

Anderson, G.L. (2001). Hacia una participación auténtica: Deconstruyendo los discursos de las reformas participativas en educación. In Narodowski, Mariano; Nores, Milagros & Andrada, Myrian (eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas*. Buenos Aires: Temas/Fundación Gobierno & Sociedad.

Hacia una participación auténtica: deconstruyendo los discursos de las reformas participativas en educación

Gary L. Anderson
New York University

En las últimas décadas de este siglo, un penetrante discurso de participación invadió las discusiones profesionales y no profesionales sobre educación en los Estados Unidos. Un lenguaje que promueve la colaboración, el “empowerment” y el dar voz a los que no la tienen es impulsado desde libros, “workshops”, conferencias, fondos para investigación y clases universitarias. Con el objetivo manifiesto de incorporar las voces de maestros, padres y estudiantes dentro de la reforma educativa, presenciamos una variedad de iniciativas de reestructuración que incluyen elección de escuela (school choice), descentralización, participación de los padres y consejos de escuela donde se comparte el gobierno. El lenguaje de la participación ha penetrado el discurso educacional en muchos niveles: administración escolar autónoma y participativa, investigación participativa, participación de los padres y la comunidad en la vida escolar, y participación de los docentes en las decisiones (“empowerment”).

Este discurso impacta en los sentimientos más profundos de los norteamericanos. Imágenes de la democracia en los libros de texto estadounidenses retratan asambleas

ciudadanas, urnas de votos y plazas públicas, así como luchas organizadas a favor del voto femenino y derechos laborales y civiles. La participación, vista en educación como un antídoto contra la cristalizada burocracia jerárquica y la especialización excesiva, parece tener fuerte apoyo de las autoridades de distrito, los directores de escuela, los docentes y el público en general, más allá de sus diferencias políticas.

El discurso de participación se ha tornado hegemónico no sólo en los Estados Unidos, sino en todo el mundo, ya que las reformas de sistemas educativos altamente centralizados desde Buenos Aires hasta Budapest brindan amplias dosis de descentralización administrativa y participación de padres, docentes y comunidad¹ (Beare, 1993; Smyth, 1993). Después de todo –según algunos argumentos-- ¿no es evidente que el rendimiento de los estudiantes es menor debido a la excesiva regulación burocrática, a la intransigencia de los sindicatos docentes, y a los inalcanzables reformadores que imponen ideas desde sus posiciones en la cúspide de una rígida jerarquía? ¿No es obvio que los que están más cerca de la acción y los que tienen intereses empresariales deben tener más voz en las decisiones y más control de los resultados? El discurso de participación y las reformas que se promueven bajo su paraguas, ha tomado, para muchos, la fuerza del sentido común.

Sin embargo, hay signos de que el movimiento de reformas participativas en educación está teniendo problemas. Por ejemplo, algunos estudios de caso han sugerido que las estructuras de gobierno compartido pueden no resultar en una significativa

¹ Algunos países han implementado estructuras participativas en los sistemas educativos. Beare (1993) nota que en Alemania, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, por el acuerdo de Postdam se ha exigido que las escuelas se gobiernen mediante una red de comités diseñados para que el sistema funcione de acuerdo con lineamientos de democracia participativa. Más recientemente países que han experimentado brutales dictaduras están utilizando estructuras participativas en las escuelas en un intento de democratizar las instituciones sociales. Anderson y Santillán (1997) han descrito este proceso en la reciente reforma argentina.

participación en las decisiones (Malen & Ogawa, 1988) sino, por el contrario, en una colegialidad artificial (Hargreaves, 1994), en un refuerzo de los privilegios (Lipman, 1997), e incluso en crear una jaula de hierro más estrecha en el control de los participantes (Anderson & Grinberg, 1998; Barker, 1993). Hay también evidencias de que estas estructuras pueden ser costosas de mantener, ocasionar pérdida de tiempo de los integrantes, retardar importantes decisiones y generar ineficiencia y menor productividad (Beare, 1993). En el nivel de las bases, los maestros en las escuelas se quejan reiteradamente de que la participación es a menudo falsa, les saca tiempo para interactuar con los alumnos, e intensifica su ya pesada carga de trabajo llevando en muchos casos al estrés docente (Campbell & Neil, 1994; Chapman & Boyd, 1986; Gitlin & Margonis, 1995). En la industria, los trabajadores se han vuelto cada vez más concientes de que, mientras se les concede poder en el lugar de trabajo mediante la participación en seleccionadas decisiones relacionadas con la tarea, sus organizaciones sindicales están siendo quebradas, sus empresas reducidas, sus puestos de trabajo trasladados a otros países, y sus salarios y beneficios recortados (Anderson & Dixon, 1993; Brecher & Costello, 1994). Muchos de los participantes están manifestando un sentido de pérdida de poder más que de aumento del mismo desde las denominadas reformas participativas y, en el caso de la educación, están exigiendo crecientemente más auténticas formas de participación en el gobierno de sus escuelas. Los docentes están cada vez menos dispuestos a invertir tiempo en esquemas de participación que no consideran auténticos. Mientras tanto, una creciente coalición de familias y comunidades pobres y constituidas por minorías, los partidarios del aprendizaje escolar en el hogar, y la derecha religiosa están abandonando la lucha por más auténticas formas de participación en las decisiones

que afectan a sus niños y en cambio se están volcando hacia el pujante movimiento a favor de los bonos (vouchers) que les permitirán elegir la escuela que deseen. Al referirse al actual movimiento participativo en Chicago –quizás el intento actual más radical por la participación amplia en el gobierno de las escuelas--, Katz (1995) presenta una visión de las escuelas públicas norteamericanas como caminando al filo del desastre: “La reforma educativa de Chicago se presenta como la alternativa más importante a la asimilación de la escuela por el modelo de mercado. Si ésta falla, los defensores de la libre elección (choice) de escuela pública o privada ganarán el campo” (p. 130).

En un intento de dar coherencia conceptual a los actuales discursos de participación, este artículo se propone desarrollar los componentes de una perspectiva de participación más auténtica. Mientras que el término *auténtica* puede ser problemático al punto de sugerir un simple enfoque esencialista de participación, lo prefiero a otros tales como *profunda* o *autónoma*, en la creencia de que a padres y maestros les resonará como un antídoto a las formas de participación percibidas como cínicas y artificiales que a menudo experimentan². Más abajo brindaré una definición de trabajo más detallada de *participación auténtica*, ligada a los enfoques participativos de la teoría de la democracia.

A través del análisis del actual discurso de participación tal como éste se relaciona con la reforma de la escuela, me propongo explorar su naturaleza a menudo contradictoria, anti-histórica, e ideológicamente determinada. Mi análisis consistirá en la identificación de las formas en que el actual discurso de participación ha absorbido –y ha sido absorbido por-- otros discursos que promueven una variedad de objetivos, valores e

² En tanto la literatura nos brinda muchos ejemplos al respecto, mi propia experiencia cotidiana con maestros en las clases de la universidad y en las escuelas confirma que muchos docentes que se han embarcado en las reformas participativas experimentan un profundo sentido de traición. Mientras parte de esta reacción puede deberse a problemas de implementación o a que sus expectativas eran excesivamente

intereses, algunos de los cuales pueden ser no democráticos en la práctica. Primeramente voy a argumentar que el actual discurso de participación es parte de una preocupación histórica de los administradores por las relaciones públicas y –particularmente en épocas en que la educación se considera en crisis-- por la creación de una mayor legitimidad institucional. En segundo lugar voy a explorar cómo la participación se puede volver una tecnología de control más sofisticada y de qué modo las estructuras que se establecen para promover mayor participación a menudo se convierten en lugares de alianza entre grupos dominantes. Finalmente, discutiré cómo los movimientos que promueven la elección de escuela en el mercado educativo están enmarcados en un discurso de dar mayor participación a los padres.

El siguiente análisis de las diferentes formas en que los actuales esquemas de participación resultan inauténticos pueden parecer exageradamente críticos y pesimistas para algunos. Mi idea, sin embargo, es que dichos enfoques de participación no deben ser rechazados como meros instrumentos de dominación y co-optación sino más bien ser tomados como desafíos tanto para el discurso como para la práctica, que contienen posibilidades de transformación y de creación de modos más auténticos de participación. En un esfuerzo por repensar estos temas y avanzar hacia formas más auténticas de participación, expondré un marco conceptual basado en cinco cuestiones fundamentales que orientan las propuestas de participación.

altas, en muchos maestros aparece claramente una necesidad de repensar la participación al ver que la misma está amenazando más que ampliando su autonomía profesional.

Teoría de la democracia y discursos de participación

Antes de ubicar mi análisis en una tradición democrática determinada, quiero discutir brevemente las fuentes teóricas más amplias que lo han influenciado. El enfoque de la participación como *discurso práctica* se basa en las concepciones postestructuralista y postmoderna en educación que consideran las prácticas educacionales, al menos en parte, como el resultado de una batalla entre diferentes discursos que compiten. Estos discursos se vinculan de diversas maneras con las prácticas educacionales. Como afirma Cherryholmes (1998), “Discurso, un más o menos ordenado intercambio de ideas, es una particular clase de práctica, y toda práctica es, al menos en parte, discursiva” (p. 9). Esta lucha por los discursos resulta en la creación de lo que Foucault (1972) llamó *regímenes* de verdad, cuyos orígenes a menudo son oscuros. Así, varios grupos con agendas políticas específicas pelean entre sí por la definición de participación. En este sentido, el término *participación* es lo que los postestructuralistas llamarían un *significante flotante*, el cual puede fácilmente ser usado tanto para indicar prácticas participativas como para señalar otras que son la antítesis de la participación (Laclau y Mouffe, 1985). Uno de los objetivos de este artículo es precisamente problematizar la distorsión lingüística que se produce en relación con el significado de la participación y las diversas agendas que son promovidas bajo este paraguas discursivo.³ Un grupo de preguntas orientadoras (Figura 1) tiene como objetivo abrir un espacio discursivo más racional para diseñar propuestas de participación.

La teoría crítica es otra fuente teórica de la que se nutre mis argumentos aquí, especialmente la noción de discurso racional en la esfera de lo público desarrollada por

Habermas. En esta misma línea, encuentro más relevante la concepción de Fraser (1997), que elabora una más matizada visión de múltiples esferas públicas, brindando más puntos de acceso a grupos desfavorecidos. Además del proyecto modernista de los espacios públicos que promueve múltiples discursos inscripto en la teoría crítica, encuentro útiles los conceptos postmodernos de la deconstrucción de las complejas formas en que se constituye la realidad social para desmitificar los enfoques inauténticos de participación. Finalmente, pretendo ir más allá de la deconstrucción y la crítica hacia una concepción de participación auténtica que pueda ser más útil para enmarcar los actuales debates educativos que van desde la toma de decisiones en la escuela hasta los planes de bonos escolares.

Una discusión acerca de la participación auténtica requiere también una teoría apropiada de la democracia, la cual, de acuerdo con Trend (1996), en los Estados Unidos está atravesando actualmente una crisis de significado. Muchas de las propuestas educativas de mayor participación que surgen de una preocupación por la democracia, parten de un concepto de democracia *liberal o representativa*, o confunden democracia con elección dentro del capitalismo de libre mercado. En estos casos, la participación se logra a distancia; a través del voto por representantes; o localmente, a través de la libre y consabida elección del consumidor. Actualmente, términos como democracia *fuerte o participativa*, basados en modelos más deliberativos (Barber, 1984; Dahl, 1989), y *democracia radical*, basado en una política de igualdad social e identidad política (Fraser, 1997; Mouffe, 1992; Trend, 1996), indican formas de democracia directa o local que responden más adecuadamente a los problemas de una sociedad crecientemente

³ Dentro de un marco postestructuralista, lo que intento en este artículo, y espero lograr, es deconstruir este proceso de significar-hacer y promover una noción de auténtica participación, que es uno de los muchos

pluralista. Basándose en la noción de Dewey (1927) de comunidad democrática, los partidarios de la democracia participativa sostienen que el futuro de la democracia depende de la existencia de espacios sociales locales en los cuales los actores sociales puedan aprender y ejercitar la capacidad de diálogo y debate necesaria para el desarrollo de una auténtica ciudadanía.⁴ En tanto que la noción de participación auténtica que desarrollo en este artículo se basa fundamentalmente en estas tradiciones radical y participativa, se nutre también de aspectos de la democracia socialista que ponen especial atención en las limitaciones económicas y estructurales a la participación (Marable, 1996).

Hablar de participación auténtica es preguntar quién participa, en qué áreas y bajo qué condiciones, y también participación para qué, con qué fin? Con respecto a la primera pregunta, la participación es auténtica si incluye representantes de grupos de interés relevantes y crea espacios relativamente seguros y estructurados para que las diferentes voces sean escuchadas. Estas estrategias responden al tema de la participación como ejercicio de la ciudadanía y constitución de sujetos democráticos, pero en sí mismas pueden fallar en responder a los fines últimos de la participación. Mientras algunos consideran que, como en toda reforma educativa, los fines últimos de la educación deben ser aumentar la efectividad organizacional dirigida a elevar el nivel de logro de los estudiantes, (Smylie, Lazarus, y Brownlee-Conyers, 1996; Wohlstetter,

esfuerzos en el juego lingüístico del discurso de las reformas participativas.

⁴ Barber (1992), por ejemplo, considera que el servicio a la comunidad representa la esencia de la participación democrática en educación. Haciendo esto, trata de reconducir la económicamente sostenida metáfora del estudiante como consumidor de vuelta a la idea del estudiante como ciudadano. Fraser (1997) ve el impasse en las discusiones de las formas radicales de democracia relacionado con una “tendencia a enfocarse unilateralmente en las políticas culturales hasta negar la política económica . . . la cual (pits) a los antiesencialistas, comprometidos en la deconstrucción de la identidad grupal, contra los multiculturalistas, ansiosos por reconocer y revalorizar las diferencias grupales” (p. 174).

Smyer, y Mohrman, 1994),⁵ en este artículo sostengo que los fines últimos de la participación deben ser la constitución de una ciudadanía democrática y una mayor justicia redistributiva para los grupos desfavorecidos, o, en términos educacionales, niveles de logro más igualitarios y resultados sociales y académicos más altos para *todos* los estudiantes. En tanto que reconoce el valor y la importancia de otros efectos asociados con la participación, esta visión mantiene una perspectiva de las reformas participativas vinculada con preocupaciones democráticas más amplias.

Limitar el discurso de la participación a la efectividad y productividad de la autonomía local o escolar es ignorar los modos en los cuales la realidad de las escuelas se inserta en estructuras más amplias de desigualdad (Kozol, 1992). Las políticas sociales y educacionales actuales no solamente fracasan en aliviar estas desigualdades sino que tienden a exacerbarlas (Sklar, 1995). En este contexto, propuestas de participación de los habitantes de los barrios pobres y marginales cuyas consecuencias son que los blancos de clase media se muden a otros barrios, que los bancos tracen rayas rojas en algunas zonas, y otras estrategias de segregación racial o social pueden parecer, en el mejor de los casos, cónicas. En estos casos, se promueve una micropolítica de inclusión paralela a una macropolítica de exclusión. Como nos recuerda Casanova (1996), las formas locales de participación no son inherentemente progresistas: el control local se convierte en la expresión pública del privilegio de los blancos en las escuelas segregadas del sudoeste norteamericano. Por lo tanto, la noción de participación auténtica que desarrollo aquí debe resultar tanto en *el fortalecimiento de los hábitos de democracia directa como en el logro de mejores resultados de aprendizaje y justicia social para todos los participantes.*

⁵ Estas perspectivas tienden a limitar la participación de los docentes.

En este sentido, la participación auténtica requiere poner atención tanto en las micropolíticas locales de participación como en las decisiones políticas más amplias (por ejemplo, las políticas de financiamiento educativo que favorecen a los distritos ricos, o la naturaleza excluyente de iniciativas como las Propositiones 187, 209 y 227 en California) que reducen los objetivos redistribucionistas de la participación. La autenticidad, en consecuencia, se relaciona tanto con un proceso auténtico como con un producto auténtico. De este modo, espero poder desarrollar una teoría crítica de la participación que identifique y defienda aquellas versiones de participación que finalmente apunten a una participación y asociación en una sociedad más justa y equitativa.

Fuentes de inautenticidad en las reformas participativas

En las secciones siguientes me propongo discutir las razones por las cuales la participación, tal como se define e implementa actualmente, es vista cada vez más como inauténtica por los participantes, y cómo esto tiende a mantener más que a desafiar el status quo. Mi marco de trabajo estará constituido por un grupo de preguntas que tienen como objeto guiarnos hacia formas más auténticas de participación.

Participación como relaciones públicas y como respuesta a la crisis de legitimación

Hasta no hace mucho la participación de la comunidad en las escuelas formaba parte casi exclusivamente del paradigma de las relaciones públicas. Para los administradores de la educación, el modelo de relaciones públicas implicaba fundamentalmente comunicación en una sola dirección --es decir, mantener a la

comunidad informada a través de reuniones de padres y docentes, boletines y memorias anuales al consejo escolar del distrito, un cuerpo que servía sobre todo para legitimar las decisiones del presidente del consejo de distrito (superintendente) (Kerr, 1964). Mann (1976) describe los principales supuestos del enfoque de las relaciones públicas con respecto a la participación de la comunidad: "(1) Comunicaciones en una sola dirección; (2) concentración en el apoyo a las condiciones institucionales existentes; (3) definición del ciudadano como consumidor dependiente, y (4) definición del educador como profesional autónomo" (p. 98).

En relación con los docentes, excepto por la participación en la selección de los libros de texto del distrito, su autonomía profesional se limitaba a la clase. Fuera de ella, la expectativa era que estuvieran presentes pero no que se expresaran. En 1960, Myron Leiberman, un educador muy respetado, fue capaz de escribir que "el control público local debe estar limitado a las funciones ceremoniales y periféricas de la educación" (p. 281). Si bien uno podría decir que estos supuestos todavía subyacen en las actitudes de muchos directores y superintendentes, al menos rara vez lo manifiestan públicamente.

En tanto más recientes discursos (y, en muchos casos, prácticas educativas) de participación han avanzado más allá del estrecho enfoque de las relaciones públicas, algunos podrían afirmar que el de participación continúa siendo un discurso de legitimación ya que se ubica en lo que Adorno (1973) llamó la jerga de la autenticidad o "ideología como lenguaje, sin ninguna consideración de contenido específico" (p. 160). Teóricos de las organizaciones vinculan estos discursos de legitimación, junto con estructuras como las de administración autónoma de la escuela, con la necesidad de ganar legitimidad frente a grupos de interés relevantes. En este sentido, mecanismos actuales de

participación como la autonomía escolar a menudo constituyen lo que Meyer y Rowan (1977) llaman *rituales legitimadores*, porque su función legitimadora es más importante que su verdadera eficacia. Mientras que en los años sesenta la legitimidad se logró cuando los profesionales de la escuela parecieron dominar y poner en práctica los últimos principios de la administración científica, en los noventa, la participación, principalmente representada por la toma de decisiones en la escuela, parece responder mejor al clima de desconfianza hacia las sobredimensionadas burocracias públicas.

Existen desacuerdos entre los académicos acerca de los orígenes de la actual popularidad del discurso de la participación y su uso como ritual legitimador. Usando como marco la teoría institucional, Ogawa (1994) afirma que los orígenes de la toma de decisiones en la escuela como eje de la actual reforma educativa surgió de un ambiente político informal que incluye políticos, sindicalistas y académicos. Muchos teóricos críticos ubican sus orígenes en la más amplia crisis del capitalismo y del estado moderno (Smyth, 1993). Habermas (1975) identificó una crisis de legitimación en el capitalismo tardío que se ha manifestado en los sistemas económico, político y cultural de la sociedad. En la actualidad, a medida que los modelos neoliberales ganan influencia global, y que el rol mediador del estado de bienestar retrocede, la crisis de legitimación se ha intensificado. Mientras las ganancias de las corporaciones y la productividad del trabajo en los Estados Unidos aumentan día a día, los salarios, beneficios sociales y estabilidad laboral de los trabajadores disminuyen. Este sistema global de capitalismo desregulado ha creado lo que Brecher y Costello (1994) llaman la *carrera global hacia abajo*, una nivelación descendente de las condiciones ambientales, laborales y sociales. Muchos teóricos críticos ven la crisis como un producto de las contradicciones entre la

acumulación de capital y la legitimación. "El estado tiene que promover la acumulación de capital, la cual, en una estructura capitalista, siempre genera desigualdades. Al mismo tiempo, el estado debe promover y mantener la legitimidad en todo el sistema político y económico" (Torres, 1996, p. 272).

En el nivel institucional, la creciente burocratización de la vida pública se vincula con las agencias de servicios a gran escala asociadas con el crecimiento del estado de bienestar después de la Segunda Guerra Mundial.⁶ Estas grandes instituciones públicas--incluido el sistema educativo--han recibido crecientes ataques-- tanto desde la derecha como desde la izquierda--por su estructura jerárquica y su excesiva rigidez burocrática (Chubb y Moe, 1990; Ferguson, 1984). De este modo, estos movimientos globales que abogan por la descentralización, la privatización, la autonomía institucional y la toma de decisiones participativa a nivel de la escuela están respondiendo a una crisis de legitimación en el nivel del estado tanto como a una percibida crisis de la efectividad y eficiencia de las instituciones públicas (Pini y Cigliutti, en prensa).⁷

Weiler (1990) sugiere que, en el medio de una crisis de legitimación, el estado (y sus diferentes unidades de gobierno) gana legitimidad adicional o *ventaja política* pareciendo sensible y respondiendo a las expresiones democráticas y necesidades locales. Sin embargo, este es un proceso riesgoso para todo sistema centralizado porque, si la descentralización representa una auténtica devolución del poder de tomar decisiones, la autoridad central sufrirá cierta pérdida de poder. Esta es la razón por la cual algunos distritos escolares han frenado la reestructuración de los consejos escolares en los cuales

⁶ Este ataque a la legitimación del estado de bienestar es particularmente irónico, dado que muchos podrían argumentar que su misma creación fue un intento de superar una severa crisis de legitimación del capitalismo.

las comunidades habían ganado suficiente poder como para desafiar las decisiones del consejo central. De acuerdo con Weiler (1990),

un importante desafío para el estado moderno reside en reconciliar estos dos objetivos en conflicto: retener un control lo más centralizado posible evitando una seria pérdida de legitimidad, y al mismo tiempo al menos aparentar un compromiso con la descentralización y así asegurarse los beneficios de la legitimación que derivan de esa apariencia. La frecuente fluctuación entre conductas centralizadoras y descentralizadoras —o, para ser más exacto, entre retórica descentralizante y conducta centralizante— bien puede tener que ver con esta difícil tarea de caminar en la fina línea que separa estos imperativos en conflicto: control y legitimidad. (p. 422)

Weiler agrega que, en terrenos tan polémicos como la política educacional, la descentralización permite que las fuentes de conflicto se diseminen por todo el sistema y genera adicionales espacios protegidos entre el estado —o en el caso específico de la toma de decisiones participativa en las escuelas, entre el distrito escolar— y el resto del sistema.⁸ Dicha estrategia es particularmente útil en esta época de ajustes y achicamientos. Cuando los distritos escolares deben reducir sus presupuestos, pueden

⁷ Por supuesto que de dónde viene esta percepción es una interesante pregunta, a la luz del casi total dominio de los medios de comunicación masiva por las corporaciones (Schiller, 1989) y de la proliferación de los "think tanks" políticos de la derecha sostenidos con fondos privados (Berliner y Biddle, 1995).

⁸ La descentralización puede tener otras funciones ocultas. Prawda (1992), un economista mejicano, sostiene que una no publicitada (pero ampliamente conocida) función de la reciente descentralización educativa mejicana fue debilitar al poderoso sindicato de maestros mejicanos. En otro caso, la reforma educativa británica de 1988 dismanteló el Inner London Education Authority (equivalente al Consejo de Educación de la Ciudad de New York) devolviendo autoridad a cada uno de sus 13 distritos. El objetivo manifiesto de esta decisión fue terminar con una burocracia pomposa e ineficiente. La agenda oculta de la administración Thatcher fue eliminar una institución vista como un reducto de las actividades de la izquierda (Cooper, 1990).

trasladar el conflicto a las escuelas pidiendo a cada una que decida dónde cortar. Bajo la forma de la participación, la autoridad central gana legitimidad democrática y dispersa las críticas por los ajustes masivos. De este modo, la devolución selectiva del poder de tomar decisiones puede ser una estrategia efectiva no sólo para aumentar la legitimidad sino también para manejar el conflicto.⁹

Participación como práctica disciplinaria y tecnología del control

Los actuales esfuerzos de reforma en educación se basan en diferentes combinaciones de tres clases de control: (a) control regulatorio, que promueve, generalmente desde el nivel central, estándares más altos para docentes y alumnos; (b) control profesional, que se orienta al mejoramiento de las competencias de los docentes y al aumento de la toma de decisiones en las escuelas; y (c) control democrático, que afirma que las escuelas pueden mejorarse mediante el aumento del control democrático de la comunidad educativa escolar (Elmore, 1991). En tanto el discurso de participación raramente acompaña al primer tipo de control, el mismo constituye un recurso discursivo central en los dos últimos, cada uno de los cuales otorga poder a diferentes grupos.

Mientras que en el apartado anterior me referí a los modos en que el control democrático puede brindar legitimidad institucional, en esta sección voy a discutir las formas en que el discurso de participación puede llevar a un aumento del control regulatorio de las escuelas desde dentro y desde fuera tanto por los componentes de la escuela como por élites de la comunidad. En otras palabras, a menudo el aumento del control profesional o democrático parece tener el efecto de aumentar la autorregulación

⁹ Ver Malen (1994) para una más profunda discusión acerca de los vínculos entre legitimación y manejo del conflicto

más que el poder en la base. El aumento del control profesional en las escuelas puede ser un desarrollo positivo hasta donde eleva el sentido de eficacia de los maestros. Como ya he escrito en otra parte, la desjerarquización y la desvalorización de su conocimiento profesional ha caracterizado la historia de los docentes, y tienen razón en exigir más control sobre su tarea y su lugar de trabajo (Anderson, Herr, y Nihlen, 1994). Sin embargo, como puntualiza Hargreaves (1994), para entender el movimiento hacia una mayor participación en las instituciones escolares, es necesario considerar también la influencia que han ejercido las teorías de la motivación en el empleo promovidas por el movimiento de las relaciones humanas, que se remonta a la primera parte del siglo XX (Mayo, 1933).

El movimiento de las relaciones humanas creó una preocupación realmente necesaria en las organizaciones por la motivación de la gente y una mayor atención hacia los procesos grupales. Sin embargo, dichos elementos fueron absorbidos por una lógica institucional que concebía la atención hacia las necesidades personales y sociales de los integrantes de la organización como un valor instrumental que no solamente elevaba su motivación por una mayor productividad sino que además se convirtió en un conjunto de prácticas disciplinarias que definieron y normalizaron la conducta individual y grupal (Foucault, 1977). Al igual que el enfoque de las relaciones públicas, el discurso de la participación en las escuelas tiende a ser absorbido por premisas administrativas y lógicas institucionales en las que éste tensiona la apariencia de neutralidad y la supuesta unicidad de propósitos de la organización. El discurso de la participación en las escuelas está estrechamente ligado al modelo de las relaciones humanas analizado más arriba y a una concepción de construcción de autonomía en la que los miembros de la organización se

apropian de valores que a menudo son determinados desde afuera, son el producto de la visión de las autoridades, o están embebidos en la retórica general de la descripción de la misión. En la mayoría de los modelos de administración y liderazgo, la participación no se usa para crear o desafiar objetivos sino para incorporar a los miembros a los ya existentes.¹⁰ A pesar de que toma sus ejemplos de la industria más que de organizaciones profesionales, Baker (1993) ha desarrollado una teoría de control concertado que resulta útil para entender cómo actúa la autorregulación en las organizaciones. Su argumento es que en las instituciones postburocráticas el control es crecientemente ejercido trasladando “el foco de control desde la administración a los trabajadores mismos, quienes colaboran en el desarrollo de mecanismos para su propio control” (Barker, 1993, p. 411). Barker denomina este fenómeno *control concertado*, y afirma que éste resulta en la negociación de un nuevo conjunto de valores centrales consensuados entre los miembros de la organización. A diferencia del control burocrático que otorga control a supervisores que refuerzan las normas burocráticas, el control concertado traslada la creación y supervisión de las reglas y normas a los integrantes de la organización, a través de equipos o grupos autodirigidos. Si bien esto puede parecer un desarrollo positivo —y bajo ciertas condiciones puede serlo— representa al mismo tiempo un aumento de la intensidad del control, ocultando sus fuentes. Barker describe una especie de medio ambiente tipo *El*

¹⁰ También se usa con frecuencia como forma de explotación. Este modo más maquiavélico es cada vez más evidente en el sector industrial, donde el discurso del “empowerment” a través de la toma de decisiones participativa se usa a menudo en el lugar de trabajo, mientras los trabajadores carecen de poder en todo lo relacionado con salarios, sindicatos y reducción del empleo. Para agregar insulto a la injuria, la discreción en la toma de decisiones y los salarios de los ejecutivos continúan creciendo. Con respecto a los salarios, “El salario de un ejecutivo promedio era equivalente al de 41 trabajadores de fábrica en 1960, al de 42 en 1980, al de 104 en 1991 y al de 157 en 1992” (Sklar, 1995, p. 8). Uno no puede hacer nada salvo darse cuenta de la brecha que existe entre un discurso de “empowerment” de los trabajadores por una parte y una realidad de disminución de su poder por la otra.

Señor de las Moscas, en el cual la presión de los pares, la vigilancia y aún la humillación se vuelven hechos cotidianos.

De acuerdo con Barker,

El control concertado es mucho más sutil que un supervisor diciendo a un grupo de trabajadores lo que tienen que hacer. En un sistema concertado. .

. los trabajadores crean un sistema de control basado en el valor y se invierten a sí mismos en él a través de una fuerte identificación con el sistema. (Barker, 1993, p. 434)

Esta fuerte identificación hace aparecer la creación y reforzamiento de las reglas por los mismos trabajadores como un proceso natural, en el que ellos se someten con entusiasmo a su propio --a menudo severo—sistema de control.

El ejercicio potencial del poder por parte de los subordinados a través del control concertado tiene importantes implicaciones para la toma de decisiones participativa. Si entendemos los equipos de trabajo, los consejos de escuela, los modelos de participación de los padres, y la autonomía de los docentes como prácticas potencialmente disciplinarias que representan esfuerzos para normalizar y controlar la acción individual y colectiva, debemos reexaminar las crecientemente sutiles formas en las cuales se ejerce el poder en las organizaciones postburocráticas (see Anderson y Grinberg, 1998; Clegg, 1989). La participación se convierte en una práctica potencialmente disciplinaria que corporiza formas de control abiertas u ocultas en las cuales el control ya no parece venir de fuera de la esfera de actividades de los miembros de la organización. De acuerdo con Baker (1993), “el éxito relativo de los enfoques participativos reside no en reducir el control sino en lograr un sistema de control que sea más efectivo que los demás” (p. 433).

En tanto el control concertado aumenta en forma creciente la propia identificación con objetivos y resultados que elevan los niveles de vigilancia, estrés e intensificación del trabajo, de ninguna manera tiende a desafiar el status quo de la institución. En efecto, algunos estudios demuestran que aún las formas más democráticas de administración tienden a reproducir más que a desafiar el status quo institucional (Malen, 1994; Malen y Ogawa, 1988). Cómo —a menudo inconscientemente— se produce este resultado, es el tema de la sección siguiente.

Participación como forma de manipulación: los modos sutiles en que la participación promueve el status quo

Aparentemente, la participación en la toma de decisiones brindaría a los grupos desfavorecidos más oportunidades de tener voz en la vida organizacional, pero muy a menudo ocurre lo opuesto. La participación se convierte en una forma de manipulación en el sentido de que refuerza el poder de grupos con intereses similares. En efecto, muchos defensores de la democracia liberal afirman que la democracia participativa en realidad contribuye a la desigualdad. De acuerdo con J. R. Lukas (citado en Bachrach y Botwinick, 1992), “Todo sistema que promueve una participación superior a la mínima favorecerá a los activos por sobre los apáticos y a los ricos por sobre los pobres La participación no es igualitaria” (p. 23). En educación, los resultados desiguales de la participación ocurren, en parte, por los numerosos modos en que la participación puede ser limitada y cooptada, con frecuencia a pesar de las buenas intenciones. Sin embargo, como expondré más abajo, aún cuando la participación sea razonablemente igualitaria,

raramente, raramente desafía el status quo de las instituciones educativas (Lipman, 1997; Malen y Ogawa, 1988).

En tanto tendemos a ver a los administradores, docentes, padres, y con menos frecuencia, alumnos como los principales actores en la participación escolar, el uso común de estas categorías como discretas y esenciales está distorsionado.

Administradores escolares y docentes tienden a compartir una cultura profesional común y a menudo se alían en contra de los miembros externos de la comunidad, monopolizando generalmente las decisiones compartidas en los consejos de escuela (Henry, 1996; Johnson y Pajares, 1996). Los modelos que otorgan a los maestros más poder en la toma de decisiones suelen estar limitados a la participación docente y tienden a reforzar el control profesional por sobre las preocupaciones de los padres. Zimet (1973), en su estudio de caso sobre la ley de descentralización de la educación en New York City de 1969, lo ilustra como sigue:

Hay una notable diferencia filosófica entre los esfuerzos del equipo profesional y los de la Unión de Padres del Bronx. Los esfuerzos del equipo profesional se dirigen a inducir a la comunidad a mejorar su comprensión del sistema escolar y a adecuarse a él. La Unión de Padres del Bronx, por su parte, pone el énfasis en las fallas del sistema y reclama que éste entienda y se ajuste a las necesidades de la comunidad. En tanto este conflicto básico no se resuelva, el avance hacia la integración de la escuela y la comunidad probablemente continuará siendo lento. (p. 141)

Henry (1996) destaca que los administradores escolares se encuentran a menudo en la disyuntiva entre dar más poder de decisión a los profesionales de la escuela o a los

padres, pero tienden a quedarse del lado de los docentes porque “con ellos debe trabajar cotidianamente y hacia ellos es más directamente responsable en la organización de la escuela” (p. 56).

En educación especial, Mehan (1993) y Ware (1994) discuten un estudio de caso que muestra cómo la participación de padres, docentes y alumnos en las reuniones se devalúa a través de los modos en que el poder se encarna en una jerarquía de conocimiento que coloca al conocimiento profesional experto —repleto de resultados de tests, lenguaje técnico y autoridad institucional— en el lugar más alto. En este sentido, ciertos grupos participativos, pretendiendo contribuir al diálogo, terminan produciendo un monólogo profesional que resulta ser una “parodia de colaboración” (Ware, 1994, p. 351). A la luz de estas conclusiones, Henry (1996) sugiere que no debemos rechazar el profesionalismo como valor, sino más bien redefinirlo de modo que “ser un educador profesional incluiría la habilidad de relacionarse y de cooperar con una variedad de gente y de organizaciones —tales como padres, ciudadanos comunes, e instituciones sociales” (p. 63).

La participación también es una forma de manipulación cuando al dar mayor poder de decisión a los padres sólo se aumenta el poder de los de clase media y alta que saben cómo manejar las estructuras democráticas y usarlas para defender los intereses de sus hijos dentro del sistema. En escuelas con población socioeconómicamente diversa, los que tienen el tiempo, el interés y el capital cultural necesarios para participar suelen ser los padres de clase media cuya socialización es similar a la del personal de la escuela, muchos de los cuales son también padres. En estos casos, a menudo encontramos administradores escolares, docentes y padres de clase media tomando decisiones que

favorecen a niños de clase media como los propios (Brantlinger, Majd-Jabbari, y Guskin, 1996). Las escuelas, al igual que las clases, tienen lo que Delpit (1994) llama *culturas de poder*, en las que se refuerzan las normas y valores de la cultura de la clase media blanca.

También podemos hablar de manipulación en niveles aún más amplios, como cuando se promueve la participación comunitaria en lugar de una mayor justicia distributiva. Para los privilegiados, la participación de la comunidad puede ser vista como una intervención para legitimar la situación porque puede servir para desviar el conflicto político, devolver la confianza en el sistema político y mantener lo esencial del status quo (Popkewitz, 1979; Weiler, 1990). Por ejemplo, al discutir el trabajo de Altshuler (1979) sobre raza, Popkewitz (1979) afirma que, como los blancos no tienen interés en quiénes gobiernan los distritos pobres y las reservaciones, priorizan las reformas participativas por sobre las que requerirían justicia distributiva para las minorías raciales.

La cuestión crítica, de acuerdo con Altshuler, es convencer a los desfavorecidos de que el sistema es justo. Quizás su potencial positivo más importante desde el punto de vista de las autoridades estatales o municipales electas, sería la posibilidad de fragmentar la expresión de la insatisfacción de la comunidad lo más que se pueda, desplazándola hacia los líderes distritales o barriales. Desde la perspectiva de los que están en el poder, la participación de la comunidad puede ser una técnica de control social usada para mantener la estabilidad sin conceder recursos a los descontentos (p. 209)

Por otra parte, muchos defensores de los grupos pobres y desfavorecidos afirman que cualquier forma de participación abre la posibilidad de exigir una mejor respuesta de las instituciones escolares, que han tendido en el mejor de los casos a ignorarlos, y en el peor, a patologizarlos. Scott (1990) nos recuerda que incluso discursos progresistas que han demostrado ser meramente simbólicos pueden llegar a constituir recursos para los desfavorecidos. Una vez que las escuelas proponen la participación de la comunidad como uno de sus amados ideales, las comunidades pueden tomarles la palabra y reclamar auténticas formas de participación, aún en aspectos que no habían sido incluidos en la propuesta.

A niveles más micropolíticos, algunos investigadores han documentado los modos en que la participación se distorsiona incluso cuando grupos diversos son puestos a negociar (Henry, 1996; Malen, 1994; Malen y Ogawa, 1988; Mann, 1974), Malen y Ogawa (1988) estudiaron el funcionamiento del gobierno compartido en escuelas en Salt Lake City cuyas condiciones eran casi ideales. Todos los grupos de interés relevantes estaban incluidos con amplia jurisdicción, autoridad política, protección de paridad y entrenamiento previo. La literatura existente sugiere que dichas condiciones permitirían a los docentes y a los padres ejercer influencia significativa en asuntos significativos. Sin embargo, Malen y Ogawa (1988) encontraron lo siguiente:

Primero, a pesar de que los integrantes del consejo de escuela tienen autoridad para tomar decisiones, ellos funcionan como consejeros adicionales y ratificando con su firma. Segundo, docentes y padres tienen garantizada la paridad, pero los directores y profesionales controlan el consejo. Tercero, a pesar de que maestros y padres tienen acceso a la toma

de decisiones, sus conclusiones han mantenido en lugar de alterar, el estilo de toma de decisiones típico y tradicional de las escuelas. (p. 256)

De acuerdo con las observaciones de los autores, esta falta de influencia de padres y docentes fue el resultado de las siguientes condiciones: los directores controlaban en última instancia el conocimiento y los recursos de la escuela, defendían su espacio administrativo y veían a los consejos como “canales de difusión de la información, críticas moderadas y apoyo a su gestión, no como arenas para definir roles, compartir poder y tomar decisiones políticas” (Malen y Ogawa, 1988, p. 259). Los docentes no desafiaban la autoridad administrativa porque temían sanciones sociales o profesionales, o porque, como sucedía con muchos temas, compartían una perspectiva profesional común con la administración. Los padres tendían a carecer de la información y la familiaridad de que disponían los integrantes de la escuela, y no tenían claros los parámetros de su poder. Ellos también compartían muchas características y, por lo tanto, intereses, con los docentes y directores (por ejemplo, clase media, blancos y educados). Además, las agendas del consejo eran generalmente controladas por los directores (a pesar de que los consejos eran presididos por padres) y limitadas a temas seguros. Las normas institucionales de propiedad y civilidad mantenían a los directores, docentes y padres en un terreno tradicional y consideraban los desacuerdos como afrentas personales, entonces restringían la discusión, suprimían el conflicto y limitaban las discusiones a cuestiones no polémicas. Finalmente, como la supervisión del distrito sobre las regulaciones y procedimientos de los consejos era mínima, a menudo no se los cumplía. En síntesis, las micropolíticas de participación se desarrollan de tal modo que, incluso cuando la participación es cuidadosamente organizada, a menudo el poder y la

influencia permanecen en las mismas manos. (Para un caso de estudio más optimista sobre toma de decisiones compartida, ver Johnson y Pajares, 1996).

Participación como elección de escuela en un mercado competitivo

Mientras que los defensores de la elección de escuela tienden a presentar su posición dentro de un paradigma de participación democrática de los padres, su enfoque de la participación orientada hacia el mercado es, en algún sentido, parte de lo que Plank y Boyd (1994) llaman *el vuelo desde la democracia*. Estos autores afirman que el poco valor dado al gobierno democrático por una amplia variedad de académicos, analistas políticos y activistas de la educación ha llevado a un espíritu de antipolítica, haciendo pensar que ciertas alternativas institucionales son más conducentes que la participación política directa para el logro de objetivos sociales más amplios como excelencia y equidad.¹¹ Esta desconfianza de los profesionales de la educación hacia la politización de los asuntos educacionales tiene una larga historia. Su más reciente manifestación se articula en el libro de Chubb y Moe, *Politics, Markets, and America's Schools* (citado por Plank y Boyd, 1994),

La causa más básica de la falta de efectividad en el funcionamiento de las escuelas públicas a lo largo de la nación es su subordinación a la autoridad pública Los problemas más fundamentales de las escuelas tienen sus raíces en las instituciones de control democrático que las gobiernan. (p. 267)

¹¹ Algunas de estas alternativas institucionales que compiten con el control democrático directo son los recursos en las cortes, la utilización de expertos, las ideas de competencia y mercados, y la descentralización administrativa.

De acuerdo con los conservadores, el aspecto negativo de la participación bajo la forma de consejos de distrito o de escuela es su inherente ineffectividad, siendo preferible poder elegir en un quasi-mercado que tener voz en un ambiente politizado. Aún los liberales dudan en promover la participación en sus formas más radicales. Por ejemplo, en tanto los investigadores de la Asociación Nacional de Educación (NEA) promueven el gobierno compartido y la inclusión de los padres porque esto favorece la efectividad de la escuela y la legitimidad institucional, su apoyo a la participación es sólo hasta donde la misma se asocia fuertemente con la calidad y satisfacción en el trabajo, basándose en la literatura sobre control estadístico de los productos y administración de calidad total promovida por las corporaciones (Verdugo, Henderson, Uribe, y Schneider, 1997; Henderson, Geenberg, Schneider, Uribe, y Verdugo, 1996).¹²

Si bien la literatura sobre elección de escuela es demasiado extensa para revisarla aquí, para el propósito de repensar la participación es importante entender las diferencias fundamentales entre participación como consumismo y participación como ciudadanía. En tanto las metáforas son útiles en que expresan en qué sentido algunas cosas son parecidas y diferentes, muy a menudo los educadores pierden de vista el uso metafórico de ciertos términos. Se ha puesto de moda entre los administradores de la educación y los docentes referirse a sus estudiantes y comunidades como a sus *clientes* sin especificar los sentidos en que estudiantes y comunidades son clientes y los sentidos en que no lo son. Esta falta de atención a la naturaleza de la metáfora tiene consecuencias negativas para las escuelas, oscureciendo distinciones importantes entre la esfera social pública y la

¹² Los autores sostienen que “si se quiere elevar los logros educacionales de los estudiantes afroamericanos es una mejor estrategia incrementar la calidad de sus escuelas que manipular demográficamente a la población” (Henderson et al., 1996, p. 182). Sin embargo, tanto los recursos ante las sentencias de las cortes en los casos de desegregación, como los recursos ante el Control Estadístico del Producto para que

privada y abriéndolas a los peores excesos de la explotación empresarial (Molnar, 1996). Más aún, al entender la participación como la elección racional de los padres para sus hijos, se supone que sólo aquellos que tienen un interés directo en la escuela (por ejemplo, los padres con niños que concurren a la escuela local) pueden participar. Esto limita el concepto de escolarización al equivalente de un producto de consumo más que a una institución social responsable de objetivos sociales más amplios que deben servir a una extensa comunidad de ciudadanos.

La discusión sobre la elección de escuela está estrechamente ligada a la discusión acerca del rol de los ciudadanos en una sociedad democrática. Demócratas liberales como John Stuart Mill han definido al individuo como autónomo y plenamente desarrollado, suponiendo que el individuo entra en una situación de elección con objetivos constituidos externamente. Por otra parte, demócratas radicales responderían que los individuos y sus objetivos son, de hecho constituidos a través de procesos reales de participación y deliberación.

Aún cuando favorecieron instituciones liberales—mercados y urnas de votos— y son apreciadas por sintonizar sensitivamente con los deseos de los consumidores y ciudadanos y expresarlos, su sensibilidad fracasa en un área más central del control personal—esto es, las elecciones fallan en determinar cómo los individuos pueden desarrollar sus preferencias, su capacidad de participación social, y sus habilidades para tomar decisiones adecuadas. El liberalismo sostiene que el mercado y el voto permiten a la gente obtener lo que quiere. Pero el liberalismo no dice cómo la gente

monitoree la calidad de la educación en el caso de la Asociación Nacional de Educación (NEA) son ejemplos de acciones antipolíticas.

puede llegar a ser lo que quiere ser, y cómo llegan a querer lo que quieren querer. (Bowles y Gintis, 1986, p. 125)

Los demócratas radicales afirman que la participación democrática se justifica en base a que es educativa y que brinda un proceso de desarrollo en el que los actores sociales se vuelven más concientes de sus elecciones y de sus propios intereses. Mientras que los teóricos de una elección más racional ven a la gente como actores racionales en el mercado, los demócratas radicales sostienen que considerar a los actores sociales como meros consumidores pasivos no favorece el tipo de aprendizaje que brinda la participación democrática como ciudadanos. Identificar a los actores sociales con consumidores es no tomar en cuenta la perspectiva de que “las preferencias existentes [de una persona] se deben distinguir de lo que podríamos llamar preferencias potenciales, juicios progresistas o intereses fundamentales” (Gastil, 1993).

Desde hace algún tiempo algunos defensores de la democracia participativa han reconocido la utilidad de la noción de elección como una forma de revitalizar la educación pública (Henig, 1994; Meier, 1995; Raywid, 1994). Estos autores se apoyan en la tradición progresista de escuelas alternativas o *centros* y el desafío que ellas representaron para la escolarización tradicional y las desigualdades, pero también tienen claro que la elección dentro del sector público es una herramienta en contra de la privatización y de este modo un intento de mantener una esfera pública vital y democrática.

Lo que debemos hacer es modelar el concepto de elección como un instrumento conciente y equitativo para reestructurar la educación pública de tal modo que con el tiempo todos los padres puedan tener el mismo tipo

de elección que unos pocos favorecidos tienen actualmente, pero de manera que contribuya a los objetivos públicos en lugar de desvalorizarlos. (Meier, 1995, p. 92)

Henig (1994) agrega a esto la idea de que el verdadero peligro de las propuestas de elección basadas en el modelo de mercado no es que puedan permitir que algunos estudiantes concurren a escuelas privadas a expensas de los fondos públicos, sino que esto “erosionará los foros públicos en los que se toman democráticamente las decisiones que tienen consecuencias sociales” (p. 200). Así, mientras los defensores de la elección de escuela a menudo sostienen que poner recursos y, por lo tanto, elección real en las manos de los padres representa la forma más radical de participación, su enfoque de la participación carece de una teoría de la ciudadanía en una sociedad democrática.

Tal vez los argumentos más persuasivos con respecto a la elección de escuela como participación de los padres son los que se difunden como una manera de dar más poder a los padres cuyos hijos concurren a las escuelas pobres urbanas para lograr una educación de mayor calidad para sus hijos. Los defensores de estos argumentos muestran la hipocrecía de los padres blancos de clase media que critican los planes de bonos para familias pobres en tanto usan sus recursos para obtener opciones para sus propios niños (Fuller, 1997). A partir de entrevistas con madres blancas de clase media, Brantlinger et al. (1996) demuestran cómo discursos políticamente liberales a menudo se usan como una forma de protección de los propios intereses cuando se trata de la escuela de sus hijos. En tanto reconocen estas cuestiones, Parker y Margonis (1996) afirman que los planes de elección subestiman la complejidad de los procesos de toma de decisiones que envuelven a grupos de minorías o pobres urbanos. Resultan muy relevantes los patrones

de prácticas urbanas de control racial y socioeconómico que ellos documentan (segregación habitacional, ocupacional y escolar tanto como discriminación en el acceso a la vivienda y el empleo) y su devastante impacto en personas de color en áreas urbanas económicamente deprimidas. Los autores argumentan que las respuestas a esta situación que están orientadas al mercado no constituyen una ruptura con las políticas racistas del pasado, sino que son en efecto consistentes con la falta de un compromiso nacional en relación con estos problemas. A la luz de la era política conservadora de Reagan-Bush, de desmantelamiento de la ayuda federal a las ciudades, Parker y Margonis (1996) ven la elección de escuela como una solución simplista que ignora las restricciones estructurales que enfrentan los residentes de las zonas urbanas pobres.

De acuerdo con Peters (1996), el movimiento por la elección de escuela es una manifestación de un cambio hacia lo que los postestructuralistas llaman una *nueva narrativa maestra* (Lyotard, 1984)—una historia totalizadora y unificadora que legitima una cultura empresarial que frente a la competencia económica internacional pretende reestructurar las instituciones en términos comerciales. Peters (1996) describe una estrategia por debajo de esta narrativa maestra:

La educación es un sector clave para promover la ventaja económica competitiva nacional y la prosperidad nacional futura. En el pasado ha habido mucho más énfasis en objetivos sociales y culturales e insuficiente énfasis en los objetivos económicos de los sistemas educativos. De ahora en más debemos invertir fuertemente en educación como base para el futuro crecimiento económico mediante el rediseño del sistema de modo

tal que satisfaga las necesidades de los negocios y la industria. El imperativo económico es el principal. (p. 89)

Si bien la teoría del capital humano no es nueva en sí misma, la cultura empresarial ha invadido actualmente la esfera pública, insistiendo en ver a las escuelas no diferentes de las empresas comerciales y por lo tanto operando bajo los mismos principios consumistas (Whitty, 1997).

Hacia una participación auténtica

En las secciones previas, al sugerir que el discurso de participación ha sido absorbido por las instituciones educacionales bajo formas que a menudo son manipulativas y no democráticas, no estoy afirmando que esta cooptación del discurso participativo para fines no democráticos siempre se hace con intencionalidad maquiavélica. En muchos casos, los intentos de aumentar la participación son sinceros pero pobremente concebidos e implementados, o incorporados a una lógica institucional o social más amplia que es la antítesis de las normas de participación. Cambiar nuestras normas de participación puede requerir no solamente entender las contradicciones, inautenticidades y agendas ideológicas del actual discurso de participación sino también crear nuevos discursos que respondan a las ideas democráticas más amplias de justicia social y sean posibles, en el sentido de que enfrenten las barreras reales para la participación tanto en el nivel macro como en el micro.

En las secciones siguientes de este artículo propondré un marco conceptual que puede ayudar a determinar el grado de autenticidad de las prácticas participativas. En la Figura 1 presento una serie de preguntas interrelacionadas a través de las cuales se puede examinar la autenticidad de los actuales enfoques de participación y los problemas documentados en los apartados previos. Este marco de trabajo consiste en cinco preguntas centrales: (a) ¿Participación con qué fin? (b) ¿Quién participa? (c) ¿Cuáles son las esferas relevantes de la participación? (d) ¿Qué condiciones y procesos deben estar presentes localmente para que la participación sea auténtica (por ejemplo, la micropolítica de la participación)? (e) ¿Qué condiciones y procesos deben estar presentes en los niveles institucionales y sociales más amplios para que la participación sea auténtica (por ejemplo, la macropolítica de la participación)? Como existe considerable literatura que trata temas tales como quién participa, en qué esferas, y con qué fines (Hess y Easton, 1992; Reitzug y Capper, 1996; Young, 1995), discutiré con mayor detalle los aspectos menos tratados de la micro y macropolítica de la participación.

Consideraciones micropolíticas:	
Autenticidad como...	Pregunta clave:
Inclusión amplia	¿Quién participa?
Participación relevante	¿Participación en qué esferas?
Condiciones y procesos locales auténticos	¿Qué condiciones y procesos deben estar presentes localmente?

Consideraciones macropolíticas:	
Coherencia entre medios y fines de la	¿Participación con qué fin?

participación	
Foco en las desigualdades estructurales más amplias	¿Qué condiciones y procesos deben estar presentes en los niveles institucionales y sociales más amplios?

Figura 1. **Un marco de trabajo para generar una participación auténtica.**

¿Participación con qué fin? Autenticidad y fines

Como ya he dicho en los apartados precedentes, el discurso de la participación ha sido usado para promover una variedad de políticas sociales –a menudo contradictorias— y ha sido usado como una pantalla para cubrir tipos de funcionamiento institucional y de técnicas de administración que, pretendiendo nutrir la democracia y el cambio, a menudo tienden a mantener un status quo injusto. Una genealogía de la participación mostraría que sus orígenes son diversos, basados en tradiciones tan dispares como la democracia pluralista norteamericana (Dahl, 1961), la administración participativa de negocios y los círculos de calidad orientados a elevar la productividad (Deming, 1988), demandas de justicia distributiva mediante la elección racional en el mercado (Chubb y Moe, 1990), educación multicultural dirigida a elevar voces anteriormente silenciadas (Weiss y Fine, 1993), movimientos de control comunitario (Levin, 1970), y tradiciones de organización comunitaria para favorecer el ejercicio de poder por los marginados (Freire, 1970). En éstas últimas, tradiciones más populares, se pone más énfasis en los temas de igualdad social, lucha política y aumento de la conciencia, por sobre los de voto mayoritario, motivación en el empleo, descentralización administrativa y crecimiento de la productividad. Todas estas diversas tradiciones son evocadas por el discurso de la

participación, otorgándole un atractivo sutil para individuos diferentes a lo largo del espectro político e ideológico.¹³

Dada esta multiplicidad de objetivos, la determinación del éxito o el fracaso de las reformas participativas requiere en primer lugar responder la pregunta: ¿Participación con qué fin? Por ejemplo, si nuestro fin es aumentar la productividad, entonces nuestro enfoque de la implementación de las reformas participativas será diferente que si predomina el interés en la equidad. Por ejemplo, si el objetivo último es elevar el puntaje de los estudiantes en los tests estandarizados, las observaciones de Wohlstetter et al. (1994) sugieren que las estructuras participativas pueden excluir a los padres y miembros de la comunidad.¹⁴ Por lo tanto, un aspecto de la autenticidad es la relación más explícita entre medios y fines. Cuando los participantes esperan resultados relacionados con la equidad y lo que predomina en realidad es el interés en la productividad, esto genera confusión. En algunos casos, se propone la misma solución para distintos fines.

¹³ Si bien no es mi intención en este artículo realizar un formal análisis de discurso ni una genealogía en el estricto sentido foucaultiano, considero que el discurso educacional está íntimamente ligado a la práctica. También creo que la práctica discursiva es constitutiva—es decir, que “contribuye a reproducir la sociedad (identidades sociales, relaciones sociales, sistemas de conocimientos y creencias) tal como ella es, y también contribuye a transformar la sociedad” (Fairclough, 1992, p. 65). Una fuente fundamental para los efectos constitutivos del discurso es la intertextualidad—o sea, el modo en que los significados dependen de otros textos y contextos. El objetivo de este artículo es la deconstrucción de esta intertextualidad. A menos que podamos explicar las formas en que el discurso actual de participación ha sido construido, no podremos analizar efectivamente el éxito o fracaso de las presentes reformas educativas. Ver Ogawa (1994) para un análisis institucional de los orígenes del discurso de administración basada en la toma de decisiones en el lugar de trabajo.

¹⁴ Tomando prestado del sector privado el concepto de *administración con alto nivel de compromiso*, Wohlstetter et al. (1994) afirman que la administración participativa requiere ir más allá de las actuales formas débiles de participación posibilitando no solamente poder de decisión sino también recursos como información, conocimiento, habilidades y compensaciones a los actores en el nivel de la escuela. Su demanda de ir más allá de las políticas de participación—por ejemplo, la cuestión de cuánto poder es devuelto, en qué áreas y a qué grupos—está orientada al “aumento del desarrollo profesional para preparar a los participantes para que cumplan roles más amplios en el gobierno y en el funcionamiento de la organización [incluyendo] el acceso a la información relacionada con la administración y los resultados y con los sistemas de recompensa que motivan y refuerzan los esfuerzos para producir alto rendimiento” (Wohlstetter et al., 1994, p. 269). En tanto que su estudio de 4 distritos escolares con activa participación no halló evidencias claras del logro de los estudiantes, los investigadores encontraron que en las escuelas en las cuales los cambios en la instrucción y el aprendizaje eran el centro de la participación escolar había más

Desde la derecha se promueven los bonos para los padres usando un argumento de productividad (Chubb y Moe, 1990), mientras que desde la izquierda se promueven en pro de la equidad. (Fuller, 1997; Gintis, 1994). Sin embargo, en cada caso, la autenticidad depende de la explicitación de los fines y de hasta dónde un discurso de participación democrática es usado meramente con propósitos de legitimación.

A niveles más micro, la autenticidad como fin consiste en lograr un balance entre las teorías de administración expuestas y sus teorías en uso (Argyris y Schon, 1974). En otras palabras, quienes están en los lugares de poder en las organizaciones ¿se comportan de manera consistente con las políticas que declaran? Los docentes expresan que la autenticidad del líder se logra cuando los directivos practican lo que predicán. Los directivos auténticos tratan a los docentes con respeto y actúan de acuerdo con sus propios valores y creencias más que en conformidad con roles burocráticos (Blase y Kirby, 1992; Henderson y Hoy, 1982).

¿Quién participa?

Como dije más arriba, la cuestión de quién participa dependerá parcialmente de los fines propuestos. Por ejemplo, si el objetivo principal de la participación es construir habilidades para una ciudadanía democrática en la tradición de la democracia participativa (Barber, 1984), entonces estudiantes, padres, miembros de la comunidad y docentes deberían estar incluidos. Chubb y Moe (1990), que afirman que demasiada democracia genera organizaciones burocráticas e inefectivas, limitan la participación en la escuela a padres y alumnos y solamente a través del mercado. Como he apuntado

probabilidades de generar mayores niveles de información compartida, mayor desarrollo de conocimiento y habilidades, y más mecanismos facilitadores de la participación.

anteriormente, Wohlstetter et al. (1994), afirman que la participación limitada a docentes aumenta su sentido de eficacia y que esto resulta en niveles más altos de logro de los estudiantes.

En tanto que se puede querer limitar la participación desde posiciones que promueven diferentes fines, de acuerdo con el marco de trabajo propuesto en la Figura 1, para que la participación sea auténtica éstos también deberían satisfacer las condiciones y procesos necesarios en los niveles micro y macropolíticos. . Por ejemplo, Margonis y Parker (1996) consideran las políticas que vuelcan la participación hacia el mercado como parte de una historia mucho más larga de negación y represión racial en las zonas urbanas pobres. Ellos afirman que las políticas de bonos continuarían simplemente justificando la prolongada falta de inversión en infraestructura en estas áreas económicamente deprimidas. Del mismo modo, investigadores que sostienen que limitar la participación a los docentes mejora el logro de los estudiantes pueden negar las evidencias de que una enseñanza culturalmente relevante requiere de la participación de padres, miembros de la comunidad y del *capital de conocimiento* que brinda la instrucción mediada por la comunidad (Ladson-Billings, 1995; Moll, 1990). La exclusión de cualquier grupo de interés en la participación debe ser cuidadosamente analizada en el contexto de las otras preguntas orientadoras del marco propuesto.

¿Cuáles son las esferas relevantes de participación?

Basándose en datos empíricos de participación docente, Bacharach, Bamberger, Conley y Bauer (1990) afirman que los promotores de reformas en la escuela tienen que superar el mito monolítico de la participación de los maestros en la toma de decisiones y

determinar en qué áreas específicas los docentes quieren participar. Mientras hay ciertos desacuerdos acerca de los detalles, la mayoría de los investigadores en el campo de la participación docente acuerdan en que las áreas centrales de participación, centrales tanto para la tecnología principal de las escuelas como para los temas de interés de los docentes, son las de presupuesto, personal y curriculum (Reitzug y Capper, 1996). A pesar de que la mayor parte del presupuesto de las escuelas se destina a los salarios de los docentes, a menudo hay montos considerables de fondos sujetos a decisiones discrecionales en la escuela. Además del presupuesto, los docentes también quieren información sobre temas de personal—particularmente, la selección—y todas las áreas de decisión que afectan los aspectos metodológicos y curriculares. La mayoría de los docentes no quieren perder tiempo ni energía en tipos de decisiones que consideran poco relevantes o frívolos.

Para los padres, la participación auténtica debería ir más allá de la compra de pizza y orientarse hacia (a) el gobierno y toma de decisiones, (b) la organización para la equidad y la calidad, (c) el curriculum y su implementación en el aula, y (d) el apoyo educacional en el hogar (Parent Involvement, 1993). Mucha de la literatura actual también se cuestiona si la participación de los padres y la comunidad puede ser efectiva sin una comprensión de cómo ellos ven sus escuelas (Brantlinger, 1985; Delgado-Gaitan, 1992) y de cómo definen su participación. Muchas formas de participación de los padres a menudo no son reconocidas como tal por las escuelas. De acuerdo con Hoover-Dempsey y Sandler (1997), estas formas de participación incluyen compromiso en el hogar, como “revisar el trabajo de los niños y monitorear su progreso, ayudándolos con la tarea, discutiendo los eventos de la escuela o los temas de clase con el niño, brindando

actividades enriquecedoras y pertinentes al éxito en la escuela, y hablando por teléfono con el maestro” (p. 6). Las actividades escolares también incluyen algunas como “llevarlos a una salida de campo, administrar un puesto en los juegos de la escuela, asistir a la escuela cuando se organizan conferencias o reuniones informales, realizar trabajo voluntario, y participar en el consejo consultivo de padres y docentes” (p. 6).

¿Qué condiciones y procesos tienen que estar presentes a nivel local para que la participación sea auténtica?

En esta sección voy a tratar con cierto detalle los procesos organizacionales porque es en este nivel de la micropolítica institucional en el que los intentos bienintencionados de crear las condiciones para una participación auténtica pueden ser más probablemente frustrados. Existe abundante literatura sobre estructuras de participación en las escuelas que enfatiza la necesidad de que éstas garanticen no solamente la inclusión de diversos grupos de interés sino también las condiciones que les permitan, una vez sentados a la mesa de negociaciones, tener un impacto significativo en las decisiones. Es prácticamente general el acuerdo de que estructuras auténticamente participativas deben brindar a los participantes jurisdicción amplia, autoridad para tomar decisiones políticas (por ejemplo, no limitada a la función de consulta), representación de los grupos relevantes, y capacitación previa. En este sentido, la autenticidad se puede pensar como el grado en que las estructuras participativas se implementan plena y exitosamente. Smylie et al.

(1996) observó que estructuras de participación bien implementadas generaban un renovado entusiasmo y esfuerzo de los docentes, mientras que pobremente implementadas provocaban sobrecarga de trabajo, conflictos de rol y tensiones con los otros docentes y los directivos.

Sin embargo, como Malen y Ogawa hallaron en su estudio de Salt Lake City, la implementación plena y exitosa no es garantía de participación auténtica. Estos investigadores observaron que, si bien la implementación formal era exitosa, factores más sutiles en el nivel informal (tales como el miedo a la sanción social y profesional) tendían a obstaculizar la participación auténtica:

El miedo a la sanción era evidente en comentarios generales, como “la gente se siente amenazada”, en la preocupación recurrente de “ser etiquetado” como “problemático”, de ser identificado como “desagradable” o “conflictivo”, de sentirse “vulnerable”, “ignorado”

El castigo se produce por medio de insinuaciones o comentarios por detrás que arruinan tu reputación y tus oportunidades de mejorar. (p. 261)

Un proceso similar ocurre con los padres cuando ellos no comparten la cultura profesional (y de clase media) de la escuela. Con respecto a los padres y alumnos, especialmente los que tienen bajo nivel de inglés y pertenecen a minorías raciales y culturales, es pertinente preguntarse si la participación auténtica—tanto en el nivel de la clase como en el de la escuela—es posible, cuando se espera que participen en una cultura de poder en la que el valor de cambio de su capital cultural es percibido como menor.

Se podría decir que, de la misma forma en que se niega a los padres el acceso a la toma de decisiones en la escuela, se niega también a los niños pobres o pertenecientes a minorías el acceso en la clase a la lectoescritura y a otras habilidades a través de condiciones instruccionales y organizacionales que los ponen en desventaja (Delpit, 1994; Oakes, 1985). Lipman (1997) observó que la reestructuración participativa de las escuelas no puede transformar las experiencias educativas de los estudiantes marginados a menos que los cambios ocurran tanto a nivel personal como social. De acuerdo con esta autora, para que esto ocurra se deben desafiar tanto las creencias y supuestos de los educadores como las relaciones de poder en las escuelas y comunidades.

Sin múltiples voces, sin autorización y apoyo para reexaminar críticamente la verdadera médula de las creencias y prácticas relacionadas con los estudiantes desfavorecidos, sin una agenda pública que desafíe la cultura y el poder de los intereses dominantes, los docentes tienen pocas herramientas para empezar a examinar críticamente las ideologías predominantes y las condiciones político estructurales. De este modo, divisiones de clase y raza, exclusión, silencio, y falta de compromiso con las diferencias fueron aparentemente mantenidas por las nuevas oportunidades de colaboración. (p. 32)

En este sentido, participación implica no solamente individuos y grupos participando en tomas de decisiones sino también la no exclusión de aspectos tales como el capital cultural que las escuelas deben tener en cuenta a fin de asegurar el éxito de todos los estudiantes (Kahne, 1994).

Considerar las escuelas y las aulas como culturas de poder nos ayuda a entender por qué la implementación exitosa de estructuras participativas no garantiza una participación auténtica, pero esta perspectiva cultural es también parte de una nueva manera de comprender las micropolíticas de participación (Anderson, 1996). Hasta no hace mucho, la mayor parte de la investigación sobre políticas de la educación se centraba en las legislaturas federal y estatales, en los consejos de escuela y en los presidentes de distrito. Más recientemente la reforma basada en la escuela ha puesto bajo escrutinio a la micropolítica de la vida de la escuela (Ball, 1987; Blase, 1991; Blase y Anderson, 1995). No solamente entendemos mejor el modo en que las escuelas son políticas en la forma sutil, silenciosa y a menudo oculta en que el poder se ejerce a través de las interacciones cotidianas, sino que también entendemos mejor cómo el poder y la ideología se encarnan en las estructuras, actitudes y funcionamiento aparentemente naturales de las escuelas (Gramsci, 1971; Lukes, 1974).

La idea de que el poder en las instituciones educacionales se ejerce de manera mucho más compleja de lo que se reconocía anteriormente y de que el control no es total sino que debe ser constantemente ganado mediante la administración de significados (Anderson, 1990, 1991) nos lleva a una nueva visión de la micropolítica de la escuela. Vistas a través de esta lente política, las escuelas son lugares de lucha política y cultural constante: docentes, padres y administradores luchan entre sí por los recursos, los compromisos ideológicos y el significado de la escuela. Los estudiantes luchan con los docentes por el control y entre sí y con la cultura dominante por cuestiones como identidad y status. Las reformas participativas no pueden ser entendidas sin entender cómo la participación está mediada por la política y la cultura, pero la construcción de la

cultura y la política implícita en la mayoría de los estudios sobre participación tiende a enmascarar más que a iluminar estas luchas. En otras palabras, política y poder se encarnan en la cultura de la escuela dando como resultado una forma de política cultural que hace que la implementación exitosa de las estructuras participativas sea bastante más compleja de lo que la investigación actual muestra (Knight-Abowitz, 1997).

A nuestra larga lista de barreras para la participación auténtica Warren (1996) agrega lo siguiente:

la falta de experiencias democráticas, la ausencia de espacios públicos estructurados en los que los individuos puedan aprender a sentirse cómodos con el diálogo político, un sistema político que vuelve muy improbable que ese diálogo pueda tener algún peso, y una cooptación del diálogo público por los medios masivos de comunicación. (p. 244)

Sin subestimar la importancia de estos obstáculos, el mismo autor afirma que las formas de participación que implican deliberar acerca de asuntos importantes y controvertidos no son atractivos para la mayoría de la gente, quienes prefieren eludir el conflicto antes que la incomodidad de una discusión política. De acuerdo con Warren (1996),

generalmente podemos prever la mayor parte de las interacciones sociales—no porque no impliquen riesgos sino porque los riesgos son acotados; éstos están cubiertos por una multiplicidad de formas intrincadas de conocimiento social compartido, tales como las reglas que establecen la reciprocidad cuando uno da y recibe regalos. La política aparece cuando

estas formas de familiaridad compartida entran en conflicto y se vuelven cuestionables, o sea que los riesgos de las interacciones sociales ya no son previsibles; esto se produce en los momentos en que las regulaciones “automáticas” de la interacción social se tornan problemáticas y deben de algún modo ser restauradas, ajustadas, o reestablecidas bajo la presión de la necesidad de decisiones o acciones colectivas. (p. 245)

Desde una perspectiva micropolítica, me gustaría sugerir que muchas reestructuraciones participativas bien diseñadas y muchos esfuerzos de reforma en educación fracasan por subestimar los espacios institucionales en los que las relaciones sociales están reguladas por un conjunto relativamente claro de reglas, normas e identidades, creando en cambio lo que Warren (1996) llama *arenas sin base social*, sin un plan de reconstrucción colaborativa de una nueva base social.

Por una lado, definir la política a partir de las normas dadas en las relaciones sociales pierde de vista los modos en que las normas, reglas e identidades dadas que constituyen un terreno social seguro, son en sí mismas políticas. Sin embargo, nos ayuda a explicar por qué, cuando los espacios se abren para la deliberación mediante la reestructuración institucional, los riesgos emocionales y a menudo materiales de la participación con frecuencia son percibidos como excesivamente altos. Al mismo tiempo, como una reestructuración que abre espacios para la participación representa realmente una posibilidad de redistribución de poder, muchos, aún con cautela, se sienten tentados a participar.

La respuesta de los participantes a la creación de estos espacios variará de acuerdo con su estimación del nivel de riesgo y del grado de autenticidad de los procesos. Esto puede ayudar a explicar por qué los consejos de reestructuración escolar generalmente son foros que rubrican cortésmente las decisiones administrativas mientras siguen operando las antiguas estructuras (Malen y Ogawa, 1988). Esto también explica por qué los mismos pueden convertirse en foros de discusión extremadamente polémicos e improductivos cuando la antigua base social de la institución es destruida. De este modo, no se puede reestructurar alrededor de los viejos grupos, pero tampoco se pueden eliminar totalmente. Se deben abrir espacios mientras se infunde confianza en que la deliberación democrática generará una nueva base social en lugar de la que se ha desgastado o ha sido destruida. Estos problemas sugieren que el rol del conflicto en los enfoques participativos del cambio institucional no está suficientemente elaborado (Knight-Abowitz, 1997). Muy a menudo nuestro trabajo en estas áreas se rinde a tendencias administrativas prescriptivas interesadas en el manejo del conflicto, la cultura, la diversidad, y todo lo que potencialmente pueda conducir a un cambio verdadero, pero que pueda contrariar la actual relación de fuerzas en la institución.

A estos riesgos percibidos con respecto a la participación se agrega otro conjunto de restricciones materiales. El aumento de el doble empleo y del número de familias uniparentales tiene como consecuencia la disminución de formas tradicionales de participación de los padres en las escuelas (Henry, 1996). Incluso muchos padres sienten que las formas superficiales de participación en la escuela les roban tiempo que pueden dedicar a sus hijos. A pesar de todas estas barreras muy reales, afirmarí que los intentos de crear espacios auténticos en las instituciones educativas valen la pena y son

posibles siempre y cuando repensemos los roles de los líderes y de los seguidores en la generación de auténtica participación.

En la información sobre los consejos de gobierno escolar discutida más arriba, los directivos fueron capaces de cooptar el proceso en múltiples sentidos. Hay mucha más evidencia presente de que líderes democráticos con valor, en escuelas y oficinas centrales, pueden generar condiciones que abran espacios en las escuelas para una participación auténtica (Blase y Anderson, 1995; Blase, Blase, Anderson y Dungan, 1995; Reitzug, 1994). Blase y Anderson (1995) registran que los docentes tienden a desarrollar patrones de interacción social que a menudo están en relación directa con los estilos de liderazgo de los directivos. Los directivos vistos como honestos, comunicativos, participativos, cooperativos y comprensivos brindaban espacios institucionales donde se desarrollaba una cultura micropolítica de deliberación auténtica. Por otra parte, con directivos más orientados hacia el control, los docentes respondían con estrategias micropolíticas de evasión, defensa y auto-protección. Hay también ejemplos de que los docentes están dispuestos a ejercer el poder cuando los espacios se crean. Los nuevos movimientos de desarrollo profesional que comprenden investigación colaborativa y grupos de estudio de docentes están cuestionando crecientemente las prácticas usuales (Saavedra, 1996). Estos grupos están encontrando cada vez más formas de incluir las voces de sus alumnos y de las comunidades en las discusiones (Steinberg y Kincheloe, 1998).

Esta interdependencia entre líderes que pueden facilitar la apertura de espacios democráticos y seguidores críticos y decididos que puedan apropiarse de estos espacios para defender diversos intereses, desafía las teorías actuales de liderazgo que gozan de

mayor popularidad. Bachrach y Botwinick (1992) critican las posiciones que hacen descansar los problemas y las soluciones primariamente en líderes orientados al cambio por un lado o en ciudadanos ejerciendo el poder por el otro:

Consecuentemente, estamos en desacuerdo con Benjamin Barber (1975), quien expresa “que la ausencia de valores que puedan sostener el liderazgo” no se debe a “una falla del liderazgo sino a una falla de los seguidores, un fracaso del deseo popular del cual el liderazgo debería extraer su fuerza” (pp. 51-54).

Y disentimos con la posición opuesta, que deposita la responsabilidad en el liderazgo. James MacGregor Burns (1978) sostiene que el denominado fracaso del liderazgo puede superarse por medio del “líder transformador”, quien “comprende las necesidades, eleva las aspiraciones y ayuda a formar los valores –y por lo tanto moviliza el potencial—de los seguidores” (p. 42).

De este modo, el potencial de participación se realiza más plenamente cuando los compromisos y las energías de los líderes democráticos dirigidas a eliminar las barreras institucionales y psicológicas para el logro de formas de participación democrática auténtica están directamente en consonancia con seguidores decididos. En este sentido, cuando la vieja base social cambia, creando el potencial para evitar todo conflicto o para politizar todo, puede ser promovida la nueva base social que reestablece y facilita normas para el diálogo y la participación.

¿Qué condiciones y procesos deben estar presentes en los niveles institucionales y sociales más amplios para que la participación sea auténtica?

Muchos de los vínculos de la participación con cuestiones más amplias como justicia social, legitimación y control ya han sido desarrollados más arriba, y no tiene sentido repetirlos aquí. Sin embargo es importante destacar que si bien es necesaria una comprensión más profunda de de la micropolítica de la participación para avanzar hacia formas de participación más auténticas, tampoco debemos suponer que las instituciones y sistemas educativos podrán tolerar dichos espacios una vez que han sido creados (Anderson y Herr, in press; Anderson, Herr y Nihlen, 1994; Miller, 1990). Hábitos de participación auténtica que dan voz a grupos subordinados tienen un efecto expansivo que afecta las relaciones de poder en otros lugares, como la oficina del distrito, la legislatura del estado, las organizaciones de la comunidad, el sindicato. La participación auténtica podrá ser tolerada mientras aumente la legitimidad institucional sin costos demasiado altos. Cuando dicha participación amenace la estructura de relaciones de poder en el nivel institucional, comunitario o social, lo más probable es que dispare una reacción de los que sienten peligrar sus privilegios.

Apenas estamos empezando a comprender mejor los modos en que la política organizacional es una mezcla de micro y macrofuerzas. Los avances recientes de la teoría institucional brindan explicaciones acerca de cómo los intereses externos se organizan en la política interna de las escuelas y los distritos escolares (Bacharach y Mundell, 1993; Ogawa, 1994). A esto se agrega la comprensión de que cuando las diferencias de clase, raza y educación se superponen con las de ubicación geográfica, puede haber muy poca experiencia compartida y por consiguiente menos oportunidades de que el diálogo se

produzca. En tales situaciones—crecientemente comunes en los Estados Unidos—la participación puede lograr poco más que el refuerzo de las condiciones existentes (Lasch, 1995; Margonis y Parker, 1996). Si el discurso de participación solamente sirve para corregir o compensar la profunda crisis de legitimación institucional o social discutida previamente, su demanda de autenticidad sonará cada vez más vacía (Berliner y Biddle, 1995).

Conclusión

Llegados a este punto, vemos cierta desilusión en relación con las estrategias participativas y una apertura hacia soluciones antipolíticas como la elección de escuela por los padres en quasi-mercados. La elección que tenemos por delante parece ser entre profundizar nuestras nociones de participación hacia formas más fuertemente democráticas o abandonar la participación como una estrategia de reforma. Dada la tendencia cíclica de las reformas, podría pasar cierto tiempo antes de que el discurso de participación reaparezca en escena (Cuban, 1990), y cuando esto suceda, las escuelas públicas quizá pertenezcan al pasado. Por esta razón, es crucial desarrollar las herramientas conceptuales que nos permitan entender los modos en que el discurso de participación fracasa en promover el ejercicio del poder por la gente o termina al servicio de fines antidemocráticos.

Es importante escuchar la advertencia de Hargreaves (1994) de que las reformas participativas corren el riesgo de estar produciendo y logrando un nivel limitado de

participación auténtica. Esta participación auténtica va más allá del interés en la legitimación y las relaciones públicas para compartir el control. Su concepción se define como importante para el desarrollo del individuo, para la creación de instituciones democráticas e importante como medio de mejorar el aprendizaje. Su definición de política se amplía para incluir tanto problemas de equidad como los más sutiles, ocultos modos en que el poder se ejerce en los sistemas educativos. Finalmente, define la democracia como participativa más que meramente representativa y produce ciudadanos e instituciones más activos e informados y con mayor autoridad moral.

En tanto que muchos esfuerzos puestos en reformas participativas tanto en escuelas individuales como en distritos enteros como el de Chicago (see Hess, 1995) se muestran promisorios, aún enfrentamos el viejo problema de cómo convertir los éxitos aislados en la regla más que en la excepción. Al igual que la noción de comunicación no distorsionada en la esfera pública, de Habermas, la noción de participación auténtica es tal vez más un ideal hacia el cual trabajar que una realidad que puede ser socialmente manejada. Este artículo es un intento de profundizar una conversación pendiente acerca de cómo transformar nuestros actuales discursos de participación en instituciones auténticamente democráticas. Este tipo de instituciones sin embargo todavía son raras y no debemos idealizar el hecho de hablar de abrir espacios participativos en contextos institucionales y sociales que son la antítesis de esa creación, ya que en la mayoría de los casos sería imprudente y pondría a la gente en riesgo. Como las escuelas y universidades están envueltas en relaciones sociales de poder más amplias, económicas, raciales y neo-coloniales, la participación auténtica de docentes, padres, miembros de la comunidad y alumnos siempre implicará algún riesgo.

Por otra parte, los costos de la inautenticidad son ciertamente altos. George Herbert Mead (1967) destaca la naturaleza psicológica de la inautenticidad como forma de disociación que ataca nuestro verdadero sentido de identidad. Hardt (1993) afirma que “la cuestión de una vida auténtica surge del pensamiento social norteamericano como una confirmación de los principios democráticos predominantes y de la expresión de intereses mutuos y comunidad de valores compartidos a través de los cuales los individuos descubrirían el yo y reforzarían su comprensión de una existencia auténtica” (p. 55). Como la vida organizacional continúa dominando al norteamericano medio y como en los Estados Unidos sigue creciendo la división de clases y razas, la constitución de un yo auténtico mediante la participación en una comunidad democrática puede volverse cada vez más menos frecuente. Como los principios consumistas y orientados hacia el mercado amenazan con reemplazar los de la participación democrática, es crucial entender mejor no solamente cómo las formas de participación auténtica pueden constituir yo(s) privados y ciudadanos públicos más auténticos, sino también cómo los mismos pueden llevar a la constitución de una sociedad más democrática y socialmente justa.

References

- Adorno, T. (1973). The jargon of authenticity. Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Altshuler, A. (1979). Community control: The Black demand for participation in large American cities. New York: Pegasus.
- Anderson, G.L. (1990). Toward a critical constructivist approach to school administration: Invisibility, legitimization, and the study of non-events. Educational Administration Quarterly, 26(1), 38-59.
- Anderson, G.L. (1991). Cognitive politics of principals and teachers: Ideological control in an elementary school. In J. Blase (Ed.) (1991). The politics of life in schools: Power, conflict, and cooperation (pp. 129-138) Newbury Park, CA: Sage.
- Anderson, G.L. (1996). The cultural politics of schools: Implications for leadership. In K. Leithwood, et al., (Eds.) International handbook of educational leadership and administration, Part 2. Boston: Kluwer Academic Pub.
- Anderson, G. L. and Dixon, A. (1993). Paradigm shifts and site-based management in the United States: Toward a paradigm of social empowerment. In J. Smyth (Ed.) A socially critical view of the self-managing school (pp. 49-62) London: The Falmer Press.
- Anderson, G.L. and Grinberg, J. (1998). Educational administration as a disciplinary practice: Appropriating Foucault's view of power, discourse, and method. Educational Administration Quarterly, 34(3), 329-353.
- Anderson, G.L. and Herr, K. (In press). The new paradigm wars: Is there room for practitioner knowledge in schools and universities? Educational Researcher.
- Anderson, G.L., Herr, K. and Nihlen, A. (1994). Studying your own school: An

educator's guide to qualitative practitioner research. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

Anderson, G.L. and Santillan, M. (1997). Challenging non-democratic approaches to staff development in Latin America. Democracy and Education, 11(2), 26-30.

Argyris, C. and Schon, D. (1974). Theory in practice. San Francisco: Jossey-Bass.

Bacharach, S., Bamberger, P., Conley, S, and Bauer, S. (1990). The dimensionality of decision participation in educational organizations. Educational Administration Quarterly, 26(2), 126-167.

Bacharach, S. and Mundell, B. (1993). Organizational politics in schools: Micro, macro, and logics of action. Educational Administration Quarterly, 29(4), 423-452.

Bachrach, P. and Botwinick, A. (1992). Power and Empowerment: A radical theory of participatory democracy. Philadelphia: Temple University Press.

Ball, S. (1987). The micro-politics of the school: Towards a theory of school organization. London: Methuen.

Barber, B. (April 1975). Command performance. Harper's Magazine, 250, 51-54.

Barber, B. (1984). Strong democracy: Participatory politics for a new age. Berkeley, CA: University of California Press.

Barber, B. (1992). An aristocracy of everyone: The politics of education and the future of America. New York: Ballantine Books.

Barker, J. (1993). Tightening the iron cage: Concertive control in self-managing teams. Administrative Science Quarterly, 38(3), 408-437.

Beare, H. (1993). Different ways of viewing school-site councils: Whose paradigm is in use here? In H. Beare and W.L. Boyd (Eds.). Restructuring schools: An international perspective on the movement to transform the control and performance of schools (pp. 200-217) London: The Falmer Press.

Berliner, D. and Biddle, B. (1995). The manufactured crisis: Myths, fraud, and the attack on America's public schools. Reading, MA: Addison-Wesley.

Blase, J. (Ed.) (1991). The politics of life in schools: Power, conflict, and cooperation.

Newbury Park, CA: Sage.

Blase, J. and Anderson, G.L. (1995). The micropolitics of educational leadership: From control to empowerment. New York: Teachers College Press.

Blase, J. and Kirby, P. (1992). Bringing out the best in teachers: What effective principals do. Newbury Park, CA: Corwin Press.

Blase, J., Blase, J., Anderson, G.L., and Dungan, S. (1995). Democratic principals in action: Eight pioneers. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

Bowles, S. and Gintis, H. (1987). Democracy and capitalism: Property, community, and the contradictions of modern social thought. New York: Basic Books.

Brantlinger, E. (1985) What low income parents want from schools: A different view of aspirations. Interchange, 16, 14-28.

Brantlinger, E., Majd-Jabbari, M., and Guskin, S.L. (1996). Self-interest and liberal educational discourse: How ideology works for middle-class mothers. American Educational Research Journal, 33(3), 571-598.

Brecher, J. and Costello, T. (1994). Global village or global pillage: Economic reconstruction from the bottom up. Boston: South End Press.

Burns, J.M. (1978). Leadership. New York: Harper & Row.

Campbell, J. and Neill, S. (1994). Curriculum at stage one: Teacher commitment and policy failure. Harlow, England: Longman.

Casanova, U. (1996). Parent involvement: A call for prudence. Educational Researcher, 25,(8), 30-32.

Chapman, J. and Boyd, W.L. (1986). Decentralization, devolution and the school principal: Australian lessons on statewide educational reform. Educational Administration Quarterly, 22(4), 28-58.

Cherryholmes, C. (1988). Power and criticism: Poststructural investigations in education. New York: Teachers College Press.

Chubb, J. and Moe, T. (1990). Politics, Markets, and America's schools. Washington,

D.C.: The Brookings Institute.

Clegg, S.R. (1989). Frameworks of power. London: Sage Pub.

Cooper, B. (1990). Local school reform in Great Britain and the United States: Points of comparison - Points of departure, Educational Review, 42(2), 133-49.

Cuban, L. (1990). Reforming again, again, and again. Educational Researcher, 19(1), 3-13.

Dahl, R. (1961). Who governs?: Democracy and power in an American city. New Haven, CT: Yale University Press.

Dahl, R. (1989). Democracy and its critics. New Haven, CT: Yale University Press.

Delgado-Gaitan, C. (1992). School matters in the Mexican-American home: Socializing children to education. American Educational Research Journal, 29, 495-513.

Delpit, L. (1994). Other people's children: Cultural conflict in the classroom. New York: New Press.

Deming, W.E. (1988), Out of crisis. Cambridge, MA: MIT Press.

Dewey, J. (1927). The public and its problems. Athens, OH: Swallow Press.

Elmore, R. (1991). Forward. In G.A. Hess, Jr. (Ed.) School restructuring, Chicago style (pp. vii-ix) Newbury Park, CA: Corwin Press.

Fairclough, N. (1992). Discourse and social change. Cambridge, MA: Blackwell Pub.

Ferguson, K. (1984). The feminist case against bureaucracy. Philadelphia: Temple University Press.

Foucault, M. (1972). The archeology of knowledge. New York: Random House.

Foucault, M. (1977). Discipline and punish: The birth of the prison. New York: Vintage Books.

Fraser, N. (1997). Justice interruptus: Critical reflections on the "postsocialist" condition. New York: Routledge.

Freire, P. (1970). The pedagogy of the oppressed. New York: Seabury Press.

Fuller, H. (1997). The crisis in urban education. Paper presented at the Annual Meeting

of the American Educational Research Association, Chicago, April.

Gastil, J. (1993). Democracy in small groups: Participation, decision-making and communication. Philadelphia: New Society Publishers.

Gintis, H. (1994). School choice: Discussion with Herbert Gintis. Educational Policy Analysis Archives, 2(6), 1-8.

Gitlin, A. and Margolis, F. (1995). The political aspect of reform: Teacher resistance as good sense. American Journal of Education, 103, 377-405.

Gramsci, A. (1971). Selections from the prison notebooks. London: Lawrence and Wishart.

Habermas, J. (1975). Legitimation crisis. Boston: Beacon Press.

Hardt, H. (1993). Authenticity, communication, and critical theory. Critical studies in mass communication, 10, 49-69.

Hargreaves, A. (1994). Changing teachers, changing times: Teachers' work and culture in the postmodern age. New York: Teachers College Press.

Henderson, J.E. and Hoy, W.K. (1982). Leader authenticity: The development and test of an operational measure. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, New York, March.

Henderson, R., Greenberg, N., Schneider, J., Uribe, O., Verdugo, R. (1996). High quality schooling for African-American students. In M.J. Shujaa (Ed.) Beyond desegregation: The politics of quality in African American schooling. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

Henig, J. (1994). Rethinking school choice: Limits of the market metaphor. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Henry, M. (1996). Parent-school collaboration: Feminist organizational structures and school leadership. Albany, NY: SUNY Press.

Hess, G.A. (1995). Restructuring urban schools: A Chicago perspective. New York: Teachers College Press.

Hess, G.A. and Easton, J.Q. (1992). Who's making what decisions: Monitoring authority

shifts in Chicago school reform. In G.A. Hess (Ed.) Empowering teachers and parents: School restructuring through the eyes of anthropologists (pp. 157-176) Westport, CT: Bergin & Garvey.

Hirschberg de Cigliutti, S. and Pini, M. (Forthcoming) The globalization of participatory reforms in education: A Latin American perspective. Theory into Practice.

Hoover-Dempsey, K. and Sandler, H. (1997). Why do parents become involved in their children's education? Review of Educational Research, 67(1), 3-42.

Johnson, M.J. and Pajares, F. (1996). When shared decision making works: A 3-year longitudinal study. American Educational Research Journal, 33(3), 599-630.

Kerr, N.D. (1964). The school board as an agency of legitimation. Sociology of Education, 38, 34-59.

Knight Abowitz, K. (1997). Neglected aspects of the liberal-communitarian debate and implications for school communities. Educational Foundations, 11(2), 63-82.

Kozol, J. (1992). Savage inequalities. New York: Harper Perennial

Laclau, E. and Mouffe, C. (1985). Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics. London: Verso.

Kahne, J. (1994). Democratic communities, equity, and excellence: A Deweyan reframing of educational policy analysis. Educational Evaluation and Policy Analysis, 16(3), 233-248.

Katz, M. B. (1995). Improving poor people: The welfare state, the "underclass," and urban schools as history. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ladson-Billings, G. (1995). Toward a theory of culturally relevant pedagogy. American Educational Research Journal, 32(3), 465-491.

Lasch, C. (1995). The revolt of the elites and the betrayal of democracy. New York: W.W. Norton.

Leiberman, M. (1960). The future of public education. Chicago: Phoenix.

Levin, H. (Ed.) (1970). Community control of schools. Washington, D.C.: The Brookings Institute.

Lipman, P. (1997). Restructuring in context: A case study of teacher participation and the dynamics of ideology, race, and power. American Educational Research Journal, 34(1), 3-37.

Lukes, S. (1974). Power: A radical view. London: Macmillan Press.

Lyotard, J. (1984). The postmodern condition: A report on knowledge. Manchester, U.K.: Manchester University Press.

Malen, B. (1994). Enacting site-based management: A political utilities analysis. Educational Evaluation and Policy Analysis, 16(3), 249-267.

Malen, B. and Ogawa, R. (1988). Professional-patron influence on site-based governance councils: A confounding case study. Educational Evaluation and Policy Analysis, 10(4), 251-20.

Mann, D. (1974). Political representation and urban school advisory councils. Teachers College Record, 75(3), 279-307.

Mann, D. (1976). The politics of administrative representation: School administrators and local democracy. Lexington, MA: Lexington Books.

Marable, M. (1996). A new American socialism. In D. Trend (Ed.) Radical democracy: Identity, citizenship, and the state (pp. 146-156) New York: Routledge.

Margonis, F. and Parker, L. (1996). School choice in the U.S. urban context: Racism and policies of containment. Journal of Educational Policy, 11(6), 717-728.

Mayo, E. (1933). The human problems of an industrial civilization. New York: McMillan.

Mead, G. H. (1967). Mind, self, and society. Chicago: University of Chicago Press.

Mehan, H. (1993). Beneath the skin and between the ears: A case study in the politics of representation. In S. Chaiklin and J. Lave (Eds.) Understanding practice: Perspectives on activity and context (pp. 241-268) Cambridge, England: Cambridge University Press.

Meier, D. (1995). The power of their ideas: Lessons from a small school in Harlem. Boston: Beacon Press.

- Meyer, J. and Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, 83(2), 341-363.
- Miller, J. (1990). Creating spaces and finding voices: Teachers collaborating for empowerment. New York: SUNY Press.
- Moll, L. (1990). Community-mediated instruction: A qualitative approach. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, Boston, MA, April.
- Molnar, A. (1996). Giving kids the business: The commercialization of America's schools. Boulder, CO: Westview Press.
- Mouffe, C. (Ed.) (1992). Dimensions of radical democracy. London: Verso.
- Oakes, J. (1985). Keeping track: How schools structure inequality. New Haven: Yale University Press.
- Ogawa, R. (1994). The institutional sources of educational reform: The case of school-based management. American Educational Research Journal, 31,(3), 519-548.
- Parent Involvement in the 1990's: Beyond pizza sales. (1993, Spring). Rethinking Schools, pp. 1, 5.
- Parker, L. and Margonis, F. (1996). School choice in the U.S. urban context: racism and policies of containment. Journal of Education Policy, 11(6), 717-728.
- Peters, M. (1996). Poststructuralism, politics, and education. Westport, CT: Bergin & Garvey.
- Plank, D. and Boyd, W.L. (1994). Antipolitics, education, and institutional choice: The flight from democracy. American Educational Research Journal, 31(2), 263-281.
- Popkewitz, T. (1979). Schools and the symbolic uses of community participation. In C. Grant (Ed.) Community participation in education. Boston: Allyn and Bacon
- Prawda, J. (1992). Educational decentralization in Latin America: Lessons learned. Paper presented at the Annual Conference of the Comparative and International Education Society, Annapolis, MD, March.

- Raywid, M.A. (1994). Focus schools: A genre to consider (Urban Diversity Series 106) New York: Columbia University, ERIC Clearinghouse on Urban Education.
- Reitzug, U.C. (1994). A case study of empowering principal behavior. American Educational Research Journal, 31(2), 283-307.
- Reitzug, U.C. and Capper, C. (1996). Deconstructing site-based management: Possibilities for emancipation and alternative means of control. International Journal of Educational Reform, 5(1), 56-59.
- Saavedra, E. (1996). Teacher study groups: Contexts for transformative learning and action. Theory into practice, 35(4), 271-277.
- Schiller, H. (1989). Culture, Inc.: The corporate takeover of public expression. New York: Oxford University Press.
- Scott, J.C. (1990). Domination and the arts of resistance: Hidden transcripts. New Haven: Yale University Press.
- Sklar, H. (1995). Chaos or community?: Seeking solutions, not scapegoats for bad economics. Boston: South End Press.
- Smylie, M., Lazarus, V., Brownlee-Conyers, J. (1996). Instructional outcomes of school-based participative decision making. Educational Evaluation and Policy Analysis 18(3), 181-198.
- Smyth, J. (Ed.) (1993). A socially critical view of the self-managing school. London: The Falmer Press.
- Steinberg, S. and Kincheloe, J. (Eds.) (1998). Students as researchers: Creating classrooms that matter. London: Falmer Press.
- Torres, C.A. (1996). State and education revisited: Why educational researchers should think politically about education. Review of Research in Education, 21, 255-331.
- Trend, D. (Ed.) (1996). Radical democracy: Identity, citizenship, and the state. New York: Routledge.
- Warren, M. (1996). What should we expect from more democracy?: Radically

democratic responses to politics. Political Theory, 24(2), 241-270.

Verdugo, R., Greenberg, N., Henderson, R., Uribe, O., and Schneider, J. (1997). School governance regimes and teachers' job satisfaction: Bureaucracy, legitimacy, and community. Educational Administration Quarterly, 33(1), 38-66.

Ware, L. (1994). Contextual barriers to collaboration. Journal of Educational and Psychological Consultation, 5(4), 339-357.

Weiler, H. (1990). Comparative perspectives on educational decentralization: An exercise in contradiction? Educational Evaluation and Policy Analysis, 12(4), 433-48.

Weiss, L. and Fine, M. (Eds.) (1993). Beyond silenced voices: Class, race, and gender in United States schools. Albany, NY: SUNY Press.

Whitty, G. (1997). Creating quasi-markets in education: A review of recent research on parental choice and school autonomy in three countries. Review of Research in Education, 22, 3-47.

Wohlstetter, P., Smyer, R., and Mohrman, S. (1994). New boundaries for school-based management: The high involvement model. Educational Evaluation and Policy Analysis, 16(3), 268-286.

Young, M. (1995, October). A parent involvement paradox: Rhetoric and reality. Paper presented at the annual meeting of the University Council of Educational Administration, Salt Lake City.

Zimet, M. (1973). Decentralization and school effectiveness: A case study of the 1969 decentralization law in New York City. New York: Teachers College Press.

