer ensayo de evaluación de directivos y de docentes en diciembre de 2004, pero los consejos directivos no participaron en esta actividad.

ción de los manuales de convivencia es ya una práctica bastante generalizada y bien recibida en las instituciones educativas colombianas, y muchos Consejos Directivos se han involucrado en ella o han delegado la tarea a un Comité de Convivencia escolar.

Las Escuelas de Padres del Programa EDUCO son igualmente espacios que favorecen el mejoramiento del clima escolar abordando temas relacionados con la participación y la democracia.

e) Componente de relaciones con el entorno

Las relaciones de la escuela con su entorno inmediato son una manifestación de su integración al mundo social que le rodea y del que provienen sus estudiantes. La gestión de estas relaciones se refiere a los lazos más o menos sólidos que crea la institución educativa con su entorno social y productivo, y con el resto de la institucionalidad sectorial. Se incluyen aquí las relaciones con las autoridades educativas municipales, con la comunidad externa a la escuela y con otras organizaciones locales. En este componente caben por ejemplo las ofertas específicas de formaciones para adultos de la vecindad que puede ofrecer la escuela o los acuerdos que se hacen en ocasiones con el sector productivo local para crear espacios de formación práctica para los estudiantes.

La articulación de las Organizaciones Territoriales de Base con las Juntas Escolares en Bolivia es un ejemplo de ello en la búsqueda por lograr mayor coherencia entre las demandas locales y la oferta escolar. Sin embargo, no se observa un involucramiento claro de los consejos en este tema.

En el caso colombiano se observa que, por ley, uno de los miembros del Consejo Directivo es un representante del sector productivo; sin embargo se desconoce si ha jugado algún papel relevante en la relación de dicho sector con la escuela.

2.2.3 Posibles indicadores de éxito de la participación escolar

Las evaluaciones realizadas a algunas de las experiencias incluidas en este documento muestran que la participación de los padres ha generado impactos positivos en algunos aspectos de la vida escolar, trascendiendo incluso la escuela misma. A partir de los estudios disponibles, es-

tas manifestaciones de éxito pueden ser organizadas en tres grupos: el primero tiene que ver con su impacto en el mejoramiento de los resultados de los estudiantes; el segundo con el aporte a la consolidación de procesos democráticos al interior de la escuela e incluso fuera de ella; y el tercero se relaciona con medidas puestas en marcha que parecerían haber favorecido el éxito de la participación escolar.

Todavía con cautela por tratarse de datos preliminares, Di Gropello (2005) menciona análisis estadísticos recientes que proveen una relación aún tenue entre el mejoramiento que resulta de la participación comunitaria en las escuelas EDUCO y el mejoramiento de los resultados de los estudiantes en las pruebas¹⁹. Lo mismo puede afirmarse para Nicaragua, donde Arcia, Porta y Laguna (2004) muestran que se observa una leve tendencia a la obtención de mejores resultados, especialmente en tercer grado de primaria, cuando se comparan los centros autónomos y los centralizados. Uno de los factores más sobresalientes que eventualmente puede estar influyendo en esto podría ser el monitoreo de los padres y de la comunidad a la asistencia y puntualidad de los docentes, lo que ha favorecido un mayor número de horas de trabajo de estos. De acuerdo con Di Gropello, en general los docentes de las escuelas comunitarias trabajan más días y más horas que los maestros de las escuelas tradicionales, especialmente en El Salvador y Guatemala.

En Nicaragua la autonomía para contratar y evaluar a los profesores ha sido relacionada positivamente con el mejoramiento del rendimiento de los alumnos (King y Özler, 1998). Además, los centros autónomos evidencian un mejor comportamiento de los indicadores de eficiencia interna (deserción y repitencia) entre los años 1997 y 2003 tanto para primaria como para secundaria (Arcia y otros, 2004)²⁰. De igual manera, Souza (2005) señala que el Sistema de Evaluación de la Educación Básica mostró en Brasil que entre las escuelas que promovían la participación de los padres, el desempeño de los alumnos era mejor en las mediciones de evaluación de portugués y matemáticas. Finalmente, los resultados de un estudio realizado a tres in-

¹⁹ Se trata de un estudio realizado por Sawada y Ragatz en 2004.

²⁰ Estos resultados difieren de los de Di Gropello que presenta tasas de deserción más elevadas en los centros autónomos para los grados 1 a 5.

novaciones brasileñas muestran que la autonomía financiera y la existencia y funcionamiento del consejo escolar, en ese orden, tienen el mayor impacto sobre el desempeño escolar²¹.

Estas conclusiones iniciales podrán ser corroboradas o matizadas una vez se disponga de un número mayor de evaluaciones que permitan analizar los cambios de estos indicadores o evidencias en el tiempo. Pero sin lugar a duda por ahora son motivadoras para continuar incentivando una mayor participación escolar, especialmente en lo relacionado con la supervisión y control de la asistencia de los docentes y de los niños por su posible efecto sobre el aumento del tiempo de enseñanza-aprendizaje y el mejoramiento de los resultados escolares.

En cuanto a los efectos sobre factores que afectan la expresión democrática se han realizado evaluaciones que han mirado si la participación comunitaria ha favorecido el empoderamiento de las comunidades en la gestión escolar. En el análisis comparativo realizado por Di Gropello al *School-Based Management* en cuatro países centroamericanos, la autora concluye que se observa un mayor empoderamiento de la comunidad en el manejo de sus escuelas y que esta situación mejora cuando los miembros de los consejos, asociaciones o comités disponen de experiencia previa participativa y conocimiento sobre el funcionamiento de la escuela. Este empoderamiento se expresa en una toma de decisión real principalmente en los aspectos administrativos y financieros, aun en comunidades muy pobres y con un mínimo nivel educativo como son las ubicadas en las zonas rurales atendidas por los programas EDUCO, PROHECO y PRONADE. En este punto, sin embargo, se deben tener en cuenta otras evidencias como las mencionadas por King y otros (2002) en relación con una menor participación de los padres con menores niveles educativos.

La mirada a las variables políticas que pueden afectar el empoderamiento de las comunidades realizada por Corrales (2004) aporta una evidencia contundente en el caso del PRONADE

de Guatemala: el autor sugiere que pese al poco apoyo gubernamental del que gozó el programa entre 2000 y 2002, las comunidades comprometidas y convencidas de sus beneficios, se movilizaron por su defensa y lograron mantener el apoyo que se empezaba a diluir. De igual manera, en el informe consolidado regional del Proyecto CERCA (2004) se menciona el caso de Honduras donde, ante el riesgo de discontinuidad de PROHECO en un año electoral, representantes de las AECO participaron en una manifestación regional para defender sus escuelas. Así, el posicionamiento de las comunidades ante las instancias de poder para defender el esquema de funcionamiento en que ellas toman las decisiones clave en la escuela es una muestra de un empoderamiento creciente.

Por otra parte, la participación comunitaria ha mostrado efectos en el mejoramiento de la transparencia. En una revisión a la reforma llevada a cabo en Minas Gerais, que otorgó un papel fundamental a los consejos escolares, Espínola (2002) señala que esta mejoró notablemente la transparencia. Adicionalmente, Souza (2005) menciona una evaluación realizada al Programa de Dinero Directo a la Escuela que muestra que este eliminó burocracia que estimulaba la corrupción y el clientelismo, aumentó la autonomía de la escuela e incentivó la participación de la comunidad.

Trascendiendo el ámbito escolar, se recogen evidencias de que la participación de los padres y de la comunidad en los asuntos escolares afecta la participación en otros asuntos cívicos locales. Di Gropello menciona esta situación para el caso de Guatemala, y Meza (2004) lo refiere para el caso salvadoreño donde EDUCO ha colaborado con otros programas de desarrollo existentes en el sector de la salud o de suministro de agua. Así, la participación en educación puede afectar la de otros sectores y viceversa. Estaríamos entonces hablando de un incremento de capital social y confirmando la idea de Putnam respecto a que el capital social es un bien público que puede ser el producto adicional de otras actividades sociales. Las relaciones, normas y confianza se transfieren entonces de un espacio a otro.

Vale la pena detenerse también en algunas de las medidas que han sido puestas en marcha en las experiencias revisadas para lograr que la participación sea un hecho. Se destacan parti-

²¹ En Espínola (2002) que cita el trabajo de: R. Pães de Barros, y R.S.P. Mendonça (1998). "El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileira", en: Savedoff, W. (Comp.), "La organización marca la diferencia: Educación y salud en América Latina", BID, Red de Centros de Investigación.

cularmente tres: el diseño de la normatividad correspondiente, su divulgación y la capacitación a los consejos escolares o similares. En efecto, la expedición de las normas que definen la participación en la escuela ha impuesto la creación de los órganos colegiados de gobierno escolar y al mismo tiempo les ha dado legitimidad frente a los diferentes actores. La reglamentación de su funcionamiento ha evolucionado y algunos países muestran ya revisiones al esquema diseñado inicialmente, ajustando detalles para dar una mayor claridad sobre su funcionamiento y en algunos casos para otorgar mayores responsabilidades a las instancias de participación. Ejemplo de ello es el caso del programa EDUCO que ahora permite a las ACE que sean ellas mismas las que eligen y contratan a los técnicos de enlace y a los asistentes administrativos responsables de la organización y monitoreo de los consejos escolares²².

Por otra parte, en Bolivia, Brasil y Colombia se han dado impulsos nuevos al diseño inicial de la participación: en Brasil mediante el reciente lanzamiento del programa de fortalecimiento de los consejos escolares (*Portaria Ministerial* n° 2.896/2004) que pone especial énfasis en actividades de capacitación para los consejos escolares y crea un grupo de trabajo especial para empujar el tema²³. En Bolivia y en Colombia se expidieron nuevos decretos; en el primer caso en 1999 para precisar las funciones de las Juntas Escolares bolivianas y reducir su tiempo de duración a dos años con posibilidades de ratificación total o parcial (anteriormente tenían una duración indefinida). En Colombia se crearon los nuevos Consejos de Padres que buscan una mayor intervención de los padres de familia en los temas relacionados con la calidad de la educación. Todos estos esfuerzos muestran el interés de los gobiernos por mantener el tema vigente y la necesidad de que la participación siga siendo inducida para hacerla más eficaz frente a los propósitos de mejoramiento de las instituciones educativas.

La divulgación y promoción de los mecanismos de participación han sido fundamentales para su puesta en marcha, especialmente para lograr la difícil transición entre la norma o el deber ser plasmado en los contratos (la situación *de jure*) y su implementación. Probablemente el único país que muestra un esfuerzo realmente masivo de divulgación es Brasil donde se estableció un Día Nacional de la Familia en la Escuela con el objetivo de fortalecer las relaciones entre padres y escuelas. Para aprovechar al máximo ese día, se lanzó una campaña de comunicación que consistió en pasar un comercial en radio y TV durante las tres semanas previas explicando la importancia del trabajo conjunto entre padres y maestros. Se creó un *jingle* especial de fácil aprendizaje para los alumnos y se hicieron visitas-reuniones del ministro de educación con padres de alumnos de escuelas de buena calidad en presencia de la prensa local para mostrar experiencias positivas de participación (Souza, 2005). Se espera que con esta difusión del tema su arraigo sea cada vez mayor en las prácticas escolares.

Finalmente, los proyectos de los países centroamericanos mencionados en este documento contemplan todas actividades de capacitación a los comités, asociaciones o consejos, y en Brasil con el programa mencionado anteriormente también se ha iniciado una tendencia hacia el desarrollo de este acompañamiento. Aunque los consejos manifiestan la necesidad de recibir mayor capacitación en diferentes temas para así mejorar su desempeño (Asensio y otros, 2001; y CONSED, 2004), se puede concluir que una de las claves para su funcionamiento y sostenibilidad ha sido contar con un entrenamiento mínimo para el manejo de las funciones asignadas. De hecho, no se encontraron en la literatura elementos que permitan mencionar programas de este tipo en Bolivia o en Colombia, lo que se podría asociar al débil protagonismo de los órganos colegiados escolares en estos dos países²⁴.

3. SUGERENCIAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR

El gran reto que enfrentan los sistemas educativos latinoamericanos en el tema de la participa-

²² Estas funciones eran desempeñadas anteriormente por el Ministerio y la Unidad Coordinadora del programa.

²³ El grupo de trabajo se crea para discutir, analizar y proponer medidas para la implementación de los consejos escolares. Está conformado por el Consejo Nacional de Secretarios de Educación (CONSED), la Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación, la Confederación Nacional de Trabajadores en Educación, y tres organizaciones internacionales, UNICEF, UNESCO y PNUD.

²⁴ El Ministerio de Educación de Colombia está preparando en la actualidad una cartilla para involucrar más a los padres de familia en la vida escolar.

ción escolar es el paso de la normatividad a la práctica real en las instituciones educativas. Por un lado hay una serie de riesgos que ponen en peligro la puesta en marcha efectiva de las reformas y cuya identificación se vuelve fundamental para evitarlos en lo posible. En segundo lugar, de las experiencias revisadas se desprenden lecciones que permiten elaborar sugerencias para mejorar la participación de los padres y de las comunidades en los diferentes ámbitos de la vida escolar. En esta sección se presentan elementos que pueden contribuir a dicho mejoramiento.

3.1 LOS RIESGOS DE LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR

Pese a la defensa de los beneficios de la participación de los padres y de la comunidad en la vida de la institución educativa se ha dicho que la toma de decisión participativa puede ser más lenta que la autocrática, y puede afectar el tiempo que el director y los docentes requieren para su trabajo pedagógico por el número de reuniones que se programan para planear y debatir los distintos problemas, proyectos y orientaciones de la escuela. Además, se enmarca en nuevas reglas institucionales que generan tensiones entre las comunidades que participan y los expertos o técnicos, que en el nivel escolar son los directivos y los maestros en su condición de poseedores del saber específico sobre la escuela. La negociación o transacción que se da entre estos grupos no es siempre fácil (Corrales, 2003) y puede suceder como se ha visto en el caso de Nicaragua que el director asuma un liderazgo tan fuerte que frene de alguna manera la participación más espontánea de los padres (Asensio y otros, 2001).

Adicionalmente, se corre el riesgo de que los padres y miembros de la comunidad que participan siempre sean los mismos: los más interesados y conocedores de algunos temas o los que poseen fortalezas de liderazgo más visible. Así, se ha visto que la composición de algunos consejos se caracteriza por la presencia de los mismos padres y líderes comunitarios y que hay poca rotación (Di Gropello, 2005; y Lardé y otros, s/f/p). En ese mismo sentido puede ocurrir que la representatividad de la voz de los padres reproduzca las formas tradicionales de hacer política donde prima la imposición de la decisión de unos pocos y la influencia de aquellos que tienen mayores contactos con las autoridades y los políticos locales. Las prácticas clientelistas pueden entonces imponerse en el funcionamiento de los

consejos, distorsionando la idea inicial de debate amplio, de consenso y de fortalecimiento de las prácticas democráticas.

Al interior de la escuela pueden exacerbarse conflictos con el cuerpo docente que en general se siente amenazado con la participación de la comunidad, especialmente si se trata de que esta haga seguimiento a su asistencia y desempeño laboral. La resistencia que expresan crea en ocasiones problemas nuevos a la institución educativa.

Se ha visto que en los programas de los países de Centroamérica la comunidad es ante todo gerente y administradora de la escuela, es decir, que tiene asignadas algunas funciones de planeación y principalmente de ejecución. En casos como estos es fundamental que las responsabilidades de ejecución y de monitoreo se separen de manera clara para que los comités, asociaciones o consejos, no sean *juez y parte* al mismo tiempo. La mezcla de funciones de ejecución y de veeduría es un riesgo que a veces parece estar presente en las normas.

En ese mismo sentido se observa que en ocasiones puede haber duplicidad de instancias con roles similares (los consejos directivos y los consejos escolares en Colombia, las Juntas Escolares y las OTB en Bolivia, e incluso las Juntas Directivas de las ACE y los Consejos Directivos Escolares en El Salvador). La ambigüedad en los roles de estos organismos colegiados puede crear confusiones y entorpecer la posibilidad de una participación eficaz.

Por último, puede suceder también que un exceso de normatividad en el diseño de los consejos (exigencias complicadas para su legalización, número de miembros y de tareas) impida su puesta en marcha. Esta parece ser una realidad hoy en países como Honduras y Panamá que aunque tienen un presupuesto asignado para transferir a las escuelas a través de los consejos, no han podido hacerlo por cuanto los consejos o juntas no han sido conformados o no han podido registrar sus respectivos proyectos.

3.2 LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN ÁMBITOS PRECISOS DE LA VIDA ESCOLAR

Tanto el punto de partida como el de llegada de cualquier acción de fortalecimiento de la participación escolar debería apuntar al mejoramiento

de la institución educativa, esto es, a la obtención de mejores resultados académicos de sus estudiantes y al cumplimiento del objetivo de formar a los niños y jóvenes como mejores ciudadanos. En el caso del *School-Based Management* se ha dicho que adoptar la autonomía como un fin en sí mismo, sin relacionarla con el mejoramiento del proceso de enseñanza-aprendizaje, conduce al fracaso del modelo (Wohlstetter y Albers, 1995). Lo mismo puede decirse de la participación; no se trata de lograr una participación perfecta, sino de hacerla útil y eficaz para los propósitos de la vida escolar. En ese sentido es fundamental precisar los aspectos en que la intervención de los padres y de la comunidad puede ser más eficaz y tiene valor agregado en torno a estos propósitos de mejoramiento. Las sugerencias que se presentan a continuación se organizan alrededor de los componentes de la gestión escolar presentados en la sección anterior de este documento.

Por ser el espacio **directivo y estratégico** aquel en el que se definen las orientaciones generales de la institución, sus objetivos y el proyecto educativo, es fundamental que haya presencia de los padres y de la comunidad local. Aunque se ha mostrado que los consejos escolares toman efectivamente este tipo de decisiones, sigue siendo importante mejorar la calidad de dichas decisiones. Para ello se requiere que los consejos cuenten con una base de información mínima y estratégica, sólida y confiable, acerca de lo que pasa en la escuela en los diferentes ámbitos, y sobre la cual se tomarán las decisiones y se hará el seguimiento correspondiente.

Asimismo, el consejo puede establecer la política en torno a la comunicación interna el tipo de información y la periodicidad con que se entrega a los padres y miembros de la comunidad, diseñar mecanismos de comunicación bidireccional como consultas y encuestas que involucren de manera indirecta a los padres y demás actores educativos, y finalmente propiciar espacios y momentos de participación activa en que se abran espacios para debates y toma de decisiones en grupo.

Los consejos ganan al contar con un buen director para la escuela. Su papel en la selección, cuando ello es posible, pero especialmente en la evaluación de su desempeño, es determinante para promover cambios y mejoramientos en la dirección misma de la escuela. No se trata de

crear relaciones de autoridad con el director; el ideal es establecer la confianza necesaria entre las dos partes para delegarle con tranquilidad, y bajo orientaciones claras, el manejo cotidiano de la institución educativa, reconociendo además el rol de este como enlace entre el cuerpo docente y directivo. Probablemente la labor estratégica de los consejos en que participan padres y miembros de la comunidad se resume en establecer claramente los derroteros de la escuela, así como sus prioridades, y en hacer un seguimiento serio a su avance a lo largo del año escolar.

Esto exige que los consejos utilicen y desarrollen algunas habilidades y conocimientos mínimos en torno a la planeación, el seguimiento de proyectos, la toma de decisiones colegiadas, el manejo financiero y los tipos de rendición de cuentas tanto interna como al nivel local.

En términos del funcionamiento del gobierno escolar, para superar el desconocimiento o la confusión que se crean cuando existen diferentes instancias en las que se pueden involucrar los padres, puede ser útil disponer de un mapa que defina claramente sus funciones y su articulación. Esto es clave cuando además de los órganos colegiados en los que los padres son un actor más como en los consejos escolares, funcionan comités o consejos conformados solamente por padres y miembros de la comunidad local. Estos últimos parecen ser una herramienta eficaz en tareas de veeduría o de presión alrededor de temas puntuales.

En cuanto al espacio **técnico-pedagógico**, este se caracteriza por su nivel de especialidad en términos de conocimientos y prácticas que son las de los docentes. Para que los padres y la comunidad en general puedan opinar y participar en las discusiones y decisiones que se dan al respecto se requiere que cuenten con algún nivel de competencia profesional en ese sentido, lo cual reduce bastante las posibilidades de que haya un involucramiento amplio y eficaz en este componente de la gestión escolar.

Pero aunque hay tareas en las que la comunidad definitivamente no participa porque son del dominio profesional, su participación resulta esencial en el seguimiento a los resultados y el control del tiempo escolar. Para realizar el seguimiento a los resultados institucionales en materia de los logros obtenidos por los alumnos es necesario comprender las razones y ob-

jetivos de los procesos de evaluación, la lectura de sus resultados y la posibilidad de usarlos para mejorar. De acuerdo con lo observado en la evaluación realizada a la reforma en Minas Gerais, la evaluación externa es la que produce más efecto sobre el rendimiento académico, por lo tanto la devolución de los resultados a los consejos e instancias en que participan los padres puede ayudar a que promuevan entre los profesores acciones para mejorar el rendimiento (Espínola, 2002:20). Sin lugar a duda este es un espacio clave en el que la voz de los padres y de la comunidad puede propiciar dinámicas de cambio al interior de la escuela; sin embargo, exige un gran esfuerzo de fortalecimiento por parte de las autoridades educativas. De allí se puede desprender además una participación más clara en términos de propuestas sobre las necesidades de capacitación de los maestros y directivos²⁵.

Por el contrario, no parece pertinente que los padres se involucren en lo que sucede en el aula en términos pedagógicos. La rendición de cuentas se hace más difícil en esa esfera y puede haber un desgaste inútil debido al poco conocimiento pedagógico de los padres frente a las expectativas de los docentes (World Bank, 2004:53)²⁶.

Finalmente, la participación de los padres y de la comunidad más amplia puede darse en la ayuda que brindan a sus hijos por fuera del colegio incentivándolos en la realización de sus tareas en el hogar y apoyándolos en la medida de sus conocimientos y habilidades.

Pasando al **componente administrativo**, dado que el caso nicaragüense sugiere que los resultados académicos se relacionan con la autonomía para contratar y evaluar a los maestros –acciones en las cuales intervienen los padres–, se vuelve fundamental fortalecer sus capacidades para que esta función sea realizada de la mejor manera posible. Esto significa ofrecerles

elementos que permitan establecer los perfiles requeridos, las características básicas que deben ser evaluadas en un proceso de selección en términos de competencias y de conocimientos, y los elementos mínimos para hacer un seguimiento al desempeño.

Teniendo en cuenta las dificultades políticas observadas en debates sobre reforma educativa en el sentido de elegir al director (Minas Gerais es un ejemplo de ello), parecería más importante por ahora consolidar mecanismos que permitan la exigencia de un alto desempeño del director en su calidad de líder y cabeza de la escuela. La comunidad debe tener claridad al respecto y velar por hacer un seguimiento exigente, y si es necesario justificar muy bien solicitudes de cambio a las autoridades locales cuando ello se requiera para el buen funcionamiento del establecimiento educativo. Lo mismo debería suceder con los maestros.

La intervención de los padres en los aspectos administrativos puede propiciar mejoramientos importantes en la eficiencia y en la transparencia. En este punto es importante señalar que para combinar la participación directa en procesos administrativos con el seguimiento a los mismos, es conveniente organizar grupos distintos con roles diferenciados, es decir, que los individuos no tengan a cargo las dos funciones al mismo tiempo.

Aunque el componente de gestión de **la cultura y el clima escolar** no aparece referenciado de manera directa en las experiencias revisadas, es importante hacerlo más explícito por los efectos que puede tener sobre la socialización de los niños y el aprendizaje de prácticas más democráticas.

Pareciera que el tema de la cultura se tiene en cuenta principalmente cuando la escuela se encuentra en ambientes con características muy definidas como son comunidades indígenas, zonas rurales o zonas marginales en las que sobresalen elementos de identidad propia (algunas zonas de producción de un mismo producto por ejemplo). Y es que el conocimiento de los rasgos culturales de una comunidad es importante para un funcionamiento más acorde y pertinente de las escuelas. Así lo han demostrado numerosas experiencias entre las que se pueden citar Escuela Nueva o las Escuelas Aceleradas de Estados Unidos, en donde los maestros tienen que conocer mejor la cultura y el medio social de don-

²⁵ Aunque en la mayoría de las experiencias revisadas la capacitación no está a cargo de las instituciones educativas, se podría pensar que la escuela elabore un planteamiento más estructurado y justificado ante los organismos encargados de esta tarea.

²⁶ En el Informe de Desarrollo Mundial del año 2004, el Banco Mundial plantea que lo que sucede en el aula de clase hace parte de un servicio discrecional e intensivo en transacciones, que se caracteriza por la dificultad que se tiene para verificar si el proveedor lo está haciendo bien. Lo que sucede en el aula puede ser objeto de ajustes y cambios constantes con miras a facilitar el aprendizaje de los estudiantes, y esto dificulta una veeduría o monitoreo estático y homogéneo.

de vienen los alumnos para poder construir su propuesta pedagógica sobre la base de los códigos y las experiencias que ya posee el niño. Se trata entonces de percibir a la escuela como una comunidad donde los problemas involucran a todos; una comunidad que forma parte de la red social local en que se encuentra inmersa.

Vincular a los padres a esas reflexiones sobre la historia de la comunidad y de la escuela como elemento donde se expresan esas características fortalece el sentido de pertenencia y el compromiso mismo. Además permite la construcción de cambios más realistas y respetuosos de las especificidades institucionales.

Adicionalmente, la participación de los padres y de la comunidad puede ser de gran utilidad en la discusión de temas relacionados con la comunicación interna y externa, el manejo de conflictos y el ambiente general de la institución. Un comité de padres puede en ocasiones convertirse en un tercer actor mediador de situaciones conflictivas entre el personal docente, entre alumnos o entre docente y alumnos. Además, la participación en la elaboración de reglamentos y manuales de convivencia garantiza la expresión de sus valores y expectativas acerca del ambiente en que se desenvuelven sus hijos.

Finalmente, establecer canales de comunicación claros y frecuentes entre los diferentes actores (carteleros temáticos, periódicos escolares, consultas por medio de encuestas, reuniones informativas en las que los padres también puedan expresar sus puntos de vista) se convierte en un elemento que potencia la movilización y el interés de los padres y de la comunidad por las diferentes actividades que desarrolla la institución educativa.

En cuanto al tema de las **relaciones de la escuela con el entorno**, la presencia de los padres y de miembros de la comunidad puede ser muy útil propiciando la apertura de espacios externos —con el sector productivo local, por ejemplo—, para el enriquecimiento de las actividades que desarrolla el centro educativo. Los consejos pueden ser promotores importantes de ofertas de formación útiles para la comunidad, lo cual puede servir para estrechar las relaciones entre la escuela y la comunidad de vecinos. De hecho, los consejos escolares pueden representar y actuar como posibilidad de gestión articulada entre lo público y lo privado en diferentes temas de la escuela

Todo lo anterior muestra que cualquiera sea el área en que se esté dando o se busque reforzar la participación escolar de padres y de la comunidad, es necesario orientar acciones puntuales de capacitación que fortalezcan a los padres en su conocimiento sobre los diferentes temas, su rol y el de los demás, así como sobre los canales de comunicación existentes y deseables. Lo importante es tener como foco el mejoramiento continuo. Igualmente importante es acompañar dicha capacitación con instrumentos y herramientas, funcionales y de procesos, en las diferentes áreas para ayudar así a la realización más eficaz de las distintas actividades.

Esto lleva a profundizar, también, en el rol determinante que pueden tener las agencias estatales en el apoyo a la construcción de los espacios de participación comunitaria en la educación básica. La tarea de promoción, de asistencia técnica y de diseño de instrumentos debería consolidarse en los niveles centrales y territoriales en tanto promotores de la participación escolar. Pero también es conveniente revisar las capacidades técnicas existentes al interior de estas agencias puesto que en ocasiones puede ser más efectivo contratar estos servicios con organizaciones privadas expertas en los temas objeto de la formación debido al desconocimiento mismo de las temáticas o a la disponibilidad de personal suficiente para cumplir con estas funciones en las oficinas estatales.

Al interior de la escuela, una estrategia que parece producir buenos resultados es la de establecer múltiples grupos de toma de decisión; esto ha sido puesto en práctica bajo el modelo del *School-Based Management* en el aspecto pedagógico conformando grupos de docentes de diferentes niveles y disciplinas (Myers y Stonehill, 1993: 23-28). Por un lado esto disminuye la carga de decisiones y responsabilidades en unos pocos y por otro permite que haya más personas informadas participando activamente en la vida escolar.

Además, es fundamental que todos los actores escolares entiendan y compartan la idea de corresponsabilidad que se crea en la gestión y en las decisiones a cargo de instancias colegiadas como son aquellas en que participan los padres y demás miembros de la comunidad. No sobran en ese sentido las motivaciones, especialmente para los mismos directores y maestros que suelen ser reacios a la intervención de los padres

por considerar que pueden entorpecer procesos y decisiones debido al desconocimiento técnico. En ese sentido, puede ser útil establecer incentivos para los directores y docentes más orientados o comprometidos con la apertura a la participación comunitaria. Estas recompensas no tienen que ser necesariamente monetarias, sino que pueden traducirse en compensaciones e incentivos como años sabáticos o tiempo para realizar estudios, entre otros.

Dado que se ha señalado el riesgo de que exista una poca rotación de los representantes de los padres y de la comunidad en los Consejos, se vuelve muy importante diseñar opciones de sensibilización y motivación a la comunidad educativa en su totalidad para que se vincule a los procesos de elección y además para que participen en otros espacios como comités y grupos de discusión.

Un elemento clave es la creación de redes de consejos y de organismos de participación. Estas redes pueden convertirse en otro elemento estimulante para que los padres y la comunidad conozcan otras maneras de abordar problemas similares.

Finalmente, vale la pena destacar la importancia de la participación de los padres y de la comunidad en el mejoramiento de los procesos de rendición de cuentas. Otorgar un mayor espacio al “poder del cliente” —en este caso los padres— parece ser una vía poderosa para incidir en el mejoramiento de la prestación del servicio. Se inscribe en lo que ha sido denominado “ruta corta” de rendición de cuentas donde el cliente establece una relación mucho más directa con el prestador del servicio, lo cual le permite monitorear más de cerca sus acciones y exigir cambios cuando las cosas no funcionan tal como está pactado. En ese sentido el Banco Mundial (2004) sugiere que la intervención de los padres se focalice en el desempeño de la institución y no en el nivel microadministrativo de la clase, en la supervisión a la asistencia de los docentes y en verificar que no haya abusos con los estudiantes²⁷.

CONCLUSIONES

Se ha visto en este documento que diversas medidas han sido formuladas en los siete países latinoamericanos revisados para instaurar espacios de participación de los padres de familia y de las comunidades locales en la gestión de las instituciones educativas. Se han abierto espacios para el debate en los gobiernos escolares privilegiando prácticas comunicativas y deliberativas, en las que prima la representatividad. La puesta en marcha de estas iniciativas lleva ya un camino recorrido pero desgraciadamente no se cuenta con las evaluaciones suficientes para establecer conclusiones contundentes en cuanto a los avances o impactos de estas medidas. En ese sentido, y para establecer la brecha existente entre las normas y la realidad, sería deseable promover investigaciones que aporten elementos sobre el funcionamiento e impacto de los mecanismos de participación puestos en marcha.

Se notan avances en la construcción de procesos más democráticos al interior de las escuelas. Las bases están definidas y en ocasiones lo que falta es darle un mayor impulso a su puesta en marcha, motivando la ampliación de la base de miembros participantes y adoptando mecanismos que favorezcan la distribución de responsabilidades así como habilidades para toma de decisiones consensuadas. De esta manera se están abriendo caminos para el fortalecimiento de la escuela como espacio de expresión democrática donde tradicionalmente ha primado la autocracia. Pero este impulso es todavía frágil y se observa que su consolidación requiere de tiempo y apoyo.

En cuanto a la relación de la participación con el mejoramiento de los resultados escolares, se han mencionado en este documento indicios de que esta relación es posible. Esta situación confirma de alguna manera la viabilidad de descentralizar muchas de las decisiones escolares al nivel de la institución educativa, en organismos colegiados como son los consejos escolares, sin caer en el deterioro de la calidad en la prestación del servicio, temor que ha sido manifestado por numerosos actores en los debates de reforma educativa. Pero se confirma igualmente que la descentralización de esas decisiones a los consejos escolares no significa que el Estado se desentienda de la escuela; al contrario, para que la escuela, y más concretamente los consejos escolares, puedan cumplir con funciones es-

²⁷ El tema de la rendición de cuentas ha sido ampliamente desarrollado en el Informe de Desarrollo Mundial (World Bank, 2004) y más específicamente para el sector educativo en Di Gropello (2004).

tratégicas en relación con aspectos de dirección, pedagógicos y administrativos, se requiere de puntualidad en la provisión de recursos (financieros, cuando la escuela se encarga del pago de los docentes, o humanos, cuando simplemente monitorea el desempeño de los maestros que le han sido asignados) por parte de los niveles financiadores, tanto del central como de los territoriales, así como de asistencia técnica y acompañamiento para la correcta asunción de esas nuevas responsabilidades.

Dado el nivel todavía frágil de la participación de los padres en las decisiones, es conveniente que esta siga siendo inducida, es decir, que los gobiernos deben mantener la presión en este tema para que no decaiga y que no haya desmotivación en las comunidades por sentirse aisladas y sin respuesta a sus requerimientos. Vale la pena recordar que la participación autónoma, surgida por iniciativa propia de la comunidad, se da tan solo en algunos casos coyunturales y su sostenibilidad tiende a decaer una vez que las circunstancias que la propiciaron cambian o desaparecen.

Una pregunta que aparece al revisar las experiencias de los siete países es si es mejor plantear proyectos piloto que incluyan de manera central el tema de la participación o si conviene pasar de manera radical a políticas generalizadas que promuevan el involucramiento de las comunidades. El caso de Brasil mostró que aunque en el estado de Minas Gerais se revirtió la reforma de los años noventa, posteriormente el país adoptó con mayor seguridad estrategias que ya habían mostrado sus beneficios en ese estado. La situación de Nicaragua muestra igualmente el paso de un proyecto piloto a una política generalizada de autonomía escolar en la que la participación de los padres es fundamental a través de los consejos directivos. Se confirma así que los éxitos que se observan en esfuerzos focalizados no se pierden necesariamente a nivel de país, además de que dejan enormes enseñanzas puesto que se convierten en laboratorios en los que se monitorean con sumo cuidado las diferentes variables. Sin embargo, por los beneficios mencionados en términos de gobernabilidad e instauración de procesos más democráticos, así como de los relacionados con posibles mejoramientos en los resultados escolares, vale la pena pensar en programas que generalicen esta práctica en las escuelas estatales.

El esfuerzo que se requiere para lograr la consolidación de los esquemas participativos y/o autónomos no es poco. Por un lado, se requiere la construcción de instrumentos técnicos idóneos que lleguen a los distintos niveles de gobierno educativo, incluida la escuela. Por otro, es deseable contar con un empoderamiento progresivo de la institución educativa de tal manera que se fortalezca ante los cambios y contextos políticos que en numerosas ocasiones buscan cooptar a los actores escolares para sus propios intereses. En tercer lugar es importante que haya una articulación suficiente entre las normas que se expiden garantizando el marco jurídico, político e institucional que permita tener claridad en los objetivos y establecer los límites, los roles y las responsabilidades de la participación.

En ese sentido es clave definir si la participación adopta más un papel de control y de veeduría, o si por el contrario se inserta en procesos de ejecución y toma de decisión. Aunque lo más sencillo sería limitarla a lo primero, se ha visto que el involucramiento de los miembros de la comunidad educativa en la toma de decisiones y en la ejecución genera también una presión que favorece la agilidad en la realización de las actividades y, sobre todo, transparencia.

Todo lo anterior conduce a una agenda de investigación sobre la participación escolar que privilegie la indagación empírica para tener un conocimiento más real sobre las prácticas participativas en las escuelas. En efecto, se requiere un número mayor de evidencias para responder preguntas como si se está logrando efectivamente una mayor democratización en la toma de decisiones en la escuela, y si los mecanismos puestos en marcha son los idóneos para lograr tanto este propósito como su impacto en el mejoramiento del servicio educativo. Los siguientes son algunos temas que sería pertinente revisar:

- La caracterización del funcionamiento en la práctica de los consejos o juntas escolares (quiénes participan, índice de rotación, frecuencia de reuniones, temáticas que se abordan, seguimiento a los acuerdos, capacidad de decisión real frente a competencia asignadas a otros niveles de la administración educativa).
- Evaluación al impacto que han tenido los consejos o juntas escolares en el mejora-

miento de los resultados de las instituciones educativas.

- Estímulos para promover la participación escolar.
- Balance de la gestión administrativa de las escuelas autónomas en términos de los procesos de contratación, monitoreo, estímulos y sanciones del personal docente y directivo, así como en lo relacionado con la gestión financiera.
- Mecanismos adoptados para la rendición de cuentas al interior de la escuela y frente a actores externos.
- Efectos no buscados de la participación de padres y miembros de la comunidad.

Las conclusiones que se puedan extraer de estudios como los mencionados aportarán sin duda conocimientos más sólidos y confirmarán intuiciones, lo cual será importante para superar esta primera fase de aplicación de las medidas participativas y avanzar en su mejoramiento, especialmente propiciando una toma de decisión más calificada por parte de la comunidad educativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Asensio, Cefas; Ruiz, Raúl; Sequeira, Valinda; Gershberg, Alec; y Castro, Vanessa. 2001. "Lecciones aprendidas de la autonomía escolar nicaragüense". Resumen ejecutivo de reporte para el proyecto "Empowering Parents While Making Them Pay: Autonomous Schools in Nicaragua". Managua, The New School University.
- Arcia, Gustavo, Emilio Porta, y José Ramón Laguna. 2004. "Otro vistazo a la autonomía escolar de Nicaragua: Aceptación y percepción en 2004". Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua.
- Arcia, Gustavo, y Humberto Belli. 2001. "La autonomía escolar en Nicaragua: Restableciendo el contrato social". Documento N° 21. PREAL.
- BID – Oficina de Evaluación y Supervisión. 2001. "Resumen de conclusiones – Descentralización y efectiva participación ciudadana: Seis relatos cautelares". Documento RE-250. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centroamérica, CERCA. 2004. "Estudio cualitativo sobre la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países latinoamericanos". Informe consolidado regional. USAID y AED.
- Chávez B., Manuel. 2003. "Honduras: descentralización y visión de país". Colección Visión de País 12. Tegucigalpa: PNUD.
- Colletta, Nat J. y Gillian Perkins. 1995. "Participation in Education". Environment Department Papers 001. Washington: The World Bank.
- CONSED. 2004. "Experiências em construção sobre gestão escolar e conselhos escolares". En Informe CONSED. Fecha de consulta 25 de mayo de 2005 en: http://www.consed.org.br/noticias_materia.asp?id=530
- Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa – PREAL. 2003. "Es hora de Actuar - Informe de progreso educativo en Centroamérica y la República Dominicana". PREAL.
- Corrales, Javier. 2004. "Political Variables That Might Affect Empowerment: School-Based Management Reforms in Central America since the 1990s". Versión borrador suministrada por el autor al GD&A.
- Corrales, Javier. 2003. "The Conflict Between Technocracy and Participation in Education Reforms in Latin America". Borrador de documento presentado en el XXIV Congreso Internacional de LASA en Dallas, Texas. Consulta en línea realizada el 28 de abril de 2005 en: www.amherst.edu/~jcorrale/The%20Conflict%20Between%20Technocracy%20and%20Participation.pdf
- COSP AE PREAL. "El reto es avanzar – Informe de Progreso Educativo de Panamá 2002".
- Di Gropello, Emanuela. 2005. "A comparative analysis of School-Based Management in Central America". Versión borrador de documento suministrado por la autora al GDyA.
- Di Gropello, Emanuela. 2004 "La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos". Documento N° 30. PREAL.
- Durston, John. (s/f/p). "La participación comunitaria en la gestión de la escuela rural". Fecha de consulta 25 de mayo de 2005 en: [http://www.reduc.cl/raes.nsf/4211b585503d5ece04256843007c08e2/3975ffb516b31e4f0425683900761070/\\$FILE/rae08.254.pdf](http://www.reduc.cl/raes.nsf/4211b585503d5ece04256843007c08e2/3975ffb516b31e4f0425683900761070/$FILE/rae08.254.pdf)

- Espínola, Viola. 2002. "Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva". Documento Banco Interamericano de Desarrollo.
- FEREMA PREAL. 2002. "Informe de Progreso Educativo de Honduras".
- Fuller, Bruce, y Magdalena Rivarola. 1998. "Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors". Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reform, Paper N° 5. World Bank.
- Grindle, Merilee S. 2004. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Heimans, Jeremy. 2002. "Renforcer la participation à la gestion des dépenses publiques: recommandations à l'intention des principaux acteurs". Cahier de politique économique 22. OCDE.
- Jordana, Jacint. 2002. "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina – Casos de Argentina y Bolivia". Documento de trabajo Proyecto conjunto INDES – Unión Europea. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kaufman, Robert R., y Joan M. Nelson. 2004. "The Politics of Education Sector Reform: Cross-National Comparisons". En: Nelson, Joan M., y Robert R. Kaufman. *Crucial Needs, Weak Incentives: The Politics of Health and Education Reform in Latin America*. Washington, D.C: Woodrow Wilson Center y Johns Hopkins U. Press.
- King, E.M., Berk Özler y Laura B. Rawlings. (2002). "Nicaragua's School Autonomy Reform: Fact or Fiction?". Documento elaborado para el Banco Mundial.
- Lardé de Palomo, Anabella; Aida Argüello de Morera; Evelyn Jacir de Lovo; y Ricardo Córdova Macías. "Educación – Análisis del proceso de descentralización de la reforma educativa en El Salvador". Documento 5, sin fecha. Consulta realizada el 2 de agosto de 2005 en: http://web.idrc.ca/es/ev-66882-201-1-DO_TOPIC.html
- Lezotte, Lawrence W. 1991. *Correlates of Effective Schools: The First and Second Generation*. Okemos, MI: Effective Schools Products, Ltd.
- Meza, Darlyn. "El Salvador: El caso de EDUCO". Documento s/f/p consultado el 2 de agosto de 2005 en: <http://www.bancomundial.org/foros/meza.htm>
- Meza, Darlyn, José L. Guzmán y Lorena de Varela. 2004. "EDUCO: Un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991-2003)". En Breve N° 51. Banco Mundial.
- Ministerio de Educación de Bolivia. 2004. "La educación en Bolivia: indicadores, cifras y resultados". Fecha de consulta mayo 10 de 2005 en: www.minedu.gov.bo/estads/educbol/index.html
- Molina, Carlos Hugo. 1997. "Participación popular en el sistema educativo de Bolivia". Ponencia en coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación – Costa Rica.
- Myers, Dorothy, y Robert Stonehill. 1993. "School-Based Management". En Education Research Consumer Guide N° 4. Office of Educational Research and Improvement. US Department of Education.
- OCDE. 2001. "Citizens as Partners – Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making". OCDE
- OCDE. 2001. "Impliquer les citoyens: L'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision". PUMA Note de Synthèse N° 10. Fecha de consulta abril 28 de 2005 en: www.oecd.org/dataoecd/46/1/35063333.pdf
- Oxhorn, Philip. 2002. "La construcción del Estado por la sociedad civil: La Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local". Serie Documentos de Trabajo del INDES. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pazet, Antonio Elizio y Lauro Carlos Wittmann. 2001. "Gestão da escola" en Políticas e Gestão da Educação (1991-1997), capítulo 11. Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação. Brasília: MEC/Inep/Comped.
- PREAL. 2001. "Iniciativas de apoyo a la autonomía escolar". Serie Mejores Prácticas N° 8.
- Putnam, Robert. D. 1993 *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. D. 1993. "The Prosperous Community – Social Capital and Public Life". *The American Prospect* 4(13).

- Sandoval, Godofredo (Coordinador). 1998. "Organizaciones de base y desarrollo local en Bolivia – Estudio en los municipios de Tiahuanacu, Mizque, Villa Serrano y Charagua". Local Level Institutions – Working Paper 4. Washington: Banco Mundial.
- Soares Pereira da Silva, Marcelo. "Escolha de dirigentes escolares em Minas Gerais: trajetória histórica, impasses e perspectivas". Fecha de consulta 25 de mayo de 2005. <http://www.anped.org.br/23/textos/0502p.PDF>
- Souza, Paulo Renato. 2005. *A revolução gerenciada – educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall.
- Uemura, Mitsue. 1999. "Community Participation in Education: What do we know". Documento preparado para el Banco Mundial.
- Unesco. (s/f/p). Ficha de registro innovación: Reforma educativa para la búsqueda de la calidad en educación con participación social, Brasil. Fecha de consulta 25 de mayo de 2005, en: <http://innovemos-p.unesco.cl/medios/Documentos/Innovaciones/red/MinasGeraisfinal.doc>
- Williner, Alicia. 2005. "Participación de los padres en las decisiones escolares". Documento borrador preparado para el Gdya.
- Wohlstetter, Priscilla, y Susan Albers Mohrman. 1995. "Assessment of School-Based Management". Informe técnico de investigación. Fecha de consulta 25 de mayo de 2005 en: www.ed.gov/pubs/SER/SchBased-Mgmt/index.html
- World Bank. 2004. "World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People". Washington D.C.: World Bank.

