

La dinámica participativa en las actas de reuniones del CONEI

LILIA CALDERÓN
ALMERCÓ

RESUMEN

En este artículo se discute los resultados de una investigación documental sobre la dinámica participativa en las actas de reuniones del Consejo Educativo Institucional (CONEI) de cuatro escuelas públicas de Lima. El análisis cualitativo de las actas revela que la participación de los actores se caracteriza por ser formal, burocrática, unidireccional y conflictiva, centrada en los aspectos administrativos y económicos de la gestión de la escuela. El discurso expresa una visión ideal de la participación pero negativa del conflicto, a la vez que se equipara el significado de participación con acto de presencia en la reunión, donde se destaca el protagonismo del director y los docentes, y la exclusión o autoexclusión de los estudiantes y padres de familia.

Palabras clave: participación, consejo escolar, Consejo Educativo Institucional, actas de reunión, escuela pública, gestión educativa, política educativa.

The dynamism of participation in the minutes of the CONEI meetings

ABSTRACT

This is a discussion about the results of a documentary research about the participative dynamics into the minutes of the CONEI (Consejo Educativo Institucional) meetings of four public schools from Lima. The qualitative analysis of the minutes reveals that the participation characterizes for being formal, bureaucratic, unidirectional and conflicted; that is focused in the administrative and economic issues of the educational management. The discourse expresses an ideal vision about participation but negative about conflict. Also, the participation in the meeting is considered like being in the meeting, and the leadership of the principal and the teachers stands out, however, the students and parents are excluded or autoexcluded.

Keywords: participation, school council, minutes, public school, educational management, educational policy.

INTRODUCCIÓN

Las políticas educativas en el Perú tienden hacia un estilo democrático con participación de los actores, en un escenario sociopolítico latinoamericano donde se asume que la participación es condición indiscutible de la democracia. En tal sentido, se promueve la participación de los actores en la gestión de la escuela pública a través de los consejos de participación descentralizada creados desde el año 2003. Estos son el Consejo Nacional de Educación (CNE), los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE), los Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE) y los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), cuyo antecedente más próximo es el proceso de descentralización iniciado en los años noventa.

Investigaciones en América Latina y el Perú sobre participación escolar revelan que esta aún se caracteriza por ser representativa, formal y normativa debido a políticas incipientes de participación y a la influencia de una cultura escolar autoritaria donde los consejos escolares carecen de asistencia financiera y técnica para ejercer efectivamente sus funciones (López, 2005; Eguren, 2006; Stojnic y Sanz, 2007; Andrade y Martínez, 2007; Talavera Minchola, 2008; Cuglievan y Rojas, 2008; Muñoz Cabrejo, 2009; Rodríguez y Domínguez, 2009)

El estudio etnográfico *El Consejo Técnico Escolar como ritual en la escuela secundaria* de Cruz Gonzales (2007), realizado en México, analiza el sentido y el significado de las prácticas y rutinas cotidianas que adoptan los docentes y el director en las reuniones de los Consejos Técnicos Escolares a través de la observación de las reuniones y del texto de las actas. Sus hallazgos constatan la tendencia a la ritualización de las actividades de interacción de los sujetos en un contexto cultural dominante que menoscaba la eficacia de la participación para la toma de decisiones.

Por otro lado, el estudio de Muñoz Cabrejo (2009) *Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía* analiza la incidencia de la participación social en la gestión y la calidad educativa, a través de la observación de las reuniones del CONEI de escuelas públicas de Piura y Cuzco en el Perú. Sus hallazgos muestran que la participación de los actores, principalmente de los padres de familia, tiende a ser más representativa que democrática, en tanto que los actores desconocen sus funciones y su participación es valorada como apoyo a la gestión.

Asimismo, el estudio de Díaz, Alfaro, Calderón y Álvarez (2009) *La participación democrática en la gestión de la escuela pública. El caso de los Consejos*

Educativos Institucionales (CONEI) informa que la participación de los actores es de carácter consultivo, situación que contrasta con la percepción del CONEI como máxima autoridad en la escuela en coincidencia con los resultados de Muñoz Cabrejo (2009). Los sujetos perciben como su función principal la solución de problemas y a sí mismos como «la voz» de sus representados en las reuniones donde se reportan problemas sobre infraestructura y clima laboral, principalmente, y donde los estudiantes y padres de familia no participan, en contraste con el protagonismo del director.

Los hallazgos de Díaz y otros (2009) dieron lugar a una nueva investigación, esta vez sobre la base del material documental con que se contaba. Es así que en el presente artículo se discute los resultados de la investigación documental *La dinámica participativa en las actas de reuniones del Consejo Educativo Institucional (CONEI) de cuatro escuelas públicas de Lima*.

1. LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR

Se aborda el tema de la participación escolar como ejercicio ciudadano, instrumento de eficacia en la gestión y espacio de aprendizaje social, a partir de la concepción de participación auténtica, la cual se define como redistribución de poder para la intervención activa de los actores en la toma de decisiones (Gento Palacios, 1994; Ugarte y Alva, 2004; Andrade y Martínez, 2007; Levinson y Berumen, 2007; Cornwall, 2008).

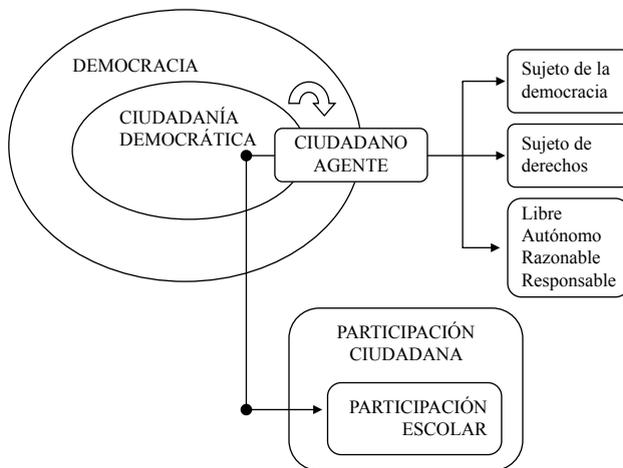
Comprender la participación escolar como ejercicio de ciudadanía parte de una visión de la escuela como espacio público, «el lugar donde convergen el Estado y la sociedad» (Oraisón y Pérez, 2006: 19), y del ciudadano como agente, sujeto portador de derechos con capacidad para tomar decisiones y responsabilizarse por ellas en cuanto sujeto moral (O'Donnell, 2004); capaz de intervenir en el mundo y «actuar propositiva y reflexivamente, en relaciones más o menos complejas con otros» (UNESCO-INNOVEMOS, 2008, p. 29).

Así, la participación escolar es una dimensión de la participación ciudadana en un contexto de ciudadanía democrática (ver gráfico 1).

Luego, es

Acción social que consiste en intervenir activamente en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación, la actuación, y la evaluación de la actividad que se desarrolla en el centro y en el aula. Se refiere a actos deliberados y conscientes que nacen del derecho consustancial de los ciudadanos a construir libre y responsablemente, como protagonistas, la realidad que viven (Santos Guerra, 1999, p. 62).

Gráfico 1. Relación democracia, participación ciudadana y participación escolar



Fuente: elaboración propia. Síntesis de O'Donnell (2004).

Considerar la participación escolar como un fin en sí misma corresponde al enfoque de participación como derecho ciudadano, tal como se ha discutido líneas arriba, pero considerarla solo como medio de eficacia en la gestión, respondería a una visión más instrumental (Andrade y Martínez, 2007).

En la relación participación-gestión, Casassus (2000) contrasta un paradigma de gestión autoritario con una visión técnica y racionalista del mundo, y otro democrático con una visión emotiva, no lineal y holística del mundo. El primero se orienta a la eficacia y la eficiencia, y el segundo al desarrollo de las personas. De manera que «la gestión democrática se relaciona con una preocupación por los recursos humanos y su participación en la gestión» (Casassus, 2000, p. 23).

Andrade (2004) advierte que si la gestión se subordina a la eficacia, la participación de los actores quedaría restringida solo para especialistas, dando lugar a la exclusión de otros a quienes no se reconoce como sujetos y protagonistas sino como simples medios para garantizar una gestión eficaz. Esta visión instrumental obstaculiza la redefinición de la gestión a través de la participación de los actores, corriéndose el riesgo de llevar a cabo una participación formal sin mayor incidencia en la escuela (Coronel y Fernández, 2002; Oración y Pérez, 2006; Andrade y Martínez, 2007).

Otra perspectiva de la participación es aquella que analiza el impacto que ejerce en quienes participan. Este impacto, generalmente se traduce en el aprendizaje de conocimientos y actitudes, y en el desarrollo de capacidades. Si se asume que la participación auténtica está ligada principalmente a la toma de decisiones, entonces el fenómeno de la participación se convierte en un espacio de aprendizaje social.

Esta forma de considerar la participación supone reconocer el conocimiento valioso de los sujetos a partir de su experiencia, así como sus potencialidades para transformar su propia realidad (UNICEF, 2006); en oposición a la idea de creer que los sujetos son los «recipientes vacíos» (Freire, 1995, p. 78) donde los llamados expertos van a depositar conocimientos y valores. De lo que se trata es de asumir que los sujetos que participan tienen algo o mucho que aportar, y también que aprender.

La participación en los consejos escolares

El consejo escolar se entiende como el espacio de consenso y encuentro de los actores de la escuela; un instrumento privilegiado para canalizar posiciones y opiniones; un «órgano colegiado de gobierno» (Lorenzo Delgado, 2006, p. 53) que tiene «como misión contribuir a elevar la calidad del servicio educativo y velar por la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de los niños mediante el control social» (UNESCO, 2008, p. 78). Asimismo, es el medio por excelencia para relacionar escuela y comunidad (Shaffer, 1994).

En el Perú, el Consejo Educativo Institucional (CONEI) es:

- instancia desde la cual la sociedad interviene directamente en la gestión de la educación (Talavera Minchola, 2008, p. 12)
- espacio de participación formal que responde a las exigencias normativas del sector (Cuglievan y Rojas, 2008, p. 332)
- instancia autorizada y legitimada de cogestión educativa (Muñoz Cabrejo, 2009, p. 45)
- espacio de participación promovido —y reglamentado— desde el Estado y que se constituye en una oportunidad para generar una dinámica democrática en las escuelas (Díaz y otros, 2009)
- órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana (Ley General de Educación 28044, artículo 69)

Generalmente, el consejo escolar congrega actores representantes de todos los estamentos de la escuela con distintos intereses, metas, ideologías y expectativas. Ello explica, desde una perspectiva micropolítica, la existencia

de conflictos y disputas de poder que configura el espacio donde el consejo escolar se desenvuelve (Ball, 1989; Andrade, 2004; Cornwall y Coelho, 2007).

Por otra parte, los actores deben lidiar con grupos de la macropolítica que le imponen sus lógicas de acción y de los cuales depende (Bardisa, 1997), lo que favorece o inhibe los procesos de participación en las organizaciones escolares «débilmente articuladas» a una larga cadena de mando del poder local, regional y central, pero con altos niveles de dependencia (Shaffer, 1994).

2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

La presente es una investigación documental de enfoque cualitativo descriptivo, cuyo propósito fue comprender la dinámica participativa en el contenido de las actas de reuniones del CONEI a través del análisis de los aspectos formales del texto así como de los temas tratados, la intervención de los actores, los significados, valores e intereses de los sujetos implícitos en el texto.

Por su carácter documental, este tipo de investigación se considera una estrategia metodológica de las ciencias sociales con perspectiva histórica cuya característica fundamental es el redescubrimiento de hechos, temas y problemas en material documental diverso (Vallés, 1997).

En tal contexto, se aplicó el análisis cualitativo a quince actas manuscritas que corresponden a reuniones ordinarias del Consejo Educativo Institucional (CONEI) realizadas durante los meses de enero a junio del año 2009 en cuatro escuelas públicas de Lima, Perú. Estas escuelas se ubican en el distrito de Puente Piedra, en la periferia, al norte de la ciudad, y acogen a una población estudiantil numerosa en niveles de educación inicial, primaria y secundaria. Fueron elegidas entre aquellas que participaban en el Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente (PRONAFCAP) 2010 a cargo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, institución vinculada a esta investigación. Dichas escuelas cuentan con CONEI formalmente instituidos y congregan a representantes de todos los actores y niveles educativos en un promedio de doce miembros por escuela.

El análisis se enfocó en los aspectos formales y semánticos del contenido de las actas en torno a la categoría principal: dinámica participativa. Para el análisis de los aspectos formales se aplicó la técnica de la observación documental, por la cual se interrogó a los documentos. Para el análisis del contenido semántico se siguió el proceso de análisis de la Grounded Theory de Strauss y Corbin (1998). De ello resultó un total de 476 categorías (ver tabla 1), donde el criterio para la formulación de resultados fue el número de citas por categoría.

Tabla 1. Número de categorías y citas

ACTAS	CATEGORÍAS	CITAS
15	476	1002

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos del análisis del texto.

Para garantizar la confiabilidad y validez del análisis se consideraron varias de las reglas que recomienda Bardín (1986): exhaustividad, homogeneidad, pertinencia y univocación en la definición de las categorías. Sin embargo, cabe señalar que los resultados están sujetos a limitaciones metodológicas puesto que emergen solo del análisis documental.

3. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Durante el análisis, al citar fragmentos de las actas, se hace referencia a los sujetos emisores del discurso con términos genéricos como *director* o *profesor*, o mediante siglas de los nombres para respetar el anonimato.

3.1. Los aspectos formales de las actas

Las actas analizadas son documentos oficiales que dan testimonio de los eventos ocurridos en las reuniones del CONEI, y cuyo contenido es ratificado por la firma de los actores presentes. Se caracterizan por ser manuscritos en caligrafía poco legible, en lenguaje coloquial y metafórico, y por errores de ortografía y sintaxis. Se desconoce al autor o autora, aquella persona que dio forma y contenido a las actas. Por ello, cabe anotar que el material documental dice algo sobre los valores, intereses y propósitos de aquel o aquella que los produjo (Vallés, 1997).

Aunque es deseable que la redacción de las actas sea ordenada, breve, concreta y que excluya todo contenido intrascendente (León Mejía, 2005), las actas analizadas se caracterizan, principalmente, por el desorden y la falta de concreción. Se registra literalmente información accesorio que, aparentemente, no influye en la toma de decisiones sino que por lo general expresa un estado emocional de quienes intervienen.

La mayoría de las actas presenta esta estructura:

- Título del acta
- Fecha, hora y lugar de la reunión
- Los nombres de los presentes

- La agenda
- El desarrollo de la reunión
- Los acuerdos
- Las palabras de cierre
- Las firmas de los presentes

Los aspectos formales permiten ver que la mayoría de las reuniones se realiza durante la jornada escolar y, generalmente, en la oficina del director; un hecho que reafirma su autoridad y un posible factor de inhibición para los padres y madres de familia, los estudiantes y el personal no docente.

Siendo las 5.00 p.m. del día 29 de enero de 2009 reunidos en la dirección de la I. E. TA los representantes... (A3-TA)¹.

En el registro de los asistentes consta la presencia infalible del director y de los representantes de los docentes. No así, la de los representantes de la Asociación de Padres de Familia (APAFA), de los padres, personal administrativo y estudiantes. Más aún, los representantes de este último grupo son casi inexistentes en el registro de asistentes a las reuniones.

3.2. La prioridad de los temas

Los actores se reúnen para tratar sobre la administración educativa y de bienes materiales, sobre temas económicos, laborales, de proyección institucional, pedagógicos y sobre la organización del CONEI, siendo el conflicto un tema transversal (ver gráfico 2).

Se interpreta el nivel de prioridad que dan los actores a determinados temas según la cantidad de citas en las actas. Mientras los temas de administración educativa, pedagógicos y de proyección institucional son tratados tangencialmente, los económicos y de administración de bienes concitan el máximo interés. Esta realidad contrasta con la norma que señala como finalidad del CONEI la participación de los actores para una gestión escolar eficaz, transparente, ética y democrática, y para velar por el derecho de los estudiantes a la calidad educativa (decreto supremo 009-2005-ED, artículos 22 y 25).

¹ La codificación 'A3-TA' equivale al acta 3 seguido de las siglas del nombre de la escuela a la que pertenece el acta. Del mismo modo se procede en adelante.

Gráfico 2. Temas tratados en las actas de reuniones del CONEI



Fuente: elaboración propia. Datos obtenidos en el análisis del texto de las actas

Aparecen solo con carácter de información los temas pedagógicos como: aulas inclusivas, módulos académicos de razonamiento verbal y razonamiento matemático, proyectos de innovación pedagógica sobre educación alimenticia, educación de la salud, biohuerto y plan lector, manuales de ciencias sociales, problemas de rendimiento académico y el Programa de Recuperación Pedagógica (PRP), entre otros.

El director indica que hay algunas incorporaciones en el Área de CCSS [Ciencias Sociales] (Formación Ciudadana y Cívica) lo cual, la ONPE² trabajará con esta área, y Comunicación, siete horas, está establecido el plan. Y diez horas para CTA quedando de esta manera excedente el profesor A. La profesora SY afirma que se va a llevar módulo de Comprensión lectora y Razonamiento matemático (A3-TA).

Los temas sobre administración educativa se refieren a la elaboración del cuadro de distribución de horas por materia, al desdoblamiento de aulas con grupos numerosos de estudiantes, a la matrícula, a la designación del personal directivo, al horario del personal directivo, a las áreas técnicas y al control del desempeño docente. Pero tal como sucede con los temas pedagógicos, no consta en el texto que estos se hayan sometido a discusión y menos a toma de decisiones. Así por ejemplo, temas de enorme trascendencia como la capacitación

² Oficina Nacional de Procesos Electorales.

docente y la firma del convenio del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa solo aparece con carácter de información.

También informa [el director] que el día 19 de noviembre tuvo una reunión en la Universidad Católica donde le informaron sobre la capacitación y evaluación de los docentes de la I. E. (A2-LP).

Contrariamente, las actas abundan en temas económicos y de administración de bienes, íntimamente relacionados entre sí, donde ocupan un lugar central el mantenimiento y reparación de infraestructura y mobiliario. Es así que se informa sobre el arreglo de carpetas y pizarras; el pintado de aulas; el cambio de tuberías de agua y desagüe; la instalación de alumbrado eléctrico; la compra de una bomba de agua; el techado de un ambiente de la escuela; la construcción de una vereda; el contrato de un carpintero, gasfitero, electricista y de un profesor de música; la concesión del servicio de fotocopias y de la venta de comestibles; la confección de ternos para docentes; la adecuación de un ambiente para almacén de materiales, entre otros.

El señor director informa al respecto del avance siguiente: con respecto a mobiliario escolar se ha firmado un contrato de reparación de sillas y mesas, carpetas bpersonales, en un aproximado de 300 unidades, que se viene trabajando el cual hará entrega el día sábado 28-02-09; el prof. GM por un monto de S/. 360.00 nuevos soles por costo de mano de obra. Queda pendiente los mobiliarios de estructura de fierro [...]. Asimismo se procederá a contrar [contratar] los servicios de un gasfitero, electricista, carpintería y pintores si la circunstancia lo requiere (A13-ABL).

Sin embargo, la abundancia de citas sobre estos temas no se corresponde con el escaso número de citas relacionadas con la función de vigilancia del CONEI que señala velar por el adecuado destino de los recursos de la institución educativa.

Los temas de proyección institucional se refieren al vínculo de la escuela con instituciones sociales, políticas, económicas, empresariales, legales y de la macrogestión, que parecen ser parte de su vida cotidiana.

Entre las instituciones de la macrogestión se encuentran el Ministerio de Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), siendo esta la más mencionada. Adicionalmente, otras instituciones que dependen de la UGEL como el Área de Gestión Institucional (AGI), la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) y la Comisión de Procesos Administrativos-Disciplinarios (COPROA). Ello permite inferir que los asuntos que vinculan a la escuela con las instancias de la macrogestión giran principalmente en torno

a conflictos y a la lógica burocrática, y revelan la relación de dependencia de la macropolítica. La UGEL es la instancia que asesora y supervisa, pero también aquella a la cual se derivan los problemas que no se resuelven en la escuela o a la que recurren los actores para quejarse.

Entre las demás instituciones aparecen la Municipalidad que colabora con la fumigación de la escuela, Construyendo Perú con el pintado de paredes, el cementerio Jardines del Buen Retiro con el arreglo de áreas verdes y la organización no gubernamental Plan Internacional con proyectos de innovación. Y otras como el centro de salud, el Seguro Social del Perú (EsSalud), la Oficina Nacional de Procesos Electorales y la Pontificia Universidad Católica del Perú. En la relación con estas instituciones prevalece la gestión de recursos materiales que descubre a una escuela menesterosa.

El señor director dice que va a gestionar para que le den su descanso médico, a la UGEL, que pase a la biblioteca o que haga su trabajo de oficinista, porque lo que ella dice es que yo le he hecho de repente trabajar en polvo, en tierra. Además que la UGEL hace rotaciones, ascensos (A5-TA).

Las referencias a conflictos laborales, administrativos, económicos, éticos, de relaciones interpersonales y otros, ocupa gran espacio en el contenido de las actas. Generalmente, estos son protagonizados por el personal administrativo, docente y directivo, y por actores externos, no así por los estudiantes.

[El director] explica cómo se realizó la compra de la bomba de la empresa Hidrostral, que se realizó mediante un estudio técnico. La prof. SL hace una observación, diciendo que la bomba se malogre de un día a otro y sin ser usada, y se dé las explicaciones y responsabilidades correspondientes, se solicite un informe técnico sobre la bomba que se descompuso (A14-ABL).

Frente a los conflictos, los actores utilizan como instrumentos de poder la posición de autoridad, la edad avanzada, la condición de trabajador antiguo y la pertenencia al sindicato u otra institución como la APAFA. Más aún, denunciar el conflicto a través de un documento oficial como la solicitud, el oficio o memorial sirve como estrategia poderosa para acaparar la agenda.

La profesora T le dice a la señora H que ella es la autoridad por ser la más antigua. La señora H: es que no puede dialogar con los demás, sugiere una reunión para reconocer quién va a mandar (A5-TA).

Por lo general, los conflictos se «resuelven» mediante compromisos de cambio de conducta de los involucrados, recomendaciones y exhortaciones del director, amenazas o evasión que equivale a que no se resuelven o que todo

culmina con la solicitud de una investigación. La resolución por negociación de intereses revela el afán de los actores por ocultar el conflicto y guardar las apariencias ante las instancias de la macrogestión.

El profesor EH dice que la profesora MA fue elegida por mayoría y está reconocida mediante una R. D. y que si viene un nuevo subdirector tendría que superar las metas trazadas. Además, que el documento formulado por el profesor DA debe quedar aquí en el colegio, y que ambos deben reconocer sus errores y superar los problemas (A8-KI).

3.3. Predomina el liderazgo del director y los docentes

El análisis del discurso distingue quiénes dicen más y quiénes menos, quiénes callan o solo escuchan; igualmente, qué significados, valores e intereses hay detrás del discurso. Todo ello permite identificar un discurso informativo, burocrático, directivo, exhortativo, conciliador, problemático, reactivo (ver tabla 2).

Tabla 2. Tipos de discurso de los actores

Actores Discurso	DIRECTOR	DOCENTES	PADRES Y MADRES DE FAMILIA	ESTUDIANTES
Informativo	X	X		X
Burocrático	X	X		
Directivo	X			
Exhortativo	X			
Conciliador	X			
Problemático	X	X		
Reactivo				X

Fuente: elaboración propia. Datos obtenidos del análisis del texto.

Se considera que el discurso informativo es neutro; el burocrático es aquel que se sustenta sobre la base de documentos oficiales; el directivo es aquel que ordena y ejerce autoridad; el exhortativo apela a la voluntad de los participantes; el conciliador busca calmar tensiones; el conflictivo cuestiona y confronta; y el reactivo escucha, responde preguntas, responde a estímulos.

En las actas, los actores «dicen» su opinión, sus razones, el problema que los ha llevado a la reunión o lo que conocen respecto al asunto que se está tratando, «informan» asuntos que competen al estamento al que representan y «piden» aquello que demanda dicho estamento o un beneficio personal. Además, expresan «se debe» hacer esto o aquello, a manera de exhortación y motivación.

Informa la profesora ZC que se tiene un avance de 80% con respecto a la elaboración del cuadro de horas; se ha tenido problemas de falta de hora [de clase] para el profesor LG del Área de CTA (A12-ABL).

Las intervenciones de los docentes y el director son abundantes (ver tabla 3). Este inicia las reuniones, comunica la agenda, lee documentos legales y normativos, informa, ordena, propone. Luego, aparece cumpliendo principalmente una función directiva y burocrática.

El Director de la Institución educativa presidente del Consejo Educativo Institucional da lectura a RD N° 009/07-IE N° 2067 «LP» de reconocimiento del CONEI y procede a instalar el CONEI (A1-LP).

Pero también, da explicaciones, se excusa, se defiende, toma partido por alguien o por algo, opina, pide apoyo y alternativas de solución ante un problema, exhorta a los actores a cambiar de actitud o a ejercer un mayor compromiso en el ejercicio de sus funciones, reflexiona sobre sus funciones, limitaciones y cualidades; hace su propia interpretación de las situaciones que surgen en la reunión. De manera que el discurso de director cambia frente al escenario conflictivo de las reuniones.

Nunca le he negado un permiso, siempre le he escuchado. La otra parte también me ha dado sus explicaciones. Yo he dicho por qué, por favor eviten esos roces [...]. El señor director dice que él no es que sanciona sino la UGEL, él recibe informes, se dedica más a coordinar con los profesores, y está en la expectativa de estar informando al personal. Menciona, no como el señor B que era un experto en esos casos (A5-TA).

Este protagonismo del director deja ver el grado de poder que ostenta por su condición de autoridad de la escuela y de presidente del CONEI, así como el reconocimiento que le confieren los actores como máxima autoridad y responsable final en la toma de decisiones. Un protagonismo que comparte con los docentes, a quienes el discurso permite identificarlos respaldando al director, muy involucrados en el funcionamiento y organización de la escuela, pero desenfocados de los aspectos pedagógicos.

Tabla 3. Verbos que introducen la intervención de los actores

DIRECTOR	PROFESORES	PADRES DE FAMILIA	ALUMNOS	PERSONAL NO DOCENTE
-Asume su responsabilidad	-Aclara	-Advierte	-Informa	-Acepta
-Dice	-Advierte	-Considera		-Comenta
-Indica	-Afirma	-Dice		-Dice
-Informa	-Agradece	-Manifiesta		-Explica
-justifica	-Cuestiona	-Pide		-Hace observación
-Lee	-Decide	-Señala		-Hace referencia
-Manifiesta	-Deja constancia	-Toma partido		-Interviene
-Ordena	-Denuncia			-Menciona
-Pide	-Desea			-Pide
-Propone	-Dice			-Reclama
-Recomienda	-Exige			-Reconoce error
-Reflexiona	-Explica			-Se compromete
-Se excusa	-Hace observación			-Se queja
	-indica			-Señala
	-Informa			-Sugiere
	-Insiste			
	-Interpreta			
	-justifica			
	-Juzga			
	-Manifiesta			
	-No quiere firmar			
	-No se compromete			
	-No se hace responsable			
	-Opina			
	-Pide			
	-Pregunta			
	-Propone			
	-Recomienda			
	-Reconoce			
	-Refiere			
	-Se compromete			
	-Se defiende			
	-Se hace responsable			
	-Se ofende			
	-Se queja			
	-Señala			
	-Sugiere			
	-Toma partido			

Fuente: Datos obtenidos en el análisis del texto. Elaboración propia.

Interviene el profesor JR finalizando los profesores SM y EM. Asimismo, informa se ha encargado [encargado] como jefe de laboratorio (química) al profesor LH y asesor de letras prof. SM. También informa que la refacción de la oficina de subdirección del turno tarde hizo con el dinero de PRP [Programa de Recuperación Pedagógica] que estuvo a su cargo, la I. E. solo pagó lo que es mano de obra (A12-ABL).

Por el contrario, el contenido de las actas muestra que los padres de familia dicen muy poco o nada en las reuniones del CONEI, pero su presencia consta en casi el total de las actas.

El discurso de los padres deja entrever el interés por participar efectivamente. Lo poco que dicen revela que estos sí están informados e involucrados en los asuntos del CONEI y de la escuela, y que el director y los docentes cuentan con su apoyo material. Generalmente intervienen los representantes de la APAFA, y no así a los representantes ordinarios.

La señora SS (APAFA) pide seguir trabajando en equipo, y si no fuera por el carácter de la profesora MA no hubiéramos mejorado y logrado tantas cosas hasta hoy (A8-KI).

El aparente silencio de los padres no sería la falta de interés sino más bien el resultado de aquel fenómeno de invisibilización de los sujetos que se produce cuando no se reconoce a los otros como actores en igualdad de condiciones y de derechos para participar (Ugarte y Alva, 2004; UNESCO-INNOVEMOS, 2008). O también al fenómeno cultural de la autoexclusión, de creer que uno no tiene nada que decir o que solo pueden opinar los expertos (Andrade, 2004; Cornwall, 2008; Coronel y Fernández, 2002).

En el mismo sentido, el discurso de los estudiantes en las actas es casi nulo y apenas informativo. Solo un acta (A15-ABL) registra la intervención fugaz de una representante de los estudiantes para informar sobre las dificultades de sus pares en el rendimiento académico. Un tema de capital importancia puesto que la finalidad del CONEI es la mejora de la calidad educativa mediante el control social (UNESCO, 2008), pero aparentemente irrelevante para el director y los docentes.

Se encuentra la representante de alumnos TB y se retira por motivos familiares e informa que un alumno FB de 2º B tiene dos áreas desaprobadas, que no se presentó a las clases de recuperación programadas por la dirección (A15-ABL).

Además, sorprende que frente al exiguo discurso de los estudiantes, abunde el discurso sobre ellos para justificar algunas acciones y decisiones.

CADER al colegio va a caer, los perjudicados van a ser los alumnos (A5-TA).

Esta realidad permite inducir que los estudiantes están al margen de aquella percepción y construcción de la realidad que se va gestando en las reuniones del CONEI (Giroux y McLaren, 1998). Y tal como ocurre con los padres, los estudiantes son socialmente «invisibles». No obstante, cabe la posibilidad que quien escribió el acta no consideró importante o necesario registrar sus intervenciones, lo cual confirmaría lo dicho.

Otro grupo de escaso discurso es el personal no docente que solo aparece protagonizando conflictos. No obstante, su participación adquiere cierta relevancia en las reuniones debido a la preferencia con que son tratados los temas administrativos y a la transversalidad del tema conflicto.

Es evidente la desigualdad en la participación de los actores, un aspecto que influye en la toma de decisiones que afectan directamente a los estudiantes e indirectamente a los padres sin que estos hayan intervenido significativamente. El director y los docentes controlan el desarrollo de las reuniones ya que, el discurso como acto e interacción social, transforma las estructuras sociales y constituye un recurso de las élites dominantes para ejercer poder y control (Giroux y McLaren, 1998).

3.4. El discurso contrasta el conflicto y las buenas intenciones

En las actas, el discurso se caracteriza por ser conflictivo y a la vez conciliador y de buenas intenciones. Así, hay un vocabulario conformado por términos como: unión, armonía, apoyo, respeto, buen ejemplo, orden, puntualidad, eficiencia, trabajo en equipo, consenso, democracia, concertación, trabajo coordinado que priorice los aprendizajes por el bien de los alumnos.

La profesora SY pide a todos los integrantes del CONEI y además, a tomar acuerdos mutuos, coordinar, trabajar juntos, hablar una sola palabra para un trabajo en conjunto. La señora MF se compromete a apoyar al presidente de APAFA y que les informe sobre sus reuniones con los tutores (A4-TA).

Por otro lado, hay un vocabulario conformado por: falta de respeto, incumplimiento de funciones, ruptura de relaciones, falta de participación, abuso de confianza, calumnia, difamación, falsedad, abuso de autoridad, amenaza, hostigamiento laboral, represalias, toma del colegio y otros.

La profesora MA opina que es un abuso de confianza faltar sin avisar, o avisar al término del descanso, y recién avisan (A9-KI).

Es notable el impacto que ejercen las palabras en la interacción de los sujetos y cómo ello va marcando el rumbo de la reunión. Se constata que el lenguaje implica una forma de ver la realidad y construir significados (Giroux y McLaren, 1998) en medio de un discurso contradictorio y problemático.

El licenciado HB opina que sería bueno conocer las palabras como hostigamiento, y otras por ser muy fuertes. El licenciado EH opina que las palabras como calumnia, abuso de autoridad, hostigamiento y otros, el profesor DA debe sustentar sus palabras, por qué se ha expresado de esa manera (A8-KI).

3.5. La visión de los autores sobre su participación

El texto revela una visión ideal de la participación exenta de contratiempos que colisiona con la realidad compleja en la que intervienen sujetos con diversidad de intereses.

Por otra parte, las reuniones son valoradas como medio eficaz de participación. Se asume que el solo hecho de llevar a cabo las reuniones y contar con la presencia de los actores equivale a participación, pero es solo en apariencia puesto que en la reunión hay sujetos que actúan solo de receptores y oyentes porque el director y los docentes acaparan el liderazgo y toman las decisiones.

Señala el señor director que en esta reunión es el momento para aclarar diversas observaciones [...] El señor director pide a los integrantes del CONEI que participen en las reuniones (A4-TA).

El interés para que conste en actas que el CONEI está funcionando da lugar a una participación formal con escasa incidencia en la gestión de la escuela y para legitimar situaciones, a veces, indebidas. Asimismo, el manejo conceptual que muestran los actores sobre las funciones del CONEI no garantiza su cumplimiento. Para los sujetos, tales funciones son: apoyar a los docentes, dar sugerencias al director en forma democrática, controlar el manejo de los recursos, verificar los procesos de gestión del currículo, mejorar la gestión de la escuela, resolver problemas, buscar el diálogo, tomar decisiones y velar por el buen clima institucional.

La profesora SY dice que la función del CONEI es solucionar problemas, buscar el diálogo (A5-TA).

Otro rasgo de la participación es su carácter burocrático. Se cita un sinnúmero de documentos legales y administrativos que median la comunicación entre los actores, y que respaldan sus acciones y decisiones. Esta documentación comprende leyes, decretos, resoluciones ministeriales y directorales, directivas, memorandos, cartas notariales, oficios, solicitudes, Cuadro de Asignación de Personal (CAP), Formulario Único de trámites (FUT), Plan Anual de Trabajo (PAT), certificados, informes, etcétera.

Esta reunión se realiza con la finalidad de llevar a cabo la instalación del Consejo Educativo Institucional y empezar a trabajar coordinadamente y cumplir con las funciones establecidas con la Ley general de educación N° 28044, DS N° 023-2003-ED, Resolución Ministerial N° 0853-2003-ED y la Directiva N° 088-2003- VMGI (A1-LP).

Los acuerdos de la reunión no se explicitan sino que aparecen en modo tácito, es decir, se debe suponer que son acuerdos. Tal es el caso de un acta cuyo supuesto acuerdo aparece como pie de página.

Y tener, según la profesora SY, aulas exclusivas [posiblemente quiere decir inclusivas] para el primer grado de primaria (A3-TA).

Igualmente, en algunas actas aparecen propuestas que se asumen como acuerdos, y también actas que sí registran acuerdos concretos pero que muestran claramente que las decisiones se tomaron antes de la reunión y después se legitimaron en las actas.

Propone la dirección una parrillada a un costo de S/. 7.00 por tarjeta que se le hará llegar a cada alumno 2 tarjetas (A15-ABL).

También se da el caso de actas que terminan con pedidos y compromisos, que se supone son acuerdos; y otras que no registran acuerdos, y cuyo contenido solo se refiere a informes y pedidos.

Luego, los acuerdos no figuran en las actas como consecuencia de la propuesta y la discusión de ideas.

4. EN SÍNTESIS

Las actas revelan una dinámica participativa problemática, formal y burocrática que valora sobremanera aquello que queda escrito y avalado por la firma de los actores. Mientras se asume que el significado de participación equivale a presencia en la reunión, la abundante documentación legal y burocrática

que media la comunicación entre los actores imprime mayor pasividad a la participación y pone en evidencia la notable dependencia de la macropolítica educativa que padece la escuela pública.

En medio de una participación desigual y unidireccional donde unos dicen y otros solo escuchan o callan o están ausentes, se descubre al director y los docentes compartiendo protagonismo, y a los estudiantes y padres de familia en situación de exclusión o autoexclusión, comprendiéndose la participación como un desempeño más técnico que político.

La recurrencia de conflictos evidencia una participación problemática y en movimiento de contradicción donde coexiste un discurso conciliador y bien intencionado con otro que expresa desencuentro y falta de entendimiento. A la vez que se expresa una visión ideal de la participación pero negativa del conflicto.

Por otro lado, los temas administrativos y económicos marcan la agenda de las reuniones y relegan a segundo plano los temas pedagógicos, institucionales y aquellos propios de la gestión, lo cual pone en evidencia que las carencias materiales de la escuela se imponen sobre el interés por la calidad educativa.

Estos resultados dan pie a futuras investigaciones sobre los factores de inhibición de la participación y la presencia recurrente del conflicto en las reuniones del CONEI, así como la evaluación de la pertinencia de la normativa correspondiente.

Aun con sus dificultades, el CONEI es un canal legal de participación ciudadana en educación. Luego, urge acompañar y monitorear su funcionamiento, y diseñar recursos y planes de acción a fin de movilizar a los actores en favor de la participación auténtica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, A. P. (2004). *Gestión educativa para una educación democrática*. Lima: Ministerio de Educación - GTZ.
- Andrade, A. P. y M. Martínez (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil en política educativa, 2001-2005*. Lima: Foro Latinoamericano de Políticas educativas (FLAPE) - Foro Educativo.
- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.
- Bardín, L. (1986). *El análisis de contenido*. Madrid: Akal.
- Bardisa, T. (1997). Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamericana de Educación*, 15, 13-52. <http://www.rioei.org/oeivirt/rie15a01-pdh>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2010.

- Casassus, J. (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)*. Santiago: UNESCO. http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/gestion_problemas_gestion_educativa_casassus.pdf. Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2008.
- Congreso de la República del Perú (2003). Ley General de Educación N° 28044. 28 de julio.
- Congreso de la República del Perú (2005). Decreto Supremo 009-2005-ED. Reglamento de la gestión del sistema educativo. 28 de abril.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking Participation: models, meanings and practices. *Oxford University Press and Community Development Journal*, 43(3), 269-283. <http://www.eslarp.uiuc.edu/PAR%20RG/Cornwall.pdf>. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2010.
- Cornwall, A. y V. Coelho (2007). Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas. En A. Cornwall (ed.), *Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas* (pp. 1-29). Londres: Zed Books. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.115.649&rep=rep1&type=pdf>. Fecha de consulta: 9 de abril de 2009.
- Coronel Llamas, J. M. y M. Fernández Serrat (2002). Is there a way out? *A critical analysis of participation, leadership and management in Spanish schools. International Journal of Leadership in Education*, 5(4), 303-322. DOI: 10.1080/13603120210151095; (AN 8974009). <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=8974009&lang=es&site=ehost-live>. Fecha de consulta: 2 de febrero de 2009.
- Cruz Gonzáles, F. J. (2007). El Consejo Técnico Escolar como ritual en la escuela secundaria. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(034), 841-865. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=14003403>. Fecha de consulta: 2 de enero de 2010.
- Cuglievan, G. y V. Rojas (2008). La gestión escolar en el marco de la autonomía: una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales de Lima. En M. Benavides (ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate* (pp. 297-342). Lima: GRADE.
- Díaz, C., B. Alfaro, L. Calderón y N. Álvarez (2009). La participación democrática en la escuela pública. El caso de los consejos educativos institucionales (CONEI). Documento de trabajo. Lima.
- Eguren, M. (2006). Educación y participación: enfoques y prácticas promovidos desde el Estado, la sociedad civil y las escuelas. En C. Montero (ed.), *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas* (pp. 43-127). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Freire, P. (1995). *Pedagogía del oprimido*. México D. F.: Siglo XXI.
- Gento Palacios, S. (1994). *Participación en la gestión educativa*. Madrid: Aula XXI.
- Giroux, H. y P. McLaren (1998). Educación de maestros y la política del compromiso: el caso pro-escolarización democrática. En *Sociedad, cultura y educación* (pp. 87-136). Madrid: Miño y Dávila editores.
- León Mejía, A. B. (2005). *Estrategias para el desarrollo de la comunicación profesional*. México, D. F.: Limusa.
- Levinson, B. y J. Berumen (2007). Democratic citizenship education and the state in Latin America: a critical overview. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(4), 16-31. http://www.rinace.net/arts/vol5num4/art1_eng.pdf. Fecha de consulta: 5 de enero de 2010.
- López, M. M. (2005). *Una revisión a la participación escolar en América Latina*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), documento 35. http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=64&Camino=63%7CPREAL%20PUBLICACIONES/64%7CPREAL%20Documentos. Fecha de consulta: 12 de enero de 2009.
- Lorenzo Delgado, M. (2006). La participación institucional de los/las estudiantes a través de los consejos escolares de los centros no universitarios. *Revista Participación Educativa*, 2, 51-57. <http://www.mec.es/cesces/revista/revista-2.pdf>. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2010.
- Ministerio de Educación de la República del Perú (s. f.). *Manual del Consejo Educativo Institucional*. http://www.istpargentina.edu.pe/documentos/MANUAL_CONEI.pdf. Fecha de consulta: 18 de octubre de 2010.
- Muñoz Cabrejo, F. (2009). Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 1(1), 31-60. <http://siep.org.pe/archivos/up/90.pdf>. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2010.
- O'Donnell, G. (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. En PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia* (pp. 11-82). Nueva York: PNUD. <http://democracyreport.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>. Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2009.
- Oraísón, M. y A. M. Pérez (2006). Escuela y participación: el difícil camino de la construcción de ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Educación*, 42, 15-29. <http://www.rieoei.org/rie42a01.pdf>. Fecha de consulta: 20 de enero de 2009.
- Rodríguez, Y. y R. Domínguez (2009). La formación de la ciudadanía desde la experiencia escolar. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 1(1), 91-122. <http://siep.org.pe/archivos/up/77.pdf>. Fecha de consulta: 21 de junio de 2010.

- Santos Guerra, M. Á. (coord.) (1999). *El crisol de la participación: investigación sobre la participación en consejos escolares de centros*. Málaga: Aljibe.
- Shaffer, S. (1994). *Participation for educational change*. International Institute for Educational Planning. París: Unesco. http://www.unesco.org/education/pdf/11_197.pdf. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2010.
- Stojnic, L. y P. Sanz (2007). *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE)*. Lima: GTZ-Proeduca.
- Strauss A. y J. Corbin (1998). *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed.). Thousand Oaks, California: Sage.
- Talavera Minchola, D. (2008). *Voces para una escuela participativa. ¿Qué dicen estudiantes, educadores y familias?* Lima: Tarea.
- Ugarte, D. y J. Alva (2004). La otra participación: la escuela desde una inspiración y aspiración democrática. En R. Cuenca, E. Gonzalez y F. Muñoz (eds.), *La democratización de la gestión educativa* (pp. 223-259). Lima: Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ.
- Unesco (2008). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Santiago: OREALC-Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001528/152894S.pdf>. Fecha de consulta: 25 de enero de 2009.
- Unesco-Innovemos (2008). *Convivencia democrática, inclusión y cultura de paz: Lecciones desde la práctica educativa innovadora en América Latina*. Santiago: OREALC-Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001621/162184s.pdf>. Fecha de consulta: 9 de enero de 2010.
- Unicef. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2006). *Desarrollo de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía*. Cuadernillo 5. Buenos Aires. <http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-5.pdf>. Fecha de consulta: 12 de enero de 2010.
- Vallés Martínez, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Recepción del manuscrito: 29 mayo 2012

Revisión final del manuscrito: 08 julio 2012

Aceptación del manuscrito: 01 agosto 2012