

***LOS CENTROS DE PADRES Y APODERADOS:
NUEVOS ACTORES EN EL CONTROL DE LA
GESTION ESCOLAR***

***GUIDO FLAMEY
VERONICA GUBBINS
FRANCISCA MORALES***

No. 4 - 1999

INDICE

	<i>Página</i>
Resumen Ejecutivo	1
1. Presentación	2
2. Participación de los Apoderados	5
2.1 Participación ciudadana de los apoderados	6
2.2 Tipos y niveles de participación	9
Cuadro N° 1	10
a) Nivel de información	12
b) Nivel de colaboración	13
c) Nivel de consulta	14
d) Nivel de toma de decisiones	15
e) Nivel de control de eficacia	15
Tipos y niveles de participación	
Cuadro N° 2	16
3. La participación de los CPA en Chile	18
3.1 Panorama Histórico	18
3.2 Una mirada a la realidad	20
a) Opinión de los apoderados	21
b) Los anhelos de los CPA	25
4. Conclusiones y desafíos pendientes	27
Bibliografía	35

RESUMEN EJECUTIVO

Informe que recoge la experiencia realizada por los autores en un programa del Area Familia e Infancia, del CIDE. Para ello se ha hecho un esfuerzo de sistematización de tal experiencia en lo que se relaciona con el papel de los Centros de Padres y Apoderados (CPA) en el proceso de búsqueda de una educación de calidad para sus hijos, y de las oportunidades que se les presentan en este sentido.

Las conclusiones del estudio señalan que: se da un nivel de información para la participación de los CPA, pero en forma limitada; la participación colaborativa es la que se presenta con más recurrencia; el nivel de consulta a los padres está muy poco desarrollado en las escuelas; los CPA ven como un anhelo participar en las decisiones, pero parece que no están dadas las condiciones culturales para ello; también existe deseo de participar más en el control de la escuela, especialmente en lo que se refiere a los gastos.

Existen muchas limitaciones en estas materias; algunas de ellas se relacionan con una postura inveterada de algunos padres de dejar la educación de sus hijos como una tarea de la escuela.

1. Presentación

En el contexto del desarrollo económico y democratización en marcha en nuestro país, la política educacional Chilena se ha planteado llevar adelante un proceso de Reforma Educativa.

A pesar de los logros alcanzados al comienzo de la década en cobertura, el aumento en la escolaridad promedio y la reducción del analfabetismo, la existencia de iniquidades importantes y deficiente calidad en el sistema plantearon el desafío de desarrollar políticas tendientes a mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos y alumnas y la equidad de su distribución.

Los propios personeros ministeriales destacan la fuerte influencia que tuvo en los orígenes de la Reforma Educativa los debates sobre Educación, particularmente la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, realizada en Jomtien, en 1990, “primer gran evento que da cuenta de un cambio de ubicación de la educación en el mundo”¹.

El advenimiento de la democracia en nuestro país planteó además, la necesidad de revisar el rol de la Educación en materia de desarrollo económico, superación de la pobreza e integración social.

A este respecto, cabe destacar el aporte en investigación y proyectos de desarrollo realizados a nivel de organismos no gubernamentales y centros académicos independientes como el PIIE y el propio CIDE, quienes, en el marco del desarrollo de estrategias metodológicas para una educación liberadora en la década de los 70' y 80', sentaron bases conceptuales y metodológicas relevantes para el desarrollo de parte importante de la innovación en materia educativa, actualmente en marcha.

En este contexto, es que, de acuerdo a García Huidobro (1994), las conversaciones sobre la Educación y su futuro han perfilado el desarrollo de nuevas miradas en materia educacional que se han expresado en un proceso de reforma de carácter incremental y progresivo fundado en la creciente descentralización de la gestión del sistema.

Parte de los fundamentos para descentralizar el sistema estarían en las críticas al centralismo que primaba en las décadas anteriores que no habría tomado en cuenta las peculiaridades de cada zona, aplicándose soluciones homogéneas a realidades sociales que en sí mismas serían particulares y heterogéneas (Franco, R. 1995).

Asimismo, el centralismo dificultaría la participación ciudadana “por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en ellas, o incluso,

¹ García-Huidobro, J. E. Editor: La Reforma Educacional Chilena. Editorial Popular. España. 1999.

que fiscalicen la forma en que se manejan asuntos que les interesen”.² Sin embargo, y aunque la descentralización contribuiría a superar las dificultades anteriores, la propia experiencia norteamericana en materia educacional, ha planteado la necesidad de ir mirando con atención los efectos no esperados de este modelo. Tal como lo menciona el autor, la descentralización ha generado condiciones para que grupos de interés más organizados puedan influir decisivamente por ejemplo, en el destino de los recursos para educación de manera tal que favorezcan, a sus propios hijos u otros intereses ajenos al proceso educativo de los niños apropiadamente tal (Franco, R. 1995).

Lo interesante del debate es que ha contribuido a hacer visible que la descentralización por sí sola no solucionarí el dilema de la equidad, particularmente en lo relativo a calidad educativa. Se plantea así el desafío de integrar y complementar los procesos de descentralización desde el punto de vista de la administración financiera del sistema, iniciados en las décadas anteriores con la descentralización pedagógica del sistema.

Es en relación a esta última dimensión donde se vislumbra el interés creciente por parte de algunos sectores, políticos y académicos, por una mayor participación de la ciudadanía, y en particular de los apoderados, en

los procesos de toma de decisiones para una gestión pedagógica de calidad en los establecimientos educacionales.

A este respecto, la Conferencia de Jomtien ya proponía en 1990, la concertación de acciones y entre ellas la relación familia escuela como estrategia relevante para iniciar el proceso que permitiera poner fin a las desigualdades en materia de educación.

Por concertación de acciones se entiende “establecer nuevas relaciones y acciones entre sectores gubernamentales, dependencias educacionales, organizaciones no gubernamentales, comunidades locales y particularmente las familias de modo de contribuir al planeamiento, la ejecución, la gestión y la evaluación de los programas”³. Es decir, la participación creciente de las familias en el proceso de toma de decisiones a nivel de la gestión escolar y pedagógica.

Esta concepción educacional plantea entonces, el mejoramiento de la calidad y equidad educativa como resultado de la actuación articulada de múltiples actores que trasciende el quehacer del sistema de educación formal o la escuela propiamente tal. Es decir:

- *Ampliar lo educativo más allá del aparato escolar*, reconociendo y legitimando la existencia de otros ámbitos donde se desarrolla el aprendizaje. En primer lugar la

² Franco, R.: Viabilidad Económica e Institucional de la Reforma Educativa en Chile. Serie Políticas Sociales N° 11. Cepal. Santiago. 1995.

³ “Conferencia Mundial de la Educación para todos”. JOMTIEN. Tailandia. 1990.

familia, pero junto a ella el rol que juegan la comunidad y sus organizaciones sociales, culturales y recreativas, en los procesos de toma de decisiones y fiscalización del servicio.

- *Colocar la concertación de acciones* - vista como proceso de articulación y búsqueda de acuerdos en los criterios para una actuación coordinada entre los actores que participan del proceso - como uno de los ejes de la gestión del sistema. En consecuencia, situar el *componente de la participación ciudadana de los padres* como estrategia para potenciar y mejorar la calidad de los recursos de una comunidad completa.

En este contexto de debates e influencias es que la consideración creciente a una mayor participación de las familias, en el discurso que acompaña la Reforma Educacional en Chile, pareciera ir cobrando sentido.

A este respecto, se visualizan dos tendencias:

- Aquella que promueve un rol más activo de las familias en términos de los procesos de aprendizaje de niños y niñas, en el hogar, y en actividades pedagógicas propias de la escuela (proyectos de aula, capacitación en conjunto con docentes y directivos en el contexto de programas innovadores, entre otros).
- Por otra parte, el interés creciente por fortalecer la gestión de los Centros de Padres en los procesos de mejoramiento de la calidad

y equidad educativa. Es decir, ampliar su aporte más allá de lo económico y material, hacia un aporte más activo en la gestión escolar y pedagógica del sistema, incluida la fiscalización de la eficacia del mismo.

Es en esta última dimensión que hemos querido compartir algunas constataciones y reflexiones surgidas a raíz de la experiencia profesional de un equipo interdisciplinario del CIDE, en capacitación y asesoría para una gestión participativa de los Centros de Padres y Apoderados.

Para ello, hemos hecho un esfuerzo de sistematización de la experiencia que ha acumulado el equipo que suscribe, particularmente en el ámbito del rol y oportunidades que le cabe a los Centros de Padres y Apoderados (en adelante CPA) en el proceso de búsqueda de una educación de calidad y creciente equidad. El objetivo de este trabajo entonces, es realizar un aporte a la discusión acerca de la pertinencia y viabilidad de una participación más amplia de los apoderados y específicamente de su organización.

Para ello se entregan algunos elementos teóricos en relación al tema de la participación, y específicamente en relación a la participación de los padres en el sistema educativo. Luego se propone una escala de participación realizada en base a la propuesta de autores extranjeros, pero que intenta ser una forma de categorización de la participación de los padres, más apegada a nuestra realidad. En el punto siguiente se presentan antecedentes relevantes so-

bre la trayectoria de los CPA en nuestro país, lo cual permite tener una perspectiva evolutiva de las formas de acción de estas organizaciones. A continuación se entrega una sistematización de experiencias y testimonios de CPAs del país, fruto de la experiencia en terreno de los autores, desde la perspectiva de cómo visualizan ellos su rol en el sistema educativo, y sus formas de participación, considerando la escala antes propuesta. Finalmente, se plantean los desafíos pendientes en cada uno de los niveles de participación propuestos.

2. Participación de los apoderados y control de eficacia para el mejoramiento de la educación: Elementos conceptuales para la reflexión

Como se ha señalado, ampliar la concepción tradicional sobre educación implicaría trasladar la mirada desde la dinámica interna del centro escolar hacia la red de interacciones e intercambios existentes entre actores que, directa e indirectamente, participan e influyen en los resultados educativos de los niños y niñas. En este contexto, cobra cada vez mayor relevancia la participación activa de los padres, como un factor que contribuye a elevar la calidad y equidad de la educación.

Desde una perspectiva académico-pedagógica, se ha visto que cuando los padres están involucrados con la educación de sus hijos, éstos muestran un mejor rendimiento, mejor conducta, y mejor disposición hacia el

aprendizaje en general.⁴ Estos mismos autores señalan también que para que estos efectos ocurran, la forma de involucrarse de los apoderados en la educación de sus hijos debe ir más allá de la mera firma de la libreta de notas o la asistencia a reuniones de apoderados. Más bien se refiere a un compromiso permanente, activo y de apoyo al proceso de aprendizaje en la casa, o incluso con la participación de los apoderados en actividades de aula.

Existe también otra forma de acercamiento a la educación de sus hijos/as a través de la cual los padres pueden ser un factor de mejoramiento de la calidad de la educación, esto es: demandando como ciudadanos la entrega de una educación de calidad para sus hijos/as y corroborando que se cumpla la entrega de los servicios comprometidos. Esta perspectiva, en que los apoderados y sus hijos/as se visualizan como “clientes” de un sistema correspondería a una adaptación del concepto de participación ciudadana proveniente de las teorías liberales de la sociología y economía modernas.⁵ Considerando que esta es una de muchas perspectivas desde las cuales se puede analizar la participación de los padres, nos interesa hacer un aporte desde aquí a la discusión en torno a cuál o cuáles serían los alcances y limitaciones de los roles que podrían ejercer los apo-

⁴ Davies (1993); Epstein (1986); Henderson (1987) en Morales 1998.

⁵ Corvalán, J. y Fernández, G. “Apuntes para el análisis de la Participación Ciudadana en Intervenciones educativas y sociales” Documento de Trabajo CIDE N° 11(1999)

derados en el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación.

2.1 La Participación Ciudadana de los apoderados

Etimológicamente, la palabra participación proviene del Latín *particeps*, que significa “tiene una parte de, que comparte”. Alude entonces a la idea de asociados en un proyecto común. Concebida así, la participación aparece ligada a la noción de proceso, es decir, **como una realidad dinámica que puede variar en tipo, grado e intensidad en el tiempo**. Esta concepción de la participación abre las posibilidades para que las definiciones de este concepto sean diversas en función de la realidad local donde se aplique. Así, al hablar de participación es posible distinguir tipos y niveles de ellas según el número de personas involucradas, y grado de influencia que ellas tienen en las decisiones que se toman en el sistema donde ocurre su participación.

La participación en cuanto ejercicio de ciudadanía puede ser definida como la capacidad real y efectiva que un individuo o grupo de personas tiene para tomar decisiones respecto de asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad⁶. Aplicado a la participación de los apoderados en la educación, ésta definición implicaría que éstos pudiesen tener influencia en las decisiones del ámbito escolar que afectan la educación de sus hijos/as.

⁶ Gabriel Gyarmati, "Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación" en Estudios Sociales N° 73, 1992, pp. 9-30.

Dentro del contexto de creciente descentralización de los servicios públicos entre ellos, la educación, la participación ciudadana es vista como uno de los mecanismos más efectivos para la supervigilancia del funcionamiento de ellos.⁷ El hecho de que los servicios públicos y sus funcionarios deban dar cuenta al público que atienden y deban hacerse responsables por su desempeño, se ha denominado también como la “accountability” de los sistemas⁸. En el caso del sistema educacional implicaría que los responsables de los establecimientos educacionales informaran, explicaran y justificaran sus acciones y decisiones ante los apoderados usuarios de sus servicios. Esto con el fin de que padres y apoderados pudiesen velar por la correspondencia entre los objetivos de las decisiones tomadas y los resultados efectivos de éstas.

De Gregorio⁹ alude a un concepto de participación que se asemeja a la definición anterior, a la cual denomina **control de eficacia**. Esta es entendida como un instrumento más del proceso educativo que se ha de llevar adelante, en términos de la revisión de los objetivos como de las estrategias. Aún cuando la labor educativa global muestra sus resultados finales muy a largo plazo, al concretarse los

⁷ Orrego L., Claudio. (1995) “Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la accountability de los municipios de Chile” Documento de trabajo interno Subsecretaría de Desarrollo Regional.

⁸ Ibidem.

⁹ Abilio de Gregorio, “La participación de los padres en los Centros educativos”, Bilbao, 1990, p. 52

grandes objetivos en metas más próximas y en conductas observables, es posible realizar un control de eficacia, y evaluar los resultados que se van obteniendo a más corto plazo. En este contexto, los apoderados no debieran quedar ajenos al proceso de control de eficacia puesto que son agentes y al mismo tiempo receptores de esas conductas.

Considerado una perspectiva más amplia que la realidad escolar, los ciudadanos tendrían formas diversas para ejercer presión sobre los sistemas o servicios, a fin de que estos entreguen un servicio de calidad. Una de éstas es aquella en que los ciudadanos son vistos como clientes o potenciales clientes (demanda), y los servicios como ofertas existentes en el sistema, y en donde la regulación de éstos estaría dada por la elección que los clientes hicieran de ellos. Es decir, un servicio tendría el incentivo de entregar un producto de alta calidad para atraer más clientes y /o para mantener los que ya tiene.

Los ciudadanos o clientes, en este caso, podrían influir directamente en el resultado final de un servicio, específicamente ejerciendo su **voz** dentro del sistema, o su **salida** de éste.

Estas formas de plantearse frente a las instituciones sociales han sido desarrolladas por Albert Hirshman, quien define tres amplias categorías: LEALTAD, SALIDA y VOZ.¹⁰ Se en-

tiende LEALTAD, como la permanencia de las personas - usuarios o miembros - en un sistema o institución, aceptando su forma de funcionamiento, independiente de si se está de acuerdo con ella o no. En esta categoría de relación individuo-sistema, la persona no realiza acciones tendientes a producir cambios que mejoren su malestar o descontento. Frente al descontento algunas personas preferirían por retirarse de la institución o sistema, tomando la opción de SALIDA. Sin embargo frente al descontento o malestar existiría también la alternativa de permanecer en un sistema, pero planteando las insatisfacciones, y actuando a favor del cambio y mejoramiento del sistema desde su interior. Esta sería la forma de participación llamada VOZ.

El planteamiento de fondo de esta postura teórica tiene que ver con la idea de que la supervivencia de un sistema o institución dependería de que los clientes “compraran” el producto ofrecido, es decir, se incorporaran a determinada institución o sistema, o no. Así, la salida de los usuarios debiera repercutir de manera tal en un sistema que provocara en él la entrega de un servicio de mejor calidad, o su cierre.

Ocorre sin embargo, que existen instituciones públicas como el Registro Civil o Impuestos Internos en nuestro país, los cuales prestan un servicio único y necesario para todos los ciudadanos, por lo tanto no existe en estos casos la posibilidad de *salida* para nadie: todos debemos ser usuarios de esas instituciones si requeri-

¹⁰ Albert Hirshman “Exit, Voice and Loyalty”, Harvard University Press, 1970.

mos los servicios que ellas prestan. Hay también otro ámbito de servicios en los cuales existe la aparente alternativa de *salida*, entre los cuales están los servicios de salud y educación. La posibilidad de *salida* es aparente, ya que aún cuando existieren alternativas a escoger por un consumidor, muchas veces éste se ve limitado en su capacidad de decisión, por insuficientes alternativas institucionales (oferta), factores económicos (alternativas implican un costo mayor) o falta de información (se desconocen las alternativas disponibles). Todo lo anterior determina que finalmente las personas se mantengan en los sistemas aún cuando estén disconformes con el servicio prestado, y sin ejercer tampoco su voz.

Para el caso particular de la educación pública, la situación aparece especialmente sensible. Entre los derechos humanos fundamentales, reconocidos tanto por el ordenamiento jurídico internacional como por el nacional, se encuentra el derecho que tiene toda persona a la educación. Esto se explicita en nuestra constitución señalando que la educación, “tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida” (Constitución Política del Estado, Art. 19. N° 10) y que se consagra para ello el “derecho preferente y el deber” de los padres a educar a sus hijos (CPE, Art. 19, N° 10) y a escoger libremente el establecimiento de enseñanza para ellos (CPE, art. 19, N° 11). En la práctica sin embargo, los padres de sectores pobres aún no cuentan con posibilidades reales de elegir. La insuficiente oferta institucional, por una parte, y las li-

mitaciones económicas y culturales, por otra, limitan de sobremanera las posibilidades de *salida*. Aún más, nos preguntamos si parte de esta constatación no influye en la consolidación sostenida de las opciones de *lealtad*, particularmente aquella de carácter pasiva en términos del tipo de relación que suele establecerse en estos sectores con la escuela.

La efectividad de la opción de voz como un mecanismo de generación de accountability supone la presencia de una cultura de la participación, compartida por la escuela y las familias, aún incipiente en la relación apoderados-sistema educacional. Esto plantea una serie de desafíos para quienes creen en la participación ciudadana como forma de mejoramiento de las instituciones y servicios. Por ejemplo, desde el Estado se requiere la entrega de un servicio de calidad para todos los alumnos y alumnas del sistema educacional, pero adicionalmente se requieren mecanismos que posibiliten a sus familias ejercer el derecho a salirse de un sistema (alternativas e información de éstas) o que su voz sea realmente escuchada.

Por otra parte, los mismos ciudadanos (padres y apoderados en este caso) tendrían la responsabilidad de hacerse protagonistas de la satisfacción de sus necesidades. Aplicado al caso específico del sistema educacional, esto implicaría que los padres desarrollen VOZ, como estrategia para promover la entrega de una educación de calidad para sus hijos/as; que demanden la información necesaria para poder comparar el

rendimiento de sus escuelas con las del resto del país, etc. de informar a las personas del sistema sobre los mecanismos y estrategias para realizar *accountability* y para el caso de los apoderados, conocer sus derechos y responsabilidades en relación a los servicios que se le otorgan y aprender a plantear adecuadamente sus demandas respecto de ellos.

La práctica muestra que en ambientes donde pareciera que los usuarios de los servicios tienen derecho a voz, ésta es poco efectiva para producir cambios y más bien tiende a ser una “voz complaciente” ante las autoridades. Podría hipotetizarse que detrás de esta postura hay una cultura de la participación poco desarrollada que requiere de información y formación adecuada.

La relevancia de la participación real de los ciudadanos es señalada por Robert Putnam¹¹, en un estudio longitudinal realizado en Italia. En éste describe las características principales que a lo largo de veinte años han resultado ser los mejores predictores del buen funcionamiento de los gobiernos locales de los lugares estudiados. Las dos variables que surgen con mayor fuerza son la “modernidad socioeconómica” y la participación de la comunidad. De éstos, se vio que el sólo progreso económico no podía explicar el éxito de las instituciones públicas, e incluso no quedaba claro si, por el contrario no sería el éxito de

la gestión lo que llevaba al progreso económico. En cambio el rol de la ciudadanía, su participación y solidaridad social, y el ejercicio del control de la gestión, aparecen como un elemento claramente central en el desempeño de las instituciones públicas.

Esta es una de las razones, por la cual resulta interesante preguntarse cómo los ciudadanos, independiente del rol que realiza el Estado protegiendo los intereses y los derechos de los más necesitados, pueden por sí mismos favorecer la mejor calidad de los servicios, y por qué además, favorecer la participación ciudadana es visto por algunos como un beneficio para el desarrollo de las políticas públicas, aún cuando implica un mayor uso de recursos económicos y de tiempo.¹²

2.2 Tipos y Niveles de Participación

La sola mención de un concepto como la *accountability* de las escuelas, y la posibilidad de una participación activa de los apoderados en el sistema educacional más allá de lo que hasta ahora han venido haciendo, levanta interrogantes en relación al cómo y cuánto debieran realmente intervenir en el sistema educacional. Sin embargo, la experiencia internacional, como es el caso particular de Estados Unidos, ha estado desde hace varios años avanzando en lineamientos y estrategias para una participación más activa de los apoderados.

¹¹ Robert Putnam, “Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy”, Princeton University Press, NJ, 1993.

¹² Orrego *ibid*.

Arnstein hace su aporte desde una perspectiva sociológica describiendo niveles de participación ciudadana en términos generales en la sociedad. Epstein, por su parte, y desde una mirada psico-educacional, sistematiza la participación de los apoderados en una serie de ámbitos claramente diferenciados.

El clásico esquema presentado por Arnstein¹³, describe siete niveles posibles de participación ciudadana, según el grado de poder que tienen los beneficiarios de los programas y proyectos implementados a nivel público o privado (ver cuadro N° 1).

Cuadro N° 1: Niveles de participación ciudadana según Arnstein.

7	CONTROL CIUDADANO	GRADOS DE PODER CIUDADANO
6	DELEGACION DE PODER	
5	ASOCIACION (PARTNERSHIP)	
4	COMPLACENCIA	GRADOS DE REFUERZO
3	CONSULTA	
2	INFORMACION	
1	MANIPULACION	NO PARTICIPACIÓN

El primer peldaño representa una forma a través de la cual los sistemas incorporan a las personas pero no con el objetivo real de darle espacios de participación, sino para educarla o "mejorarla" de sus problemas. Así por ejemplo en el nivel de MANIPULACION, las personas son incorporadas en comités o consejos, con el objeto de "educarles" o de

arreglar sus formas de apoyo, transformando la participación en un vehículo de relaciones públicas para quienes detentan el poder.

Los niveles siguientes representan un paso adelante, aún cuando no se otorga poder real a los beneficiarios. El nivel de INFORMAR a las personas de sus derechos, deberes y opciones, puede ser visto como el primer paso significativo hacia una legítima participación ciudadana. Sin embargo, con frecuencia el flujo de la información es unidireccional, de la autoridad al ciudadano. De esta forma, las personas tienen pocas oportunidades de aportar realmente a la planificación de los programas diseñados para "su beneficio", al no tener los canales apropiados de expresión hacia las autoridades.

Al nivel de CONSULTA, la falencia anterior pareciera revertirse. Sin embargo, pedir la opinión de la ciudadanía debe hacerse en conjunto con otros procedimientos que aseguren que dichas opiniones serán realmente tomadas en cuenta. De lo contrario estas consultas sólo sirven para legitimar la imagen democrática de las autoridades.

En el nivel siguiente, representantes de los ciudadanos son incorporados en las mesas de toma de decisión. Resulta importante en estos casos que estos representantes tengan apoyo y autoridad entre sus pares, y que sean técnicamente asesorados para articular sus prioridades y presentarlas en estos consejos.

¹³ Sherry Arnstein. "Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation". 1967.

Cuando hay nivel de ASOCIACION, ya se puede hablar de participación real. En este caso hay real redistribución de poder entre las personas y las autoridades. Hay acuerdo en compartir la planificación, la toma de decisiones a través de estructuras como las mesas de toma de decisiones conjuntas. Después de que se definen los mecanismos de trabajo conjunto, éstos no pueden ser modificados sin acuerdo de ambas partes. Sin duda, la asociación puede funcionar en su mayor potencial cuando existe una comunidad organizada detrás de los representantes, cuando hay disponibilidad de recursos para pagar a estos representantes por su trabajo, y cuando los grupos tienen la posibilidad de contratar (y despedir) asesores de su confianza.

Un paso adelante, implica el que representantes de la comunidad tengan cargos de poder dentro del sistema en un determinado plan o programa. A esto se llama DELEGACIÓN DE PODER, y representa un nivel en que los ciudadanos tiene real posibilidad de controlar el desarrollo y resultado de los planes y programas implementados.

Finalmente, el CONTROL CIUDADANO, es la posibilidad de las personas de dirigir un programa o institución, estando completamente a cargo de sus políticas de funcionamiento y del manejo interno, además de poder negociar las condiciones bajo las cuales personas externas pudieran influir en ellas.

Más allá del nivel en que las personas se involucren en las instituciones,

es necesario que exista en ellas algún grado de motivación para hacerlo. Frente a la alternativa de participar o no, cada persona hace una evaluación de los costos que ello implica y de los beneficios que le puede traer. Al respecto, se han descrito beneficios internos o personales (motivación intrínseca), tales como el interés por aprender alguna habilidad, ayudar a la familia, hasta el afán de socialización, donde prima la posibilidad de trabajar y conversar con otras personas.

Se sabe además que las personas participan cuando tienen un claro diagnóstico de la situación, es decir información, y una cierta idea de los resultados que se pueden obtener, es decir, qué implicancias de cambio real puede tener su participación activa. Sin duda, la frustración de no percibir cambios a pesar de los esfuerzos realizados crea un círculo vicioso de no-participación en la ciudadanía.

Por otra parte, la investigadora en el tema familia-escuela J. Epstein¹⁴, dando una visión sistémica de dicha relación plantea que la vida de un/a niño/a está constituida por esferas que se superponen, siendo algunas de ellas la escuela, la familia, y el resto de la sociedad. Sugiere la autora que la mayor superposición de estas esferas (entendida como el grado de coherencia y coexistencia) es deseable en especial durante los primeros años de vida de un niño.

¹⁴ Ver Morales, Francisca "Participación de la Familia en la Escuela: Componente para la formación de profesores" Documento de Discusión CIDE N° 2 1998.

Parte de esta consistencia estaría dada por la participación de la familia en la educación de sus hijos/as, para la cual propone la escala siguiente¹⁵:

- **Obligaciones Básicas de la Familia o Parentalidad.**

En este nivel se espera que la familia se haga cargo de las necesidades básicas del niño, que le ayuden a tener un buen desempeño escolar y la escuela brinda apoyo para el ejercicio del rol parental.

- **Obligaciones Básicas de la Escuela o Comunicación.**

Se espera aquí el desarrollo de mecanismos para optimizar el flujo y calidad de la comunicación entre familias y escuela.

- **Participación en la escuela o Voluntariado.**

Este nivel alude a la participación de los padres y apoderados como voluntarios en distintas instancias que la escuela ofrezca para ello.

- **Involucrarse en actividades de aprendizaje en la casa**

En la medida exista orientación y guía por parte del estamento docente se aseguraría una mayor intencionalidad pedagógica a las acciones e interacciones cotidianas de las familias.

- **Participación en la toma de decisiones**

Aquí se espera un aporte activo de los apoderados en las instancias de toma de decisiones que afecten a la institución escolar.

- **Intercambio colaborativo con la comunidad**

A este nivel se espera que la escuela en su conjunto sea punto de referencia y de encuentro con y para la comunidad en que se desarrolla.

Tomando elementos de ambas autoras, y considerando la realidad nacional, y nuestra experiencia de trabajo con apoderados y escuelas del país, es que hemos querido proponer algunas categorías que puedan servir de base para el análisis de las experiencias de los CPA y su participación en la educación en Chile (ver cuadro N° 2).

a.- Nivel de Información

El nivel más básico, y pre-condición para la participación de los apoderados en cualquiera de sus niveles, es contar con la información necesaria para formarse una opinión en relación al contexto en que surge la necesidad de participar, las expectativas, alcances y restricciones que esta implica así como los espacios, tiempos y ámbitos en que se espera que esta se desarrolle.

A este respecto, la posibilidad de proveer información relevante desde la escuela hacia las familias y desde las familias a la escuela, aparece como una dimensión mínima e indispensable para un mayor involucramiento y compromiso de todos los actores del sistema con los procesos y resultados que se esperan de ella.

Desde la escuela se esperaría la entrega de información clara, precisa y oportuna en torno a algunos de los

¹⁵ Para más detalle ver Morales, Francisca. Op Cit. 1998

aspectos siguientes: el sentido de la educación para cada uno de los actores y estamentos del sistema; acerca del Proyecto Educativo Institucional (PEI), planes y programas en ejecución; derechos y deberes de cada uno de los actores del sistema; mecanismos formales e informales para la comunicación y coordinación de acciones entre los actores; reglas, normativa y mecanismos de control; proceso educativo y de aprendizaje del alumnado; entre otros.

Estos son algunos de los aspectos que suelen aparecer como las demandas de información más recurrentes, por parte de apoderados y CPA, la que le permitirían visualizar con mayor claridad expectativas, roles, funciones y responsabilidades esperadas por parte del sistema.

Lo central en esta dimensión, es que esta información, y toda otra que se considere importante de transmitir, debiera ser de público y oportuno acceso.

En otro nivel, la escuela debiera poder entregar también, información sobre los cambios y decisiones más importantes que vayan ocurriendo durante el año escolar, así como mantener informados a padres y apoderados sobre todas las situaciones relacionadas con el rendimiento, y conducta de su hijo(a), particularmente en lo que respecta a logros.

Desde las familias, se esperaría mayor iniciativa y pro-acción en el proceso de búsqueda y utilización de dicha información. La familia en este aspecto, debiera ser activa en pedir

información sobre las materias antes señaladas y de aquellos acontecimientos que ocurran en la escuela manteniendo actitudes permanentes de apertura y confianza para entregar a los profesores información relevante sobre cambios o situaciones especiales que ocurran en el grupo familiar.

Muchos supuestos, equívocos y malentendidos se prevendrían en la medida se intencionaran acciones informativas periódicas y sistemáticas por parte de las familias y las escuelas.

b.- Nivel de Colaboración

Respecto de este nivel es importante recordar que cualquier actuación o aporte que realicen los apoderados a nivel personal, familiar o desde su organización de CPA, se desarrolla a costa de tiempos personales y familiares. En este sentido la dimensión de voluntariado debiera ser considerada y reconocida como una de las grandes fortalezas y al mismo tiempo de las grandes dificultades para una participación más activa de todo el estamento apoderado en un establecimiento determinado. En este contexto es que, más que un deber ser para todos recomendamos mirar este nivel como una alternativa más dentro de otras. En la medida se amplíen las opciones de participación y se le evalúe como el resultado de aportes colectivos, la satisfacción del sistema escolar en este campo será mayor.

En este nivel se espera aportes particulares y colectivos en distintos ám-

bitos¹⁶: de carácter presencial en términos de asistencia a eventos o actos que se realizan en la escuela; productiva en términos de la reparación de infraestructura, equipamiento escolar y material didáctico, entre otros; pedagógica en términos de apoyo y mediación para la adquisición y consolidación de nuevos conocimientos y valores en el hogar y en muchos casos a nivel de aula; en aspectos relacionados con el disciplinamiento de sus hijos/as en la casa y en el establecimiento; en la gestión administrativa en cuanto a recaudación de fondos para inversión, entre otros.

Esto implica que la escuela se interese y se disponga a abrir espacios para ampliar el abanico de colaboraciones más allá de lo presencial y de los aportes económicos que tradicionalmente realizan los apoderados. Por parte de los apoderados, se espera mayor apertura también en términos de disponibilidad de tiempo y compromiso para una colaboración efectiva.

c.- Nivel de Consulta

Así como el nivel de colaboración puede ser amplia y diversa, creemos que el nivel de consulta puede presentar algunos sub-niveles relevantes de tomar en cuenta y valorar como ámbitos progresivos para una participación cada vez más activa de los apoderados.

El primero de ellos alude al hecho de realizar acciones por parte de la escuela o del propio CPA con el propósito de recabar opiniones que servirán de insumos al sistema escolar para la planificación, diseño, ejecución y evaluación de acciones a nivel de la convivencia escolar, gestión pedagógica, gestión administrativa u otro ámbito de interés para la escuela y/o los apoderados. La escuela abre la posibilidad de que los padres emitan su opinión, pero no está obligada a ejecutar la decisión de éstos; puede optar por su propia decisión.

El segundo sub-nivel no sólo se interesa por pedir opiniones sino las instancias correspondientes la incorporan a los procesos de toma de decisiones institucionales impactando en el diseño y ejecución de acciones de carácter pedagógico, administrativo o de otro tipo.

A pesar de los esfuerzos realizados por muchos establecimientos en este sentido, la realidad es que los apoderados no siempre ponderan la relevancia y utilidad que tiene para el funcionamiento de la escuela, utilizar estos espacios emitiendo su opinión respecto del tema que corresponda.

Queremos destacar además que entendemos la consulta como aquel mecanismo que se constituye sobre la base de opciones abiertas para los apoderados de manera de recabar opiniones y sugerencias desde ellos y evitando al máximo el uso de técnicas que contemplen alternativas predefinidas por las instancias que detentan mayor poder en la escuela. En este segundo caso se trataría más bien de

¹⁶ Para más detalle ver Gubbins, Verónica. "Incorporación o Participación de las Familias: un desafío más de la reforma educativa". Doc. de trabajo N°15. 1997.

mecanismos de ratificación más que de consulta efectivamente participativa. Así, muchas veces los apoderados tienen la sensación de “tomar decisiones”, sin embargo dichas alternativas fueron en la práctica preseleccionadas por la autoridad, o resultan ser tan dicotómicas que la elección de una por sobre la otra resulta ser casi predecible.

d.- Nivel de Toma de Decisiones en relación a Objetivos, Acciones y Recursos.

Este nivel junto al de Control de Eficacia, que veremos con más detención más adelante, son los que consideramos como más efectivos en el marco de una real Participación Ciudadana. Ambos aparecen también como los niveles más alto de aspiración para que la participación de los padres tenga impacto en la mayor calidad y equidad del sistema educacional.

El nivel de Toma de Decisiones, al igual que el nivel de Consulta, puede ser categorizado en sub-niveles, considerando el tipo de influencia y las responsabilidades que adoptan las partes involucradas.

El primer sub-nivel puede ser descrito como aquel en que uno o varios representantes del estamento apoderado asiste y participa con derecho a voz y voto en las instancias máximas de toma de decisiones de la escuela. Estas pueden ser mesas de negociación, consejos o comisiones para la toma de decisiones en los distintos ámbitos del quehacer de la escuela (por ejemplo, PADEM, consejos di-

rectivos, consejo de profesores, equipos de gestión escolar, otros).

Llegados a este nivel, se esperaría que los padres puedan plantearse en forma propositiva, debidamente informada y capacitada, superando la sola demanda. Surge en este nivel la problemática de cómo se eligen los representantes de los padres para que ellos lleven a niveles más altos de decisión las reales inquietudes de sus representados.

Un segundo sub-nivel y de carácter más avanzado, es aquel que permite a los apoderados asumir responsabilidades o cargos a nivel de la gestión administrativa o pedagógica de la escuela. Por ejemplo, a nivel de programas o proyectos innovadores, consejos directivos, otros.

Sin embargo, por lo general, y como se verá más adelante, esta toma de decisiones suele estar circunscrita a un ámbito muy restringido del quehacer de la escuela.

e.- Nivel de Control de Eficacia

Contando con la información necesaria y una legitimación mínima que permita que la actuación de los apoderados no sea percibida como amenazante para el establecimiento y para las propias familias, los apoderados pueden apoyar el mejor funcionamiento de las escuelas a través de un rol “supervisor” del cumplimiento del proyecto educativo, y de la gestión del establecimiento. Llegar a este nivel de participación implica haber asegurado al menos la participación previa de los apoderados en los otros

niveles de esta escala. Para la escuela, implica todo un proceso previo de cambio cultural en que los apoderados puedan ser vistos por docentes y directivos, como interlocutores válidos que pueden y tienen derecho de aportar desde su mirada opiniones, sugerencias y acciones para el mejor desempeño de la escuela. Junto a ello, instalar en el sistema escolar la convicción y los mecanis-

mos que permitan la *accountability* de la escuela. El propósito del control de la eficacia es generar espacios y estrategias que permitan ir introduciendo retroalimentación al funcionamiento del sistema en el marco de una visión ampliada de la educación basada en la concertación de acciones y de la participación ciudadana.

Cuadro Nº 2:
Tipos y niveles de participación de los apoderados y CPA para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación.

Categorías de participación	Descripción
Información	▪ Del sentido de la educación para cada uno de los actores y estamentos del sistema. ▪ Del Proyecto Educativo Institucional (PEI), planes y programas en ejecución. ▪ Derechos y deberes de cada uno de los actores del sistema. ▪ Mecanismos formales e informales para la comunicación y coordinación de acciones entre los actores. ▪ Reglas, normativa y mecanismos de control. ▪ Proceso educativo y de aprendizaje del alumnado. ▪ Otros.
Colaboración	▪ Presencial ▪ Monetaria ▪ Productiva: en términos de la infraestructura y material didáctico, entre otros. ▪ Pedagógica ▪ En aspectos relacionados con la disciplina ▪ En la gestión administrativa ▪ Otros.
Consulta	▪ Pedir opinión para la planificación, diseño, ejecución y evaluación de acciones a nivel de la convivencia escolar, gestión pedagógica, gestión administrativa, otros. ▪ Incorporar la opinión recabada como insumo en los procesos de toma de decisiones institucionales.
Toma de decisiones en relación a Objetivos, Acciones y Recursos	▪ Asistir y participar como representantes de su estamento con voz y voto en mesas, consejos o comisiones para la toma de decisiones (p.e. Padem, consejos directivos, consejo de profesores, equipos de gestión escolar, otros). ▪ Asumir responsabilidades o cargos a nivel de la gestión administrativa o pedagógica de la escuela. Por ejemplo, a nivel de programas o proyectos innovadores, consejos directivos, otros).
Control de Eficacia	▪ Legitimación suficiente que permita introducir retroalimentación al funcionamiento y eficacia del sistema en el marco de una visión ampliada de la educación basada en la concertación de acciones y de la participación ciudadana.

Cada uno de estos niveles de participación también puede ser analizado desde su **amplitud y profundidad**

Robert Dahl¹⁷ analiza los procesos de participación desde el ángulo de la democracia territorial y, describe dos niveles en relación a los campos de influencia. Desde esta perspectiva, distingue entre la *amplitud* (número de personas que participan y con qué representatividad) y la *profundidad* de la participación (hasta qué tipo de contenidos o ámbitos se logra influir). Usando como ejemplo el nivel de Toma de Decisiones, la definición de los ámbitos de éstas reflejaría la profundidad (sólo en actividades extra-programáticas o también curriculares), y quienes participan en las decisiones (todos los padres o sólo las directivas de curso), daría el grado de amplitud a este nivel.

Según este autor, se habla de amplitud (grado en que se ofrece la oportunidad de participar a cada miembro de la comunidad en cada nivel del proceso de elaboración de políticas) cuando los actores tienen acceso a la agenda pudiendo agregar nuevas alternativas y preferencias a la agenda oficial; poseen la información completa acerca de las alternativas en la toma de decisiones; y se les dan oportunidades reales para participar (por ejemplo, disponibilidad de tiempo).

Al mejorar los grados de amplitud se espera que aumente el número de personas que participan, mejore la representatividad y se incluyan efectivamente los temas de interés de los actores.

En cuanto a la profundidad (grado y oportunidad que los miembros tienen de determinar el resultado final de la política por medio del proceso de participación), esta se representaría en la consideración igualitaria de todas las sugerencias, dándose oportunidades para la discusión cara a cara, y la formación de consensos entre las partes. Además, las preferencias se traducirían en decisiones concretas para el logro de una política que sea implementada.

Promoviendo mayores niveles de profundidad de la participación se lograría mejorar la relación entre las políticas finales, las preferencias y las necesidades de todos los segmentos de la población escolar.

Así, aún cuando podrían describirse en niveles las experiencias de cada establecimiento educacional en relación a la participación de los apoderados, ésta también debiera ser analizada en función de los grados de amplitud y profundidad. Ambas medidas pueden dar una visión más precisa y compleja de cómo entender la participación de los apoderados en ese contexto.

En síntesis, creemos que la participación ciudadana de los apoderados en la educación de sus hijos/as puede ser entendida como un factor que

¹⁷ Robert Dahl, "Un prefacio a la teoría democrática", Ed. Gernika, 1987.
Robert Dahl, "La democracia y sus críticos", Ed. Paidós, 1991.

potencie el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, en la medida que esta participación logre llegar a niveles altos en la escala de participación propuesta, y mientras esta forma de participar tenga altos grados de profundidad y amplitud.

Sabemos que estas son sólo algunas de las dimensiones desde donde es posible observar, analizar, reflexionar y actuar para una participación más activa de los apoderados en la calidad y equidad del sistema escolar. Sin embargo, creemos que el valor de estas categorías está en contribuir con nuevos elementos para el debate de políticas y acciones concretas en este campo.

Teniendo estos antecedentes como marco de referencia y en función del esquema conceptual propuesto, en el punto siguiente de este trabajo se realiza un análisis de cuales son las tendencias que caracterizan, en la práctica, la participación de los apoderados, particularmente de los CPA, forma de organización legitimada de los padres en nuestro país.

3. La Participación de los CPA en los Establecimientos Educativos en Chile.

3.1 Breve panorama histórico de la organización de padres y apoderados.

La participación de padres y madres en la escuela adquiere una forma organizada a través del Centro de Padres y Apoderados. Los roles y funciones de dicha organización, su inserción en la escuela y su forma de

trabajo tiene distintas modalidades y depende, en cierta medida, del contexto social y educacional en el cual se inserta. Así encontramos distintas formas de ser “Centro de Padres” en Chile, en Perú (con una legislación que otorga un poder importante a los CPA), en Centroamérica (donde muchos centros educativos son administrados por la comunidad local incluyendo el CPA), en Estados Unidos (con una fuerte tradición de control ciudadano), en Europa (donde predomina el rol estatal en el financiamiento de las escuelas y el centralismo como un factor de equidad).

En Chile podemos distinguir varias etapas en la evolución histórica que ha tenido la organización de padres y apoderados:

En la década de los años 30 nos encontramos con un fuerte movimiento que impulsó una participación más activa de los padres. En 1927 el profesorado propuso una reforma de la educación, la que fue aceptada por el Presidente Ibáñez, pero que duró solamente un año. Se la conoce como la Reforma del 28. De ella hace una presentación uno de sus impulsores el profesor Luis Gómez Catalán y que fue publicada en la Revista de Educación Primaria Nº 1, de marzo de 1928. Algunas citas nos muestran el espíritu que la animaba: “La escuela no será sólo del maestro. En primer lugar es de los niños y de sus padres”. Y se dirige a los padres con las siguientes palabras: “Usted debe pertenecer a las comunidades escolares: El artículo 10 de la Ley que reforma nuestra educación, dice: “Toda escuela será considerada y organiza-

da como una comunidad orgánica de vida y de trabajo, en la cual colaboran maestros, padres y alumnos.”¹⁸

Esto se tradujo en que alrededor de cada escuela se fundará una Asociación de Padres y Vecinos que tendrá como objeto cooperar a la obra escolar”. Si bien podemos considerar la promoción de organizaciones de padres como positiva, las funciones de dichas organizaciones tendieron a quedarse en lo estrictamente colaborativo en el campo económico y de bienestar social.

En 1943, con el “Reglamento de los Centros de Padres de las Escuelas Primarias del País” se da forma legal a lo que eran los “Centros de Amigos de la Escuela” y ya en 1967 tenían la posibilidad de adquirir la personalidad jurídica.

En 1968 la Ley Nº 16.880 consideraba entre las organizaciones funcionales a los Centros de Padres y Apoderados. La posibilidad de constituir asociaciones nacionales de Padres y Apoderados fue implementado existiendo distintas asociaciones nacionales.

En la práctica, los Centros de Padres contaban con una gran variedad de Comisiones de trabajo, que ciertamente eran un instrumento de una amplia participación de los apoderados¹⁹. Ya entonces se señalaba como

una limitación de los Centros de Padres su orientación casi exclusiva a la cooperación económica²⁰ y en términos organizacionales: la falta de planificación, reuniones con escasa asistencia, falta de manejo de grupos por parte de los dirigentes y de los profesores, reuniones sin mayores atractivos, comunicación deficiente entre los distintos estamentos del establecimiento y entre el Centro General de Padres y sus asociados.²¹

Durante el período comprendido entre 1973 y 1989 los Centros de Padres sufren la misma suerte que el resto de las organizaciones sociales: se impone un fuerte control sobre sus actividades por parte del Ministerio de Educación y de las Municipalidades, los dirigentes son nombrados por los directores de escuelas y liceos y se limitan severamente las distintas formas de participación.

El impacto sociocultural de este período es profundo y deja huellas hasta el día de hoy. De alguna manera, las prácticas de dicho período no se cambian por decreto sino que son interiorizadas por las personas y se mantienen en el tiempo. “La tradición cercana (período autoritario) legitimó prácticas y estilos de organización en los establecimientos educacionales caracterizados por el sometimiento de las organizaciones de apoderados a las Direcciones y una restricción de

¹⁸ Alvarez, Francisco, Cardemil, Cecilia “El diagnóstico participativo en un microcentro rural” Mineduc-Unicef, Pág. 19

¹⁹ Josefina Escoté y Adriana Campos, Padres y Maestros, Editorial Universitaria, 1970, p.21.

²⁰ Ibídem, p.25

²¹ Ibídem, p.26

sus funciones a aspectos casi exclusivamente económicos”²²

El Decreto Nº 565 del 6 de junio de 1990 y el Reglamento General de Centros de Padres y Apoderados para los Establecimientos Educacionales reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación, proporciona nuevos aires democratizadores a la organización. Este Reglamento mantiene su vigencia hasta hoy para los CPA que carecen de personalidad jurídica. En el Artículo 1º se define que “los Centros de Padres orientarán sus acciones con plena observancia de las atribuciones técnico-pedagógicas que competen exclusivamente al establecimiento” y “promoverán la solidaridad, la cohesión grupal entre sus miembros, apoyarán organizadamente las labores educativas del establecimiento y, estimularán el desarrollo y progreso de la comunidad escolar”.

Se inicia así un lento proceso de transformación de los CPA en organizaciones representativas de los apoderados y de las familias, propositivas y activas desde lo estrictamente monetario a lo técnico-pedagógico.

Si bien se les abre un amplio campo de acción, son organismos de consulta sin que tengan una voz de decisión en aspectos tales como la definición del Proyecto Educativo Institucional, el PADEM y otros.

²² Francisco Alderete y otros “Organización y Participación en Centros de Padres y Apoderados”, Santiago, enero 1998, p. 23.

3.2 Una mirada a la realidad: ¿cuáles son las tendencias percibidas por los propios apoderados en términos de su participación en los establecimientos educacionales?

Teniendo como contexto la historia de los CPA en nuestro país, nos interesa profundizar especialmente en la relación que existe entre las distintas opciones y modalidades de participación de carácter teórico, descritas anteriormente, y la realidad de la participación de los CPA en los establecimientos educacionales. Para este análisis la experiencia de los CPA está tomada de la opinión de dirigentes de dichas organizaciones acerca de las actividades que suelen realizar, los anhelos que formulan respecto al aporte de la organización en los procesos de mejoramiento de calidad educativa que se desarrollan desde sus establecimientos educacionales y la referencia a las dificultades que estarían influyendo en la tendencia actual de baja convocatoria y participación de los apoderados.

Al hablar de “la opinión de los Centros de Padres” nos referimos a los dirigentes de los CPA con los cuales hemos establecido contactos de trabajo y con quienes compartimos distintas actividades académicas en el campo del fortalecimiento de la gestión participativa de los CPA, desde 1994 hasta la fecha.

Estos dirigentes proceden de establecimientos educacionales municipalizados de la Región Metropolitana. Estas

opiniones no han sido recogidas con una previa intencionalidad investigativa, sino más bien, es el resultado de la recopilación de información respecto de los tópicos antes mencionados a raíz de proyectos de desarrollo en este tema. En consecuencia sugerimos al lector, considerar las opiniones que aquí se recogen sólo como indicadores generales de una realidad y no deben ser tomadas como opiniones representativas de la realidad regional o nacional.

No obstante lo anterior, creemos que estos antecedentes pueden constituirse en el punto de partida de una discusión acerca de la participación de los apoderados y particularmente de su organización en el mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación.

a. Opinión de los apoderados respecto de las formas que adopta su participación en la escuela.

En el contexto actual en que se desarrollan las tareas de los CPA, los/as dirigentes/as reconocen la función de representar a las familias, tanto al interior del establecimiento como ante el Municipio, representación que se expresa en la elaboración de proyectos y en planes de trabajo, y, especialmente en la mediación entre los padres y el establecimiento. *“Nuestra función es favorecer la comunicación y las buenas relaciones sociales y personales entre los padres y la comunidad educativa”.*

Sin embargo, las elecciones de los dirigentes del Centro General de Padres y Apoderados reflejan realidades muy diversas, lo que en algunos ca-

sos hace incluso discutible su grado de representatividad ante sus pares. En muchos establecimientos es la Dirección quien designa a los dirigentes de acuerdo a sus capacidades, afinidad con la dirección y su disponibilidad de tiempo. En otras escuelas se realiza una elección al inicio del año pero sin que los apoderados conozcan suficientemente a los candidatos. Son pocas las situaciones en que hay una elección informada y efectivamente democrática.

La relación del Centro General de Padres con los sub-centros es muy distinta en unos establecimientos y en otros. Sin embargo, en muchos casos existe una desvinculación entre ambos. Existen Centros Generales de Padres que se reúnen una o dos veces al año con los dirigentes de los sub-centros y otros que sólo tienen contactos esporádicos y de carácter informal.

Un instrumento considerado central por los/as dirigentes/as para la participación de los apoderados es la reunión mensual a nivel de los sub-centros. Esta es una instancia de encuentro altamente valorada por los/as dirigentes/as, en términos del potencial comunicativo y de planificación de acciones que presenta. Sin embargo, los/as dirigentes/as de CPA señalan que estas reuniones sólo se centran en la recolección de dinero o en las quejas y exigencias de parte del docente respecto al rendimiento académico y conducta general del alumnado.

En cuanto a la elaboración del Plan anual de trabajo del CPA hemos observado que existen CPA que reciben su plan de trabajo de la dirección de la escuela. Para los CPA que aparecen más autónomo en su funcionamiento la tendencia es a plantearse objetivos a medida que aparecen ciertas necesidades. Es decir, una gestión de carácter más bien reactiva que planificada y anticipatoria. Los menos elaboran un plan a desarrollarse durante todo el año escolar.

En opinión de los apoderados su participación en los establecimientos educacionales se expresa en una gran variedad de actividades:

Desde el punto de vista de la información (Primer Nivel de Participación) los/as propios/as dirigentes/as reconocen pasar mucho tiempo centrados en informar y dar cuenta a sus asociados de las decisiones tomadas por las autoridades del establecimiento escolar, por ejemplo, en relación con la matrícula o el reglamento interno. Hay que notar que la tendencia general es que esta información sea unidireccional: desde la escuela hacia las familias. La mención de acciones que van en el sentido opuesto es mucho menos frecuente: informar a la dirección de las opiniones e inquietudes de los apoderados.

Un segundo ámbito informativo que ocupa fuertemente a la dirigencia de CPA dice relación con el funcionamiento de los CPA propiamente tal, la elaboración de planes de trabajo que son cuidadosamente socializados a sus apoderados en asambleas gene-

rales y en algunos casos incluso a nivel de las reuniones de sub-centros.

Sin embargo, los/as propios/as dirigentes/as expresan que la mayor tendencia está en realizar aportes de carácter monetario y productivo para el mejoramiento, aseo y ornato de la infraestructura de la escuela (salas, baños, equipamiento deportivo, entre otros). En este mismo sentido ellos describen la realización de actividades extra-prográmaticas de carácter recreativo y cultural, con el principal propósito de recaudar dineros para la inversión en infraestructura (Nivel de Colaboración).

El mejoramiento de la infraestructura se refiere a una gran variedad de aspectos. Los/as dirigentes/as mencionan la creación de salas de primeros auxilios, la instalación de pizarras acrílicas, la compra de fotocopiadoras y de teléfono público para el uso de los/as alumnos/as, la pintura del establecimiento, la construcción de duchas o la reparación de los baños, el apoyo a la dirección en material de oficina y aseo, la construcción de gimnasios techados, entre otros.

Muchos CPA tienen claro que estos mejoramientos materiales son un aporte al mejoramiento de la educación, y lo explican como: *“apoyo a la dirección”, “modificar el medio y hermoseamiento del recinto en función de una mejor salud mental de profesores, alumnos y apoderados”*.

Si bien la preocupación por mejorar o ampliar la infraestructura del establecimiento es una tarea tradicional del CPA, algunos/as dirigentes/as se quejan de las exigencias del DAEM o

de la dirección del establecimiento al CPA: *“en muchas ocasiones tenemos la impresión de ser los sostenedores de la escuela”*, afirman.

Constatamos así que la participación tiende en mayor grado a presentar el carácter de Colaboración particularmente en el ámbito de lo monetario y productivo de la organización.

En algunos establecimientos, particularmente aquellos pertenecientes a comunas de menores ingresos, la recaudación del aporte voluntario de los padres y apoderados y las actividades de recaudación de fondos complementarios, son orientadas a financiar necesidades de carácter social de los apoderados de la escuela. A este respecto se mencionan cuotas mortuorias, útiles escolares, textos escolares, entre otros. Para muchos/as dirigentes/as este trabajo se fundamenta en la necesidad de brindar apoyo social a alumnos/as y familias, sin lo cual, la probabilidad de mantenerse en el sistema sería prácticamente imposible, dada las fuertes demandas de carácter material que algunas escuelas le hacen a sus apoderados. Para ello se han desarrollado: *“fondos solidarios”, “pago de becas”, “pago de honorarios profesionales de fonoaudiólogos y psicólogos”, entre otros*, ejerciendo de esta manera formas de solidaridad entre las familias. En el caso de preocupación por las personas, no es infrecuente encontrarse con CPA realizando acciones de prevención y/o apoyo en drogadicción, embarazo precoz, o formando una comisión de apoyo para familias con dificultades.

Un tercer ámbito de acción de gran importancia para los CPA se ubica en el campo de la Colaboración para el mejoramiento de los procesos educativos y de aprendizaje del alumnado.

Al revisar las metas que los CPA se plantean para su trabajo anual, nos encontramos con una gran creatividad en la formulación de metas que se relacionan directamente con la educación de sus hijos/as. En este sentido podemos afirmar que no podemos quedarnos con el lugar común que dice que los CPA sólo se preocupan de mejorar la infraestructura. Su participación es mucho más amplia.

A este respecto destacan las actividades que dicen relación con el apoyo académico de los/as alumnos/as particularmente en términos de *“la preparación a la PAA”, “remunerar clases de reforzamiento”, “otorgar el premio al alumno más esforzado”*; el apoyo a actividades extra-escolares como teatro, deportes, charlas y proyectos de prevención de la drogadicción, entre otros.

En algunos casos, aunque en menor escala y muy relacionado con los Centros de Padres que cuentan con personalidad jurídica y en aquellos establecimientos educacionales donde el/la director/a genera, a juicio de los apoderados, condiciones para ello, los CPA trabajan en la elaboración de proyectos para complementar acciones de carácter pedagógico de la escuela. Sin embargo, en muchos casos estas acciones están aún muy circunscritas al financiamiento de profesionales especializados en dificultades de aprendizaje como lo es la atención de

sicólogo y de fonoaudiólogo para los alumnos y alumnas.

Como se puede apreciar, todas estas actividades se inscriben en un Nivel de Colaboración de insuficiente profundidad, en términos de tomar en cuenta uno de los ámbitos más centrales para el sistema educacional: el de los recursos materiales y humanos para asegurar aprendizajes de calidad sostenida. En términos de la amplitud que adopta este tipo de participación en los establecimientos, ésta aún depende fuertemente de la motivación, compromiso y creatividad de los/as dirigentes/as con poco acompañamiento de parte de los propios apoderados.

Por otra parte y si se pudiese establecer un continuum entre actividades realizadas al interior de la escuela hasta aquellas que se realizan en el hogar, los apoderados describen que la mayor amplitud de la participación colaborativa, más allá de los/as dirigentes/as del CPA propiamente tal, se ubica en hacer actos de presencia en el aula como colaboradores del profesor o de la profesora en la realización y control de actividades pedagógicas de los alumnos y alumnas hasta apoyo de las tareas, y en algunos casos, co-realización de estas con el niño o la niña en el hogar.

A este respecto, los apoderados manifiestan su satisfacción para realizar colaboraciones a nivel del aula, particularmente las madres con hijos o hijas mayores en el 1º ciclo básico. En sus propias palabras expresan que, *“cuando las mamás se turnan para colaborar en el aula, los niños se incentivan”*. Sin embargo, esta disposi-

ción cambia y resultaría más difícil de motivar después de 4º año Básico y particularmente para el caso de las mamás que trabajan y de los padres varones. La participación de estos últimos aparece como especialmente difícil. Los dirigentes señalan dos obstáculos para dicha participación: los horarios de trabajo y las condiciones laborales y la pauta cultural según la cual la mamá es la encargada de la educación de los/as hijos/as.

Un cuarto ámbito de colaboración aunque menos generalizado que los anteriores es el caso de los CPA que manifiestan preocupación por el entorno del colegio (asaltos, delincuencia, botillerías). Más fuertemente asociado a la realidad de los colegios municipales estos tienden a plantear que los colegios particular-subvencionados tienen más acceso a la vigilancia policial en las horas de salida de alumnos y alumnas, pidiendo la misma atención policial para sus establecimientos y la misma iluminación o señalización para el tráfico.

Mención aparte merecen los aportes al mejoramiento del clima organizacional. A este respecto, aparece con importante recurrencia el interés, deseo y preocupación por *“tener mejor comunicación con la dirección y con los profesores”, “crear lazos de respeto entre la dirección y el CPA para trabajar mancomunadamente”, “organizar campañas para erradicar la agresividad entre alumnos”, “lograr la unidad y armonía con todos los estamentos del establecimiento”*. La frecuencia con que nos encontramos con objetivos que se refieren al trabajo armónico entre apoderados y direc-

ción es una clara muestra de la sensibilidad que los apoderados y los CPA tienen en lo que respecta a la calidad de la convivencia escolar. Asimismo que la perspectiva que predomina en los CPA es de fuerte carácter colaborativo en términos de construcción de alianzas entre agentes educativos. Es en este contexto que se ubican las acciones que buscan favorecer relaciones sociales entre familias y escuela y relaciones personales positivas y de apoyo mutuo entre docentes, directivos y apoderados, como es el caso de las convivencias, kermesse, entre otras.

b. Los anhelos de los CPA en términos de su participación en los procesos educativos de los establecimientos educacionales.

A este respecto, muchos/as dirigentes/as plantean que aunque prácticamente no se encuentran con dificultades en términos de acceso a local o salas para reunirse, la falta de un espacio físico destinado al Centro de Padres en el establecimiento afecta el acceso y la comunicación con los propios apoderados. Por otra parte, debilita la posibilidad de generar actividades con la participación de más personas que pudiesen estar interesadas en colaborar.

En consecuencia dentro de los anhelos más recurrentes planteados por los/as dirigentes/as se encuentran aquellos relativos a contar con recursos físicos donde poder reunirse como es el poder contar con una sala u oficina para estos efectos en el propio establecimiento. En muchas escuelas la realidad es que los/as dirigentes

deben reunirse en sus propias casas y solicitar permiso para reunirse en asamblea en salas del establecimiento.

Quizás si esta realidad sea la que mejor exprese la calidad de agente externo que aún persiste en la cultura escolar respecto del rol que le cabe al apoderado y particularmente al CPA en relación a los procesos educacionales en general. Una visión como ésta hace aún lejana la posibilidad de concebir al apoderado como un interlocutor válido y legítimo para una tarea que comparte una misión común. En este contexto, la probabilidad de una mayor profundidad en la participación en niveles como los de Toma de Decisiones y de Control de Eficacia puede aparecer aún distante para el sistema.

Dentro de los anhelos y en el mismo sentido que lo planteáramos anteriormente, destaca el deseo de mejorar la comunicación con la Dirección del establecimiento en términos de contar con más tiempo y espacios para reunirse a reflexionar en conjunto acerca de los desafíos pendientes para mejorar la calidad educativa del establecimiento y, en relación a ciertos conflictos, la posibilidad de conversar y pensar en conjunto mecanismos de resolución adecuada de éstos.

La percepción de los dirigentes es que la mayor parte de las decisiones relativas a inversión en infraestructura, innovaciones pedagógicas o diseño de estrategias para resolver conflictos con algún/a alumno/a, son asumidos "puertas adentro" y con poca información de los procesos y criterios que han conducido a ciertas decisiones

por parte de la Dirección o estamento docente.

A este respecto, gran parte de los/as dirigentes/as plantean la necesidad de que la escuela facilite su incorporación en la elaboración e implementación de ciertos proyectos de mejoramiento educativo: *“La directora y los profesores elaboraron el PADEM, y, cuando estaba todo listo, nos dijeron: Firmen aquí.”*. En algunos casos se ha planteado incluso el deseo de poder participar en algunas sesiones del Consejos de Profesores, particularmente en aquellos casos de “repitencia”, problemas de conducta, suspensiones, entre otros.

Aparece aquí el deseo de los/as dirigentes/as de poder tomar parte en, a lo menos, algunas decisiones del establecimiento, tal como se planteara en el Nivel de Toma de Decisiones antes descrito.

Cabe destacar que los dirigentes señalan varios elementos como parte de su rol futuro que se refieren al campo del control de eficacia, así por ejemplo: *“supervisar”, “velar por la responsabilidad y la ecuanimidad”, “hacer notar las deficiencias”, “exigir que se cumpla el 100 % del Plan educativo”, “velar por el cumplimiento de la carga horaria”, “participar en la destinación de los recursos” “buscar y encontrar un sistema que permita idóneamente fiscalizarse mutuamente entre los Centros de Padres, dirección, docentes, en relación a la calidad de sus funciones”, “velar por un buen trato a los alumnos”*.

Es importante señalar que esta suerte de fiscalización que proponen no estaría planteada como una función que se ejerce “desde fuera” del proceso educativo sino dentro de un clima de compromiso y colaboración con la calidad de la educación. Asimismo, una mayor apertura de la escuela a la opinión y sugerencias de los apoderados podría mejorar la transparencia en la gestión del sistema a nivel de la dirección de las escuelas, el trabajo de los docentes y la propia gestión de los Centros de Padres y Apoderados.

En este mismo sentido estarían las demandas permanentes de perfeccionamiento en el marco de mejorar su comprensión de la actual Reforma Educativa en marcha, conociendo las oportunidades y espacios para poder participar y colaborar a su desarrollo y consolidación, entender los cambios tecnológicos que caracterizan el desarrollo del país, y la necesidad de dar continuidad a las gestiones realizadas en las nuevas generaciones de dirigentes de Centros de Padres.

La proposición de asumir nuevas funciones no significaría abandonar funciones actuales tales como la mantención de la infraestructura, para lo cual dan *“prioridad a las necesidades del colegio”*. A este respecto es importante consignar aquí que los/as dirigentes/as no cuestionan ni objetan su aporte para los efectos de mejorar infraestructura de la escuela, sino sus demandas estarían en ampliar su aporte más allá, participando de manera más activa en los procesos de mejoramiento de calidad educativa que se estarían desarrollando en las escuelas a propósito de la reforma. Se

constata así, que hay motivación para participar, incluso con aportes de dinero, cuando se presentan objetivos claros y precisos.

No obstante los anhelos planteados, los/as propios/as dirigentes/as señalan la existencia de limitaciones importantes para una mayor amplitud y profundidad en la participación de los apoderados, particularmente en lo que respecta a participación ciudadana.

Una de las dificultades a la cual los/as dirigentes/as le asignan gran importancia es la falta de compromiso de los padres y apoderados en general: *“siempre participan los mismos”* (escasa amplitud). Los/as dirigentes/as se sienten trabajando solos/as, sin el apoyo necesario del resto de los apoderados. Según ellos/as mismos/as existe *“poca conciencia de la responsabilidad de los padres”*, *habría una especie de “apatía de los padres”*. Esta poca participación ellos la atribuyen a la falta de obligatoriedad.

En algunos casos, la dificultad mayor estriba en la desconfianza hacia los/as dirigentes/as por parte de los asociados y los profesores. Tal vez influyen en esta falta de confianza experiencias anteriores negativas de, por ejemplo, malversación de fondos del CPA por parte de algunos/as dirigentes/as inescrupulosos/as.

A este respecto son muchos/as los/as dirigentes/as que proponen metas que dicen relación con la restitución de confianza: *“Nuestra meta para el presente año es tratar de unir a todos los apoderados y que crean en nosotros”*. Estos mejoramientos aspiran además

a lograr una mejor participación de los apoderados o de los sub-centros, en términos de asistencia a reuniones, el apoyo a proyectos, en el pago de sus cuotas, entre otros.

También hay dirigentes/as que señalan como dificultad el autoritarismo por parte de la dirección del establecimiento: *“Hay problemas de relaciones humanas con la directora quien trata de imponer lo que debe hacer el CPA”*, *“poca coordinación con las autoridades del establecimiento”*. Esta falta de coordinación y de entendimiento entre la dirección y el CPA plantearía importantes consecuencias negativas a ojos de los propios apoderados en el sentido de tener conciencia que, *“incluso se han perdido proyectos de equipamiento al ser presentados sin la opinión del CPA”*.

4. Conclusiones y desafíos pendientes

Considerando el trabajo que realizan los CPA de nuestro país, y tomando como referencia para el análisis de este trabajo la escala de participación elaborada para los efectos de este documento, nos parece importante detenernos a visualizar qué tipo de participación es la que estas entidades están teniendo realmente en el proceso educativo de sus hijo(a)s y evaluar la factibilidad de promover una concepción de participación más cercana a los Niveles de Toma de Decisiones y Control de Eficacia de la gestión educativa.

La experiencia muestra que en general el **Nivel de Información**, que es la base de toda real participación, se da

pero en forma limitada. Desde el establecimiento educacional hacia los apoderados, suele entregarse información puntual sobre actividades muy definidas de la escuela. La mayor cantidad de información se relacionaría con el reglamento de la escuela, poniéndose el énfasis entonces en los aspectos de tipo disciplinario y de rendimiento académico del alumnado. Se esperaría que los apoderados estén muy al tanto del reglamento, y que sea respetado por ellos y los/as alumnos/as.

Sin embargo, no habría, o en situaciones sólo muy puntuales, entrega de información relativa a aspectos más de fondo en términos de la gestión pedagógica y administrativa del establecimiento. A saber, planes y programas a trabajar en el año, balances económicos, etc. De ser entregada, esta información por lo general se hace sólo a los/as dirigentes/as del CPA, lo que no asegura necesariamente que esta información circule al resto de los apoderados. Lo anterior lleva a plantear que tanto la profundidad como la amplitud de la participación a este nivel son limitadas. Se observa además que los apoderados pocas veces van a la escuela pidiendo ese tipo de información.

En este sentido, en nuestra sociedad pareciera existir una “cultura del secreto” donde la transparencia en la entrega de información es vista como amenazante; por una parte se mantiene oculta información que debiera ser pública, y por otra, se da por sentado que la información no es accesible y por lo tanto no es requerida por el usuario del sistema.

Otro elemento que caracteriza este nivel de participación estaría en la falta de reciprocidad del flujo de la información. Por lo general la orientación de la comunicación es escuela familia, y no viceversa, y fuertemente concentrado en la voluntad del sistema directivo por informar. A su vez, las familias no siempre comunican a la escuela aspectos de la vida de los/as niños/as y de la vida familiar que pueden llegar a constituirse en información importante para que los docentes comprendan en qué están sus alumnos/as.

Por otra parte, cuando el establecimiento promueve la Información genera pocos espacios donde sea la propia dirección quien la entregue de manera directa y dialogante a los apoderados. La tendencia es a hacerlo por escrito (con todas las limitaciones que eso conlleva para importantes sectores sociales del país) o delegar esta responsabilidad a los CPA más en calidad de “voceros” de informaciones definidas por la escuela que como resultado de un trabajo mancomunado y compartido entre escuela y CPA.

Al parecer, la relación familias y escuela estaría aún teñida de fuertes desconfianzas mutuas en términos del tipo y uso de la información en desmedro del alumnado, por parte de los apoderados, y de “invasión” o superposición de funciones y responsabilidades, por parte del establecimiento.

Como desafío a este nivel entonces, se visualiza la necesidad de generar mecanismos que favorezcan un au-

mento en la transparencia y entrega efectiva de información, mejorar el acceso a ella e incentivar la bidireccionalidad y la simetría en las comunicaciones entre familias y escuela que permita integrar la dimensión Informativa como pre-requisito de cualquier compromiso institucional en sus actores.

Desde el punto de vista de la participación **Colaborativa** se observa que ésta aparece como la de mayor frecuencia en los establecimientos. Los CPA tienen definido en su reglamento el rol de “colaborador”, lo que puede presumirse, estaría influyendo en restringir la amplitud y profundidad de la participación de los apoderados. De hecho, el común de los apoderados se asume como tal: un colaborador con un valor marginal en el proceso de educación formal.

En la práctica, la mencionada Colaboración se encuentra circunscrita a la entrega de fondos, y eventualmente a la organización de actividades de tipo extracurricular. En relación a la entrega de fondos, cabe preguntarse donde situar las responsabilidades en las decisiones de inversión de los fondos recaudados, gracias al aporte voluntario de los apoderados. En la medida en que esta decisión sea compartida entre familias y escuela, la amplitud y la profundidad de la participación aumentaría, consolidándose progresivamente una participación ciudadana más efectiva.

Igual cosa en lo que dice relación con la profundidad de la colaboración en materias de gestión pedagógica. Ya nadie pone en dudas la influencia que

los apoderados ejercen sobre el proceso de desarrollo y de aprendizaje de niños y niñas. Sin embargo, sorprende que este reconocimiento siga aún restringiéndose al apoyo y monitoreo de tareas escolares y no se incorporen las visiones y puntos de vista que los apoderados manifiestan en torno a los procesos de aprendizaje de sus hijos/as a la gestión pedagógica de los establecimientos educacionales. Nuestra experiencia en este campo nos permite afirmar que cuando se abren espacios a las familias para reflexionar, en conjunto con los docentes, sobre contenidos y estrategias metodológicas para un aprendizaje de calidad, la creatividad y sentido práctico de los apoderados supera las expectativas de los actores del sistema escolar.

En ese sentido la idea no es negar el sustantivo aporte que los apoderados ya hacen en materia extracurricular, ni la experticia profesional de los docentes en materia curricular, sino sugerir que la comunidad educativa en su conjunto evalúe la factibilidad, alcances y restricciones de un aporte más activo y co-responsable de los apoderados en materias de gestión pedagógica. Hay aquí un recurso de incalculable valor que ha sido poco explorado y, a juicio nuestro, podría traer grandes beneficios y compromisos inesperados de parte de los apoderados en términos de lo educativo en general.

A este respecto surge el desafío adicional de abrir nuevas conversaciones que permita evaluar la factibilidad de revisar la normativa que orienta la labor de los CPA, así como diseñar e

implementar acciones informativas y de capacitación para dirigentes/as y estamentos directivos y docentes, de manera de aunar criterios acerca del rol y responsabilidades mutuas en torno a la participación de los apoderados y su impacto en la Calidad y Equidad Educativa.

En términos del **Nivel de Consulta** es claro que este es un campo poco desarrollado en las escuelas. Por lo general, cuando este se da, las consultas se ven circunscritas a ámbitos muy puntuales y en temáticas de carácter formal, como es el tipo de uniforme a utilizar por los alumnos y alumnas, por ejemplo. Es también un nivel que se da más al interior de la organización de cada curso, y respecto de preocupaciones de carácter extracurricular, como iniciativas que apuntan a mejorar el clima y la convivencia escolar en general, entre otros.

En cuanto a la amplitud, las directivas de los CPA, cuando tienen una relación de confianza con la dirección de las escuelas, son consultadas en mayor medida, pero el común de los apoderados por lo general no. Es decir la amplitud es limitada, llegando hasta los delegados de centros de padres de cada curso como máximo. Asimismo, se constata que cuando esto ocurre no resulta evidente continuar la consulta hacia el resto de los apoderados, reduciendo las consultas a un pequeño grupo de personas del establecimiento.

Surge entonces, el desafío de reflexionar acerca de las concepciones y canales existentes de comunicación

entre familias y escuela de modo que se asegure que las preocupaciones y temas de interés de todos los estamentos del sistema puedan ser oídos, comprendidos y articulados para el beneficio de toda la institución. En ese sentido desarrollar estrategias que favorezcan una Consulta efectivamente participativa y con garantías para que estas puedan ser consideradas e incorporadas en los procesos de toma de decisiones institucionales es una tarea adicional que se encuentra pendiente.

A este respecto nos parece relevante destacar aquí la constitución de los Consejos Directivos en establecimientos municipalizados de algunas comunas del país, compuestos por representantes de todos los estamentos de la comunidad escolar, entre ellos la presencia de apoderados y del alumnado. Sin embargo, mientras no se estudien mecanismos que exijan efectiva representatividad de estos actores, la legitimidad de las opiniones y responsabilidades asumidas por estos integrantes pueden aparecer como discutibles.

Asimismo, sería interesante realizar estudios que permitan evaluar en conjunto con la escuela, el carácter, ámbitos e impacto que presentan las decisiones que se adoptan en estas instancias.

Aparece así el desafío de mejorar la representatividad de las organizaciones de padres. Se trataría de generar de manera más participativa las directivas de los CPA y mejorar el compromiso de un mayor número de

apoderados con dichas organizaciones.

Por otro lado, en la organización de los apoderados generalmente son las madres las que realizan la mayor parte de las tareas operativas, pero son los varones los que ocupan los cargos directivos de la organización. El desafío sería poder evaluar estrategias que promuevan una mayor participación de apoderados y apoderadas y potenciar el liderazgo de las mujeres particularmente a nivel de la dirigencia.

Es claro que a pesar de la relevancia asignada a la participación de las familias, el número creciente de hogares donde ambos padres trabajan impide la presencia y aporte activo no sólo del padre, como ha sido la tradición, sino también de la madre quien suele asumir la responsabilidad de apoderada. Para hacer posible la participación del padre y de la madre, habrá que considerar los cambios que se han producido en el campo laboral e introducir tal vez disposiciones legales que permitan al trabajador y la trabajadora destinar un determinado tiempo a la participación en la escuela como expresión del reconocimiento social al derecho de los padres de velar por la educación de sus hijos/as.

Sería interesante evaluar también la factibilidad de ampliar la participación de los CPA en la elaboración del Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM). La actual Ley N° 19.410, Art. 4°, sólo afirma que en el diagnóstico de la situación “deberán considerarse (...) las opiniones y pro-

puestas formuladas por el Consejo de Profesores, *las organizaciones de padres y apoderados* y los representantes estudiantiles de enseñanza media”. Si consideramos a los apoderados como integrantes de una comunidad educativa, dicha opinión debería tener un peso mayor en la elaboración del PADEM.

En lo que respecta al **Nivel de Toma de Decisiones**, los apoderados, y en especial las directivas de CPA, ven como un anhelo la posibilidad de tener derecho a voz y voto en decisiones de tipo curricular o administrativo de las escuelas. Sin embargo, parecieran no estar dadas las condiciones culturales para esto. De hecho, en la mayor parte de los establecimientos, la falta de legitimidad del estamento apoderado como “especialista” en la labor educativa, le resta oportunidades para su eventual consideración y participación en espacios tradicionalmente considerados de responsabilidad exclusiva de los profesionales de la Educación. Desde este punto de vista la falta de reconocimiento a los Derechos de los padres y madres a participar como *socios* en la tarea educacional aparece como una constante. Cuestión que aún no ha sido incorporada en los propios estatutos de la Personalidad Jurídica de los CPA.

Lo interesante a este nivel sería abrir un debate acerca de qué se espera de cada estamento que compone la comunidad de aprendizaje de un niño o una niña, reconociendo, respetando e integrando las grandes diferencias y tradiciones que se tienen respecto de

otros países donde este nivel de participación se da plenamente.

Finalmente, y en lo que dice relación con el **Nivel del Control de Eficacia** de la gestión escolar, se percibe en la práctica un deseo en los CPA, y apoderados en general, de “supervisar” más lo que ocurre en la escuela. Particularmente en lo que respecta a las inversiones realizadas con fondos provenientes del aporte de los apoderados.

Sin embargo persisten en el sistema y en los propios apoderados importantes limitaciones para su consecución. En primer lugar, creemos que la información con que se dispone es aún insuficiente como para motivar curiosidad e interés en los apoderados. A pesar de que los apoderados cuentan hoy con información como el SIMCE y PAA, estos no abordan materias más específicas como son los planes y programas anuales, o los proyectos educativos de sus escuelas. En segundo lugar, la falta de alternativas institucionales impide a las familias “arriesgarse” a realizar demandas en este sentido (las opciones de salida se ven fuertemente restringidas si las demandas no cuentan con respuestas y reacciones satisfactorias). Por otra parte, hemos constatado que incluso en algunos casos el hacer peticiones o expresar diferencias con la escuela, trae consigo incluso costos adicionales para los propios hijos/as de los apoderados que se han atrevido a expresar desacuerdos.

En este contexto resulta comprensible que la tendencia sea a mantener-

se “leales” al sistema y cuando se disponen de espacios para ejercer voz, ésta adquiera un carácter funcional y casi complaciente con los intereses de la escuela.

Desde otro punto de vista no es posible dejar de reconocer que la falta de cultura “ciudadana” hace que muchos apoderados planteen de manera inadecuada e incluso agresivamente preocupaciones que podrían ser tratadas de manera más respetuosa y dialogante. Hay aquí un tercer aspecto que podría explicar las sensibilidades que sobre estas materias expresan directivos y docentes ante la posible demanda de *accountability* por parte de los apoderados.

En términos de los desafíos es que nos parece indispensable considerar de manera más seria y sistemática acciones formativas e informativas para una participación ciudadana respetuosa y no-violenta orientada a todos los estamentos del sistema y particularmente dirigida a los apoderados.

Un avance en este sentido lo constituye el aporte que en estos años ha realizado el Programa de Apoyo a la Gestión Participativa de los Centros de Padres (del Ministerio de Educación) que, a través de diversas acciones de capacitación, ha provisto a los Centros de Padres y Apoderados de espacios de encuentro y reflexión sobre la experiencia desarrollada en los establecimientos de las distintas regiones del país, y ha provisto de material de apoyo para una gestión más participativa y representativa de su organización en el contexto de una

visión ampliada del proceso educativo y de una participación democrática, no-violenta y respetuosa entre familias y escuela.

Independiente de las acciones de apoyo y capacitación que se puedan generar desde el Estado a este respecto, no cabe dudas que la gran herramienta que los propios apoderados cuentan para satisfacer intereses con legitimidad y efectividad es incorporarse y participar de manera activa en la organización de CPA. Asimismo, la obtención de Personalidad Jurídica por parte de los CPA da recursos adicionales para una mayor efectividad a su labor.

La condición de “organización funcional” que el Decreto Supremo 828/95 otorga explícitamente a los Centros de Padres, les permite tramitar y adquirir en forma expedita la personalidad jurídica al amparo de la Ley 19.418 (de Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias). Esta situación legal, crea nuevos escenarios al interior de la comunidad educativa otorgando más posibilidades y obligaciones al Centro de Padres.

Adquirir la personalidad jurídica trae varios beneficios para la organización de CPA y particularmente a la participación de los apoderados en los procesos de mejoramiento de calidad y equidad educativa. Entre los cuales podemos señalar los siguientes:

- Otorga mayor autonomía a los apoderados y fortalece su condición de actor educativo.

- Ofrece una reglamentación clara para la organización.
- Crea las condiciones para una elección más democrática de los dirigentes, por lo tanto mayor representatividad en términos de la organización.
- Permite acceder a diferentes fuentes de financiamiento para obtener recursos para la educación en el colegio y/o en la comunidad, a través de la presentación de proyectos (culturales, sociales, deportivos, de infraestructura, para el desarrollo de la familia, etc.).
- Fomenta la responsabilidad en el cumplimiento de los cargos directivos.
- Exige transparencia en el manejo de los recursos económicos con una mejor fiscalización, ya que obliga rendir cuentas por escrito de la administración de los fondos, una vez al año en la Asamblea General de Padres y Apoderados.
- Facilita la vinculación con otras organizaciones o instituciones como Municipio, Juntas de Vecinos, Clubes deportivos, Centros culturales, etc. para coordinar acciones que benefician a la educación de los colegios.

Sin embargo, es importante señalar que las posibles ventajas asociadas a la personalidad jurídica no se dan en forma automática. En este sentido podemos afirmar que la personalidad jurídica es sólo un instrumento al servicio de una organización que trabaja con responsabilidad y seriedad en beneficio de la educación de los hijos e hijas.

Por otra parte, algunos directores han expresado sus temores de que la obtención de la personalidad jurídica para el CPA lo desvincule de los propósitos de la escuela o la convierta en una organización orientada a la reivindicación de derechos y de carácter confrontacional con el sistema directivo del establecimiento. En la medida que los apoderados asuman sus compromisos y responsabilidades en materia de elección de dirigentes sobre la base de criterios de idoneidad y ética personal, y se conciba a la organización como un medio para la consecución de fines de orden superior, cual es la calidad y equidad educativa del sistema, la distorsión del sistema será menor.

En algunas comunas hemos conocido el caso de la existencia de varios Centros de Padres y Apoderados al interior de un mismo establecimiento escolar en una situación de rivalidad entre sí. Según la Ley 19.418 es posible la existencia de varios Centros de Padres en un mismo Centro escolar e incluso con personalidad jurídica. Para mayor complejidad, en algunos casos se ha podido encontrar Centros de Padres con personalidad jurídica junto a otros sin esa condición legal y regidos por el Decreto N° 565.

Sin embargo, si bien esta situación se ajusta a la Ley, no facilita el trabajo de la comunidad educativa ya que puede inducir a la rivalidad y a la aparición de más de un conflicto de intereses. El fortalecimiento de una cultura concebida como comunidad educativa contribuiría a crear estilos de relación basados en el diálogo, la ho-

rizontalidad y el debate participativo, sobre la base de estructuras organizativas más claras y funcionales al estamento que representa.

Es así que, desde esta experiencia en el trabajo con CPA, se constata la fuerte preeminencia de una visión que tiende a *reducir la educación a la escuela*. Es decir, la tendencia a asumir que la política educativa se resume en la política escolar y que el sistema educativo sería la principal fuente responsable del aprendizaje. Al mismo tiempo, que la educación se resolvería dentro de las aulas, desconociéndose el papel de la familia, el entorno, el juego, la experiencia, entre otros, como espacios educativos tanto o más importantes que el aparato escolar. Asimismo, la tendencia a *concebir la participación de los padres de familia y la comunidad de manera unilateral y restringida* (no intervención en asuntos técnicos, curriculares, etc.), y centrada usualmente en los aspectos monetarios. El discurso de promoción de participación no se acompañaría entonces de vías y medios de información y capacitación para hacerla efectiva más allá de lo estrictamente monetario.

Esta realidad nos plantea importantes desafíos que, de ser considerados, contribuirían a generar una visión más amplia del quehacer educacional y donde, tal como lo acordaran los países en la Conferencia Mundial sobre Educación en Jomtien (1990), ponga como eje de su labor la concertación de acciones entre actores que cumplen de uno u otro modo acciones educativas y formativas importantes, entre los cuales el aporte sustantivo de los apoderados.

Bibliografía

Alderete, Francisco y otros: "Organización y Participación en Centros de Padres y Apoderados", Santiago, Enero 1998, pág. 23.

Arnstein, Sherry: "Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation". 1967.

Corvalán, J. y Fernández, G.: "Apuntes para el análisis de la Participación Ciudadana en Intervenciones educativas y sociales" Documento de Trabajo CIDE N° 11, 1999.

Dahl, Robert: "Un prefacio a la teoría democrática", Editorial Gernika, 1987.

Dahl, Robert: "La democracia y sus críticos", Editorial Paidós, 1991.

Davies (1993); Epstein (1986); Henderson (1987) en Morales 1998.

De Gregorio, Abilio: "La participación de los padres en los Centros educativos", Bilbao, 1990, pág. 52.

Escoté, Josefina y Campos, Adriana: "Padres y Maestros", Editorial Universitaria, 1970, pág. 21.

Franco, R.: "Viabilidad Económica e Institucional de la Reforma Educativa en Chile". Serie Políticas Sociales N° 11. Cepal. Santiago. 1995.

García-Huidobro, J. E.: "La reforma educacional Chilena". Editorial Popular. España. 1999.

Gubbins, Verónica: "Incorporación o Participación de las Familias: un desafío más de la Reforma Educativa". Documento de trabajo N° 15, 1997.

Gyarmati, Gabriel: "Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la participación". Estudios Sociales N° 73, 1992, pág. 9-30.

Hirschman, Albert: "Exit, Voice and Loyalty", Harvard University Press, 1970.

Morales, Francisca: "Participación de la Familia en la Escuela: Componente para la formación de profesores" Documento de Discusión CIDE N° 2, 1998.

Orrego L., Claudio.: "Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la accountability de los municipios de Chile" Documento de trabajo interno Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1995.

Putnam, Robert: "Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy", Princeton University Press, NJ, 1993.