

**Pontificia Universidad Católica del Perú  
Escuela de Posgrado**



**La dinámica participativa en las actas  
de reuniones del Consejo Educativo Institucional  
(CONEI) de cuatro escuelas públicas de Lima**

**Investigación para optar por el grado académico de  
Magíster en Educación en la mención Gestión**

**Lilia Esmeralda Calderón Almerco**

**Asesora: Dra. Carmen Díaz Bazo**

**Miembros del jurado:  
Dr. Luis E. Sime Poma  
Dra. Fanni Muñoz Cabrejo**

**San Miguel, 2011**



*Con amor y gratitud  
a mis padres  
Santiago y Antonieta.*

## RESUMEN EJECUTIVO

La participación ciudadana se considera condición indispensable para la democratización de la escuela pública, en el Perú y América Latina, sin embargo, experiencias de investigación informan que aún persiste una cultura escolar autoritaria. En este contexto, la investigación documental *La dinámica participativa en las actas de reuniones del Consejo Educativo Institucional (CONEI) de cuatro escuelas públicas de Lima* (Calderón Almerco, 2010) analiza la dinámica participativa que se registra en las actas de reuniones del CONEI, desde un enfoque cualitativo descriptivo. Las actas constituyen el testimonio oficial escrito de la participación de los actores; en ellas se registran los eventos ocurridos en dichas reuniones donde los actores representan a determinado estamento de la organización escolar, discuten asuntos y toman acuerdos.

El análisis se enfoca en la estructura y forma de las actas a través de la observación documental, así como en los aspectos explícitos e implícitos del contenido, a través del análisis de contenido, siguiendo las etapas de la Grounded Theory: open coding y axial coding.

Se revela la prioridad que se da a los temas administrativos y económicos, por encima de los pedagógicos y propios de la gestión académica, siendo el conflicto un tema transversal. Hay desigualdad en la participación de los actores que tiende a equipararse con acto de presencia en la reunión, frente al protagonismo del director y los docentes, así como la exclusión de los estudiantes y padres de familia. Los acuerdos son tácitos y no fruto de la discusión y la propuesta. El discurso escrito es problemático, y muestra una visión ideal de la participación, pero negativa del conflicto que se resuelve por negociación de intereses o por evasión.

En suma, las actas revelan una dinámica participativa desigual, formal, burocrática, unidireccional y conflictiva, a la vez que se destaca el carácter micropolítico y macropolítico de la participación.

## ÍNDICE

## PRIMERA PARTE

## LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR

Introducción

<b>Capítulo 1</b>		1
<b>PERSPECTIVAS PARA COMPRENDER LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR</b>		
1.1	La participación escolar como ejercicio ciudadano	3
1.2	La participación escolar en la eficacia de la gestión educativa	8
1.3	La participación escolar como espacio de aprendizaje social	11
<b>Capítulo 2</b>		
<b>ACTORES Y ESPACIOS DE LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR</b>		15
2.1	Espacios de participación de padres y madres de familia	16
2.2	Espacios de participación de los y las estudiantes	20
2.3	Espacios de participación de los y las docentes	24
2.4	La participación de los directores y directoras	28
<b>Capítulo 3</b>		
<b>LA PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO ESCOLAR</b>		34
3.1	Los consejos escolares	34
3.2	El consejo escolar en la micropolítica de la escuela	37
3.2.1	Las relaciones de poder	39
3.2.2	El conflicto: inherente a la vida de la organización escolar	40
a.	La diversidad de metas: ausencia de consenso	41
b.	Los grupos de interés: manifiestos o encubiertos	42
c.	La diversidad ideológica	43
3.3	El consejo escolar en el contexto macropolítico educativo	45

## SEGUNDA PARTE

## DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS

<b>Capítulo 1</b>		
<b>DISEÑO METODOLÓGICO</b>		47
1.1	El problema de investigación	47
1.2	Tipo y enfoque de investigación	49
1.3	Objetivos: general y específicos	50
1.4	Categoría y subcategorías	51
1.5	Los documentos analizados	51
1.6	Las técnicas e instrumentos	53
1.7	El proceso de análisis	55
<b>Capítulo 2</b>		
<b>ANÁLISIS DE RESULTADOS</b>		58
2.1	Estructura y aspectos formales de las actas	58
2.1.1	La estructura	58
2.1.2	El registro de los presentes en la reunión descubre a los	62

	ausentes	
2.1.3	Los aspectos formales del contenido de las actas	63
2.2	Los temas tratados en las actas de reuniones del CONEI	64
2.2.1	Los temas pedagógicos y de gestión no parecen ser prioritarios	65
2.2.2	Los temas administrativos y económicos sí son prioridad en el contenido de las actas	68
2.2.3	Los temas institucionales comunican sobre las necesidades de la escuela	69
2.2.4	Los conflictos son temas transversales	71
	A. En el manejo de conflictos se manifiesta el poder y la micropolítica	74
	B. En la resolución de conflictos interviene la ambigüedad	76
2.3	El contenido de las actas informa quiénes intervienen y qué dicen	78
2.3.1	En las actas predomina el discurso del director y de los docentes	80
2.3.2	Se registra escaso discurso de los padres y madres de familia	83
2.3.3	El discurso de los estudiantes es casi nulo	85
2.3.4	El discurso del personal no docente es conflictivo	87
2.3.5	El discurso contrasta el conflicto y las buenas intenciones	88
2.4	El contenido de las actas revela las características de la participación en el CONEI	91
2.4.1	Las actas revelan una visión ideal de la participación	91
2.4.2	Las reuniones son apreciadas como medio eficaz de participación	92
2.4.3	Los actores reconocen las funciones del CONEI	94
2.4.4	Se revela el carácter burocrático de la participación	96
2.4.5	Las actas presentan acuerdos tácitos	97
	Conclusiones y recomendaciones	100
	Anexos	
	Bibliografía	

## INTRODUCCIÓN

Actualmente la participación es condición indispensable para la gestión democrática de la escuela, y precisamente son los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), entre otros, los organismos que promueven la participación, concertación y vigilancia para una gestión educativa eficaz, ética y transparente (DS N° 009-2005-ED, art. 22). Sin embargo, experiencias de investigación sobre este tema muestran que los actores perciben su participación como apoyo a la gestión del director y como representación de un determinado estamento de la escuela, mientras que su intervención alcanza solo el nivel consultivo; un nivel de participación formal que no incide significativamente en la gestión de la escuela pública (López, 2005; Eguren, 2006; Ugarte, Alva, Gómez y González, 2006; Stojnic y Sanz, 2007; Andrade y Martínez, 2007; Talavera Minchola, 2008; Cuglievan y Rojas, 2008; Muñoz Cabrejo, 2009; Rodríguez y Domínguez, 2009; Díaz, Alfaro, Calderón y Álvarez, 2009).

Estos hallazgos motivaron la presente investigación sobre el fenómeno de la participación en las actas de reuniones del CONEI, asumiendo que en dichas reuniones se configura una dinámica participativa particular, una realidad que construyen los actores. Así surgió el punto de partida para esta investigación ¿Cómo es la dinámica participativa que se registra en las actas de reuniones del CONEI?

Las actas son el testimonio escrito y oficial de la participación que se configura en las reuniones formales del CONEI donde los actores representan a determinado estamento escolar, toman la palabra, informan, opinan, cuestionan, presentan reclamos, toman acuerdos, o también, callan y son excluidos. Eventos que quedan registrados en las actas, e informan sobre un aspecto de la vida de la escuela que incide o debe incidir directamente en la gestión.

La presente es una investigación documental de enfoque cualitativo descriptivo, cuyo objetivo general fue comprender la dinámica participativa en el contenido

de las actas de reuniones del CONEI a través del análisis de quince actas de cuatro escuelas públicas de Puente Piedra. Adicionalmente, se formuló objetivos específicos que apuntaban al desarrollo de un marco conceptual sobre la participación escolar; al análisis de los aspectos formales y estructura de las actas, de los temas tratados, de la intervención de los actores, así como de los significados, valores e intereses implícitos en el texto de las actas.

Las fuentes de información se componen de material documental considerado información secundaria pues proceden del trabajo de campo de la investigación antecedente: *La participación democrática en la escuela pública. El caso de los consejos educativos institucionales* (Díaz, Alfaro, Calderón y Álvarez, 2009). Además, se considera información secundaria al haber sido recogida por alguien que probablemente seleccionó y recogió la información desde su perspectiva y propósitos (Vallés, 1997).

El análisis de las actas de reuniones del CONEI se enfoca en sus aspectos formales, así como en los aspectos explícitos e implícitos o semánticos del contenido de las actas. Para el primer aspecto se aplicó la técnica de la observación documental para identificar la estructura: fecha, hora, lugar, agenda, registro de actores presentes e identificación de los ausentes, desarrollo de la reunión, acuerdos, palabras de cierre, firmas y las características de la construcción del texto. Datos que se recogieron y organizaron en una matriz.

Para el análisis del contenido explícito e implícito o semántico de las actas se ha seguido las etapas de la Grounded Theory: la codificación abierta (open coding) y axial (axial coding) (Strauss y Corbin, 1998). Un proceso en el que fueron herramientas valiosas los programas informáticos: Atlas.Ti para la etapa de codificación abierta; y Free Mind y Cmap Tools para la etapa de codificación axial en la que se establecieron relaciones entre las categorías encontradas.

Los resultados obtenidos indican que, en el aspecto formal, las actas se caracterizan por el desorden de la información, por la transcripción literal excesiva de hechos intrascendentes, la falta de concreción y la inconsistencia

en el empleo de la normativa en cuanto a ortografía y redacción. En su estructura, las actas muestran las partes convencionales, pero omiten la sección de los acuerdos de manera específica, y éstos aparecen diluidos en la parte que corresponde al desarrollo de la reunión.

Fruto del análisis de contenido explícito e implícito se encontró que los actores se reúnen para tratar temas administrativos, institucionales, de gestión directiva, pedagógicos, proyectos de innovación, organización de actividades y asuntos del CONEI, pero sobresalen como prioritarios los temas administrativos y económicos, siendo el conflicto un tema transversal.

A través de un vocabulario coloquial y metafórico, se registra en las actas un discurso conflictivo y problemático en contradicción con otro conciliador y de buenas intenciones. El discurso revela, además, una visión ideal de la participación, pero negativa del conflicto, cuyo tratamiento y resolución se caracteriza por la ambigüedad. Así mismo, se destaca la valoración de las reuniones como estrategia eficaz de participación y un buen manejo conceptual de las funciones del CONEI. En este contexto, el registro de los acuerdos presenta un carácter tácito y no parece ser fruto de la propuesta y la discusión de ideas.

El texto referido a la intervención de los actores es abundante, y entre ellos se destacan las intervenciones del director y los docentes, y el silencio de los padres de familia y los estudiantes, esencialmente de éstos últimos. Así, se pone de relieve la desigualdad en la participación de los actores en las reuniones del CONEI, una desigualdad que marca diferencias entre los actores protagonistas y los excluidos, entre los que dicen algo y los que callan o están ausentes, configurándose así el fenómeno de la invisibilización de los sujetos que no reconoce la participación en igualdad de condiciones, sino que hace diferencia entre los expertos y los que nada tienen que aportar (Ugarte y Alva, 2004). Estos resultados, además, permiten constatar que la participación en el CONEI no corresponde plenamente a participación ciudadana en educación, y por tanto, está lejos de ser un espacio de aprendizaje social.



Por otro lado, los valores e intereses de los sujetos giran en torno a lo económico, a la autoridad, al cumplimiento de normas y a la burocracia. Se valora positivamente el buen comportamiento de los estudiantes, la mejora de la infraestructura escolar, la buena imagen de la organización escolar, la unidad, el trabajo en equipo; pero se valora negativamente el conflicto. Así mismo, se comprende la participación como un hecho armónico exento de conflictos; también como un desempeño técnico destinado a connotados como el director y los docentes; y más aún, se equipara participación con acto de presencia en la reunión, pues se considera importante la presencia de los actores en las reuniones aunque éstos no participen.

En suma, se revela una dinámica participativa desigual, unidireccional, formal, burocrática y conflictiva que se genera en un espacio de interacción social como son dichas reuniones, donde los sujetos interactúan en función a determinados valores e intereses, en medio de una realidad compleja marcada por el conflicto, siendo las necesidades materiales de la escuela y los intereses personales y de grupo, los asuntos que prevalecen. Cabe afirmar que estos hallazgos confirman y complementan los resultados de la investigación antecedente principal de Díaz y otros (2009) en cuanto a la escasa participación de los padres de familia y estudiantes, y al rol preponderante del director en el CONEI.

Considerando estos resultados, es posible afirmar que la forma de ver la participación, por parte de los actores, incide inevitablemente en el desarrollo de una gestión democrática con la participación de todos los actores a favor de la calidad educativa, sea para mantener el estatus quo o para dar paso a la exclusión o autoexclusión de los sujetos, una realidad opuesta a la participación ciudadana en educación que se pretende promover desde la gestión estatal. Luego, no es suficiente la existencia de una normativa que fomente la participación democrática de los actores en la gestión de la escuela, sino que hay de por medio factores culturales, valores y creencias de los actores que terminan imponiéndose. Igualmente, los resultados permiten comprender la organización escolar como un espacio político en el que se debe

negociar el poder, ante la disparidad en la cuota de poder, y la diversidad de valores e intereses de los actores.

Así mismo, estos resultados dan paso a nuevos temas de investigación sobre el fenómeno de la participación escolar: las razones de la desigualdad en la participación de los sujetos en el CONEI; el análisis de la percepción de los sujetos sobre la inoperancia del CONEI como organismo creado para promover la gestión eficaz, transparente, ética y democrática de la escuela pública; el análisis del conflicto en las actas del CONEI; el análisis de la pertinencia de la normativa del CONEI para la democratización de la escuela. Surgen también recomendaciones orientadas a diseñar medios y espacios para la movilización de los actores en vistas a obtener mayor provecho de las políticas y normas del CONEI.

Se ha de considerar, sin embargo, que estos resultados están sujetos a limitaciones metodológicas pues se refieren solo al contenido del material documental analizado que lleva en sí la perspectiva, valores e intereses de quien registró los eventos. Además, por limitaciones de tiempo se omitió la observación participante de las reuniones del CONEI, técnica que habría aportado más datos para el análisis.

El presente informe se ha organizado en dos partes centrales, y éstas a su vez en capítulos. La primera parte se compone de tres capítulos correspondientes al marco teórico que desarrolla el tema de la participación escolar que se fundamenta en la revisión de la literatura y en resultados de experiencias de investigación afines. El primero plantea la comprensión de la participación escolar desde tres perspectivas, como ejercicio ciudadano, como instrumentos de eficacia en la gestión, y como espacio de aprendizaje social. El segundo presenta los distintos espacios formales de participación de los padres y madres de familia, los estudiantes, los docentes, los directores y directoras, pero también aquellos espacios informales que surgen de las iniciativas y necesidades de los actores. El tercero enfoca la participación como espacio de aprendizaje social, donde los actores ponen en juego su conocimiento de la

realidad y sus experiencias personales, a la vez que desarrollan nuevas capacidades de participación.

La segunda parte se compone de dos capítulos. El primero se refiere al diseño metodológico, y el segundo al análisis de los resultados obtenidos. En el primer capítulo se expone el problema de investigación a partir de la realidad y las experiencias de investigación. Después se plantean los objetivos, y se fundamenta el enfoque cualitativo del estudio, así como las técnicas e instrumentos empleados. Se cierra este capítulo con la explicación del proceso de análisis. En el segundo capítulo se presentan los resultados obtenidos que se organizan en cuatro apartados que dan cuenta de los aspectos formales y la estructura de las actas; los temas tratados en las reuniones; el nivel de implicancia en la intervención de los actores en las reuniones del CONEI; y las características de la participación. Posteriormente, estos resultados se comentan y fundamentan en base a la teoría estudiada y a las citas extraídas de las actas, para luego formular las conclusiones y recomendaciones con las que finaliza el estudio.

De esta manera se han dado nuevos pasos en la construcción del conocimiento sobre la organización escolar en el sector público que quiere dar mayor espacio a la participación ciudadana en educación, y escribe parte de su historia en las actas de reuniones del CONEI.

## CAPÍTULO I

### PERSPECTIVAS PARA COMPRENDER LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR

Actualmente, las políticas educativas en el Perú tienden hacia un estilo democrático con participación de los actores, en un contexto sociopolítico latinoamericano donde se asume que la participación es condición indiscutible de la democracia; y tal es así que en el informe sobre la democracia en América Latina el PNUD (2004) se plantea el reto de pasar de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos.

En la literatura sobre participación escolar se analiza el tema desde diversas perspectivas, ya sea desde una visión global extrínseca como fenómeno social, político y cultural; o desde una visión intrínseca que centra su análisis en los componentes, valores, competencias, tipos, niveles, objetivos y fines de la participación, así como sus efectos e influencias en la organización escolar y en la propia persona de los actores.

Al respecto, Santos Guerra (1999), en función de las cualidades intrínsecas y extrínsecas del proceso de participación en sí mismo, destaca tres características de la participación: educativa, social y profesional. Autores como Corvalán y Fernández (2000) abordan el tema en función del para qué de la participación escolar desde los enfoques: instrumento de eficiencia y mejoramiento de la calidad educativa; instrumento de control ciudadano; y proceso de aprendizaje comunitario. Y desde otra perspectiva que abarca el cómo, el porqué y el para qué de la participación, Ugarte y Alva (2004) analizan la participación desde lo que ellos denominan sus componentes: la visibilización de los sujetos, la actuación crítica en el espacio público, el desarrollo de un sentido de pertenencia y el uso del poder.

En función de los propósitos del presente estudio, se aborda el tema de la participación escolar desde perspectivas que revelan tanto su valor intrínseco como su carácter instrumental, tomando como punto de partida la concepción

de participación auténtica. Según el casi total consenso de los autores, ésta se define como la redistribución del poder para la intervención activa de los actores en la toma de decisiones y no sólo a nivel informativo o consultivo (Gento palacios, 1994; Anderson, 1998; Ugarte y Alva, 2004; Andrade y Martínez, 2007; Levinson y Berumen, 2007; Cornwall, 2008). Ello habilita al sujeto para que su voz sea escuchada, y sus opiniones y acciones tengan posibilidad de influencia (UNESCO, 2004). No obstante, para que los ciudadanos ejerzan mejor su capacidad de agencia política y para que su participación sea auténtica se requiere que éstos se reconozcan a sí mismos como ciudadanos más que como beneficiarios o clientes (Cornwall y Coelho; 2007), pues

*the ultimate ends of participation should be the constitution of a democratic citizenry and redistributive justice for disenfranchized groups, or, in educational terms, more equal levels of student achievement and improved social and academic outcomes for all students<sup>1</sup> (Anderson, 1998: 575).*

Para distinguir mejor en qué consiste la participación auténtica será muy útil referirse a aquello que no lo es. Fruto de su investigación sobre la participación de seis municipios en educación en el contexto educativo español, Muñoz Moreno (2009) presenta cuatro formas de participación aparente que finalmente son un obstáculo para alcanzar una participación auténtica. A estas formas de participación “engañosa”, Muñoz Moreno las denomina: trucada, condicionada, recortada y formalizada (ver tabla N° 1).

También es importante señalar algunas razones de la no participación, la cual está asociada con la ausencia de tradición de participación de los sujetos, la falta de confianza, y con experiencias pasadas de exclusión y marginación, lo cual da lugar a la autoexclusión (Coronel Llamas, 2002; Cornwall, 2008). Los sujetos creen que no tienen qué aportar o que sus opiniones no van a ser tomadas en cuenta; o prefieren silenciar sus voces ante otras con más poder. Cuando el espacio cultural en que se desarrolla la participación es totalmente ajeno a los sujetos, éstos se sienten incómodos y no encuentran tema alguno

---

<sup>1</sup> El fin último de la participación debe ser la constitución de una ciudadanía democrática y una justicia redistributiva para grupos privados de derechos, o, en términos educacionales, para mayores niveles de igualdad en los logros y mejores resultados académicos y sociales para todos los estudiantes (traducción libre).

de participación. Por otro lado, Cornwall (2008) aclara que la participación es un proceso político más que técnico y que por ello los intereses y significados de quiénes propician la participación no siempre son los mismos de quienes son llamados a participar, y viceversa.

Tabla Nº 1. Formas engañosas de participación

<b>Participación trucada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se pide participación para apoyar las propuestas e iniciativas de quien manda.</li> <li>• Es una apariencia de participación dirigida a maquillar el autoritarismo del poder.</li> </ul>
<b>Participación condicionada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se puede participar con algunas condiciones, dentro de una determinada línea.</li> <li>• Hay unas exigencias establecidas por el poder.</li> </ul>
<b>Participación recortada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se abre participación pero en ámbitos de poca trascendencia y de poca importancia.</li> </ul>
<b>Participación formalizada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se respetan sólo las dimensiones formales, burocráticas y legales de la participación.</li> <li>• Con votaciones «formales» la minoría puede eliminarse, con convocatorias formales determinadas personas pueden quedar excluidas.</li> <li>• Peligro de aplastar la diversidad imponiendo rígidamente reglas.</li> </ul>

Fuente: Muñoz Moreno (2009: 44)

### 1.1 La participación escolar como ejercicio ciudadano

Comprender la participación escolar como ejercicio de ciudadanía parte de una visión de la escuela como espacio público. La UNESCO (2007) comprende lo “público” no como instancia del Estado sino de interés colectivo. En todo caso, la escuela es “el lugar donde convergen el Estado y la sociedad” (Oraisón y Pérez, 2006, p. 19); es una “esfera pública democrática” en tanto es el espacio democrático donde se adquieren facultades críticas (Giroux, 1993). Más aún, se considera que la escuela es el espacio político donde se ejercen libertades y se aprende a intervenir en el espacio público, dando lugar a una forma de estar y de tomar parte para fortalecer la democracia (Ugarte y Alva, 2004; Ugarte, Alva, Gómez y Gonzáles, 2006).

Esta consideración de la escuela como espacio público, implica reconocerla también como el lugar donde se construye una cultura democrática:

*La escuela no está al margen de esta condición, más aún cuando se le ha otorgado un papel clave como institución formadora de ciudadanía, especialmente ética, donde el sujeto va aprendiendo a ser parte activa y defensora del sistema democrático; donde se otorgan sentidos y valores para la construcción del individuo y del colectivo, del sí mismo y del nosotros. Una escuela pensada como el lugar para el ejercicio de la libertad y como espacio de aprendizaje para la intervención en lo común, en lo público (Ugarte y Alva, 2004: 224).*

Por tanto, entender la participación en la escuela como participación ciudadana requiere discernir sobre conceptos estrechamente relacionados como el ser ciudadano, el ejercicio de ciudadanía y la democracia.

El informe del PNUD (2004) distingue la democracia electoral de la democracia de ciudadanía, la cual consiste en la organización de la sociedad para garantizar y promover el ejercicio de ciudadanía que se fundamenta en la concepción del ser humano como sujeto portador de derechos. A partir de esta idea de democracia, se afirma que el ciudadano es el sujeto de la democracia, el individuo razonable, responsable y autónomo con igualdad de derechos en virtud de su pertenencia al Estado y a una determinada comunidad.

En esta misma línea de pensamiento, O'Donnell (2004) se refiere al ciudadano agente desde una visión legal y moral; es un sujeto portador de derechos en cuanto a su condición legal, y tiene capacidad para elegir opciones razonables, y responsabilizarse por ellas en cuanto sujeto moral. Así mismo, desde una perspectiva sociocultural y tomando los estudios de Holland, la UNESCO-INNOVEMOS (2008) se refiere a esta condición de agencia del ciudadano como aquella capacidad humana para intervenir en el mundo y construir un significado intersubjetivo del él, y “para actuar propositiva y reflexivamente, en relaciones más o menos complejas con otros, para reiterar y remarcar el mundo en el que vive” (p. 29).

Entonces, se podría afirmar que el ciudadano no solo es un individuo legal capaz de participar asociado con otros en asuntos públicos, sino también un sujeto capaz de comprender e interpretar la realidad en la que se desenvuelve, y por tanto, capaz de intervenir en ella.

Sin embargo, es necesario contrastar dos modelos de ciudadanía que presenta la literatura: asistida y emancipada. De acuerdo con Oraisón y Pérez (2006), la primera sostiene que los ciudadanos necesitan ser asistidos para lograr su desarrollo debido a sus características personales como la pasividad, la inacción, la falta de iniciativa y capacidad para autoorganizarse. Mientras que la segunda sostiene que la ciudadanía democrática se construye en la pertenencia de los sujetos a una comunidad política, en la expansión y garantía de igualdad de posibilidades, y en la posibilidad de contribuir con los asuntos públicos a través de la participación. Siendo esta visión más acorde con el pensamiento de la UNESCO-INNOVEMOS (2008) y el PNUD (2004) sobre la ciudadanía y el ejercicio ciudadano.

Entendida la participación ciudadana como toda práctica política mediante la cual los ciudadanos inciden o afectan el ámbito público, se sigue que ésta trasciende el ejercicio legal de derechos y deberes, al ser:

*una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué, en el proceso de definir cuáles son los problemas sociales comunes y cómo serán abordados (Jelim, 1997 citado por UNICEF, 2006: 17).*

Complementariamente a esta idea, Gordillo (2006) sostiene que la participación ciudadana significa asumir una postura, decidir colectivamente e implicarse en la vida social cotidiana de la democracia.

Es evidente que en las ideas anteriormente expresadas, se destaca la participación ciudadana como participación social democrática, y se la asocia principalmente con la toma de decisiones. En este contexto, resulta adecuado citar la definición de participación escolar de Santos Guerra:

*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 (1999: 62).*

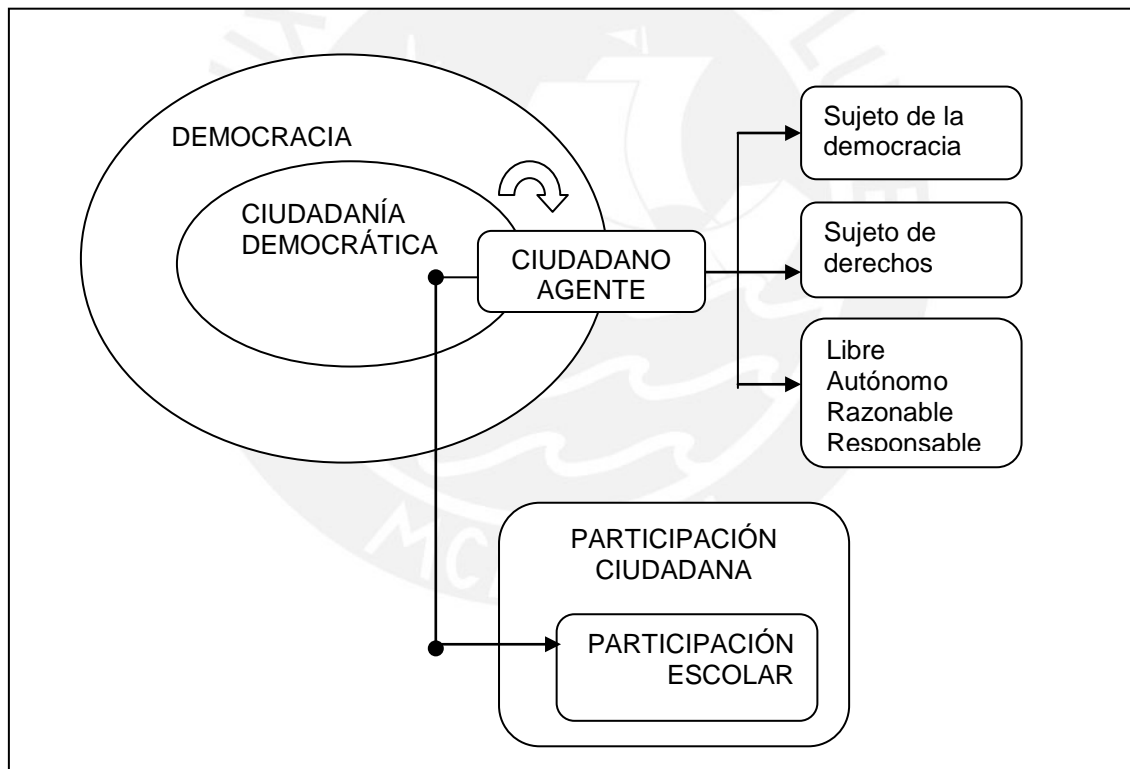
Por consiguiente, podría afirmarse que la participación escolar es una forma o dimensión de la participación ciudadana en un contexto de ciudadanía



democrática; de lo cual se seguiría que la escuela es el espacio público en el que los actores ejercen su derecho ciudadano (Ver gráfico N° 1). Blanco (2008) refirma estas ideas desde el enfoque de la educación como derecho y como bien público, cuando dice que:

*La participación también está relacionada con la posibilidad de tomar decisiones que afectan la vida de los ciudadanos y las de las comunidades en que viven, relacionadas con el desarrollo de procesos democráticos de toma de decisiones, desde el nivel macro de las políticas hasta el nivel de la escuela y de las aulas, considerando los puntos de vista de todos los actores de la comunidad educativa, y constituyendo un mecanismo fundamental para el ejercicio de los derechos de padres, profesores y alumnos (Blanco, 2008: 10).*

Gráfico N° 1. Relación democracia, participación ciudadana y participación escolar



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, los resultados de investigaciones realizadas en el Perú sobre este tema revelan que la escuela pública aún está muy lejos de ser una instancia de participación ciudadana y democrática, y al respecto se evidencian más debilidades que fortalezas.

En Lima, Ugarte, Alva, Gómez y González (2006) llevaron a cabo un proyecto de intervención socioeducativa en ocho escuelas del cono corte de Lima con el propósito de promover la participación ciudadana y las prácticas democráticas en la escuela. Los resultados de esta experiencia señalan que en la vida escolar hacen falta tiempos y espacios para el diálogo reflexivo que permita repensar la escuela como espacio público partiendo del reconocimiento del otro en condición de igualdad, así como un reconocimiento de las culturas que en ella subyacen para facilitar el desarrollo de vínculos de colaboración, escucha y confianza. También en el cono norte de Lima, y desde una metodología cualitativa descriptiva, la investigación de Díaz, Alfaro, Álvarez y Calderón (2010) recogió la percepción de los actores de seis escuelas públicas de Puente Piedra sobre su participación en la gestión escolar a través de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI). Esta investigación encontró que la participación de los actores apenas alcanza un nivel consultivo y ésta se reduce principalmente a cubrir carencias materiales y al mantenimiento de la infraestructura escolar; y si bien todos los estamentos de la escuela están representados en el CONEI, no todos participan efectivamente.

En el interior del país, el estudio de Talavera (2008) recogió las percepciones de los actores de escuelas públicas de tres distritos de Ayacucho sobre su experiencia de participación en la gestión escolar; estudio en el que encontró que si bien la normativa ha ampliado las posibilidades de participación, aún persiste la demanda de los actores por una mayor participación, la cual reconocen como derecho ciudadano que aún no llega a concretarse plenamente. Así mismo, en el estudio realizado por Muñoz Cabrejo (2009) se evaluó las experiencias de participación ciudadana en educación a través de los Consejos educativos Institucionales de tres escuelas rurales de Piura y su incidencia en la calidad educativa. Los resultados encontrados revelan que la participación de los actores es principalmente de carácter representativo y asistencial, lo cual no favorece el ejercicio de ciudadanía.

Por consiguiente, la comprensión de la participación escolar como participación ciudadana pone al descubierto una aparente distancia entre la discusión conceptual y la realidad.

## 1.2 La participación escolar en la eficacia de la gestión educativa

Si la participación escolar es un fin o un medio es una discusión que diversos autores se han planteado y que tiene que ver con el para qué de la participación. Analizar la participación como un fin en sí misma tiene que ver con el enfoque de participación como derecho ciudadano, tal como se ha discutido en el apartado anterior; y considerarla solo como medio de eficacia en la gestión, respondería a una visión instrumental de la participación, según lo señalan Andrade y Martínez (2007).

La reflexión sobre la eficacia de la participación en la gestión de la escuela, trae a colación el análisis de Casassus (2000) sobre la problemática que experimenta la gestión educativa en América Latina. Dicho autor resalta la notable tensión entre dos paradigmas de gestión, uno autoritario que resulta de una visión técnica y racionalista del mundo (tipo A); y otro democrático que resulta de una visión emotiva, no lineal y holística del mundo (tipo B). Mientras el primero se orienta a la eficacia y la eficiencia, el segundo se orienta al desarrollo de las personas. De manera que:

*Como su nombre lo indica, el primero tiende a focalizar su atención en los resultados. Esto quiere decir que lo que importa son los resultados del corto plazo (resultados de las mediciones reiterativas) y las acciones que hay que realizar, con la intención que estos se mejoren en el corto plazo. Por otra parte, la gestión democrática se relaciona con una preocupación por los recursos humanos y su participación en la gestión (Casassus, 2000: 23).*

Se observa entonces que el paradigma de gestión de tipo A mencionado por Casassus (2000) guarda estrecha relación con el modelo de ciudadanía asistida del cual se habló en el apartado anterior; es decir, que se observa la relación autoritarismo-pasividad. Sobre ello, Andrade (2004) advierte que si la gestión se subordina a la eficacia, la participación de los actores quedaría restringida solo para aquellos considerados expertos, dando lugar a la exclusión de los otros actores, restándose así, el carácter democrático de la gestión.

Asimismo, Casassus (2000) argumenta que por encima de los procesos de descentralización y democratización de la educación de los años noventa aún persiste el paradigma autoritario de la gestión en América Latina, el cual prioriza el producto de la educación o rendimiento del sistema y su medición para determinar estándares de calidad. Pero añade, además, que las experiencias de innovación educativa con mejores resultados son aquellas que corresponden a una visión democrática de la gestión y que “se sustentan en la interacción comunicacional y las visiones compartidas” (p. 23).

Siguiendo esta reflexión conviene citar a Corvalán y Fernández (2000), quienes explican cómo la eficacia de la gestión se subordina al grado de participación de los actores, desde los paradigmas de las ciencias sociales. Así, desde el paradigma *liberal*, la rendición de cuentas y el control de lo público son consecuencias positivas de la participación de los actores quienes son concientes de ello. Por el contrario, desde el paradigma de la *acción integradora* los sujetos participan en espacios preestablecidos por instancias mayores como el Estado para satisfacer necesidades de las que muchas veces no son concientes. Los autores citados señalan que según ambos paradigmas los sujetos participan como suma de individualidades y no como colectivo autónomo, lo cual sí ocurre según el paradigma de la *movilización colectiva* que responde a una conducta asociativa intencional en concierto de ideas con otros y en aras de un proyecto común. Además, los sujetos participan por acuerdo de voluntades y no según normas preestablecidas por otros, siendo ésta la línea de pensamiento que también comparte la UNESCO-INNOVEMOS (2008) desde el modelo de participación ecologista e integral<sup>2</sup>.

Se observa entonces que tanto Casassus (2000) como Corvalán y Fernández (2000) explican la eficacia en la gestión, en función a la participación de los actores. Asimismo, cabe señalar que los organismos internacionales del sector educación reconocen que para elevar la calidad educativa, favorecer la rendición de cuentas y la cohesión social, y mejorar la labor pedagógica de los

---

<sup>2</sup> El modelo de participación ecologista e integral comprende la participación como proceso multidimensional que se da entre personas, organizaciones y el entorno, y promueve la democracia (UNESCO-INNOVEMOS, 2008).

docentes y los aprendizajes de los educandos, es necesario fortalecer la participación de los actores en la gestión de la escuela, en un contexto descentralizado, mediante el diseño de políticas públicas coherentes (CEPAL-UNESCO, 2005; UNESCO, 2007; UNESCO, 2008). Es decir que se trata de lograr mayores niveles de rendimiento educativo y un adecuado empleo de los recursos de que dispone la escuela mediante la participación de los actores. Además, en el análisis sobre los desafíos de la gestión educativa en América latina, se plantea garantizar la equidad además de la eficacia y la eficiencia en la gestión; a la vez que se reconoce las dificultades que afronta la macro gestión en los procesos de gobernabilidad debido a la escasez de recursos financieros y administrativos que dan lugar a modelos de gestión burocratizados que limitan la eficacia (CEPAL-UNESCO, 2005).

Sin embargo, ante esta aparente visión instrumental de la participación se corre el riesgo de impedir la redefinición de la gestión a través de la participación de los actores, y de no reconocer a éstos como sujetos y protagonistas sino como simples medios para garantizar una gestión eficaz. Además, se corre el riesgo de llevar a cabo una participación formal sin mayor incidencia en la escuela ni en la sociedad; así como de legitimar situaciones impuestas por instancias mayores para después responsabilizar a los actores de los problemas y escasos resultados de políticas incoherentes o para mantener el mismo estado de cosas (Coronel Llamas y Fernández Serrat, 2002; Oraisón y Pérez, 2006; Andrade y Martínez, 2007).

A partir de lo expuesto, se destaca que la participación en la gestión sí se orienta a la eficacia, a mejores resultados, pero también al desarrollo de las personas que participan. Luego, una gestión autoritaria, aún cuando considerara la participación de los actores no llega a incidir significativamente en la gestión de la escuela y por tanto, no contribuye a mejorar la calidad educativa. A su vez, genera una débil participación que se limita principalmente al mantenimiento de la infraestructura, a cubrir necesidades materiales y a la superación de la indisciplina escolar, además de enfrentar las dificultades de la lógica burocrática que pone trabas a la dinámica participativa (Andrade y Martínez, 2007; Talavera, 2008; Muñoz Cabrejo, 2009; Díaz y otros, 2010).

Por consiguiente, es posible plantear la hipótesis: a un paradigma de gestión corresponde otro de participación, y señalar que definitivamente, la participación auténtica de los actores incide en mayor o menor grado en la gestión de la escuela, en la sociedad y en la propia vida de quienes participan como se verá a continuación.

### 1.3 La participación escolar como espacio de aprendizaje social

Una perspectiva distinta que no se refiere a la participación escolar como ejercicio ciudadano ni como medio para mejorar la eficacia en la gestión, es aquella que se fija en el impacto que ésta ejerce en la persona de aquellos que 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 proceso de aprendizaje.

Así, Corvalán y Fernández (2000) se refieren al enfoque pedagógico de la participación, según el cual el hecho de compartir espacios de decisión entre docentes, padres y madres de los estudiantes y los propios estudiantes da lugar a mayor autonomía de la escuela, y por tanto a mayor participación activa de los actores, lo cual requiere de determinadas capacidades. Por otro lado, Ugarte y Alva (2004) sostienen que la participación genera el desarrollo de la conciencia crítica, el sentido de pertenencia, y por tanto se constituye en un aprendizaje social.

El hecho de considerar la participación como espacio de aprendizaje, supone que los sujetos son capaces de intervenir en el mundo y construir significados de él a nivel individual e intersubjetivamente (UNESCO-INNOVEMOS, 2008) como ya se dijo antes. Esta posición se opone a la idea de creer que los sujetos son los “recipientes vacíos” (Freire, 1995: 78) donde los llamados expertos y conocedores 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.

En ese sentido, para Gento Palacios (1994), las conductas participativas responden a “necesidades fundamentales de los seres humanos” (p. 17) refiriéndose a la jerarquía de necesidades de Maslow. Éstas son las necesidades de socialización y personalización, a las cuales corresponden necesidades más específicas como la aceptación social, la estimación y la autorrealización. Es por ello, que Corvalán y Fernández (2000) consideran que la participación no solo puede ser evaluada a partir del efecto-beneficio de la participación en la sociedad sino también a partir de la satisfacción y los beneficios individuales de los sujetos al asociarse con otros. Luego, podría decirse que la participación, además de un derecho y un deber, es una necesidad y una aspiración de los sujetos, y por tanto existe de antemano una motivación intrínseca para participar y obtener resultados.

Así mismo, la UNICEF (2006) reconoce el conocimiento valioso de los sujetos en base a la experiencia, así como sus capacidades y potencialidades para transformar su propia realidad. A la vez, afirma que la participación contribuye a que los sujetos construyan nuevas y más complejas representaciones de la problemática social, mientras se generan las condiciones para que su participación sea efectiva en las situaciones relacionadas con su propio desarrollo. Igualmente, Shaffer (1994) afirma que:

*Such a process (...), can increase the control of people over development processes; lead to more resources from a wider range of actors; increase programme demand, relevance, efficiency, and sustainability; and develop new knowledge, skills, and attitudes in those participating in the process<sup>3</sup> (p. 10).*

Luego, es posible afirmar que la participación escolar constituye un espacio de aprendizaje en virtud de las experiencias y de las capacidades que los actores van desarrollando en el proceso, pero también de aquellas que los actores poseen. A su vez, los aprendizajes logrados se convierten en las nuevas condiciones que optimizan los niveles actuales de participación.

---

<sup>3</sup> Tal es un proceso (...) puede aumentar el control de la gente sobre procesos de desarrollo; conduce a más recursos de una más amplia gama de actores; aumenta la demanda de programas, la importancia, la eficacia, y la sostenibilidad; y desarrolla nuevo conocimiento, habilidades, y actitudes en aquellos que participan en el proceso (traducción libre).

Mientras autores como Andrade y Martínez (2007) se refieren a las condiciones para la participación, Reimers y Villegas (2006) se refieren a las competencias, y otros autores a las capacidades y habilidades. Las condiciones de la participación como la capacitación y acompañamiento constructivo del sector público, así como las competencias o capacidades de los actores son aspectos que van a favorecer el ejercicio de participación democrática en la escuela. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la participación de los ciudadanos en la escuela se desarrolla en un contexto político que podría favorecer o limitar la satisfacción de las necesidades personales de los sujetos y por tanto su proceso de aprendizaje y desarrollo de capacidades.

Por otro lado, el estudio de UNICEF (2006) sobre el desarrollo de capacidades de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos plantea que las capacidades humanas son conocimientos, actitudes y habilidades que permiten:

*pensar y comportarse de un modo constructivo y proactivo para ocuparnos de nosotros mismos, relacionarnos con otros y generar cambios en nuestro entorno (UNICEF, 2006: 25).*

Los aportes de los distintos autores sobre este tema coinciden en la necesaria presencia de capacidades de los actores en el proceso de la participación (ver tabla N° 2), entre las que se destacan las capacidades comunicativas y para el trabajo en equipo, con mayor frecuencia. Así como la confianza, la tolerancia y el respeto.

Las experiencias de investigación revisadas muestran débiles resultados en cuanto a la participación como espacio de aprendizaje y más bien resaltan la carencia de las condiciones necesarias. Generalmente, los actores perciben su participación solo como un acto formal (Talavera, 2008; Muñoz Cabrejo, 2009; Díaz y otros, 2010). Si esto es así, probablemente dicha participación no promueve el desarrollo de capacidades ni aprovecha aquellas que los actores poseen.



Tabla Nº 2. Capacidades de la Participación

Santos Guerra (1995)	Ugarte y Alva (2004)	UNICEF (2006)	Gordillo (2006)	Ugarte, Alva, Gómez y Gonzáles (2006)	Reimers y Villegas (2006)	Andrade y Martínez (2007)
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Diálogo permanente.</li> <li>•Debate abierto.</li> <li>•Control de las decisiones.</li> <li>•Capacidad de crítica efectiva.</li> <li>•Confianza</li> <li>•Sentido comunitario</li> <li>•Discurso cívico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Conciencia crítica.</li> <li>•Sentido de pertenencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Análisis y solución de problemas</li> <li>•Búsqueda de información.</li> <li>•Capacidad de aprendizaje.</li> <li>•Comunicación</li> <li>•Conciencia de sí.</li> <li>•Influencia y establecimiento de alianzas y redes.</li> <li>•Pensamiento crítico</li> <li>•Toma de decisiones</li> <li>•Trabajo en equipo.</li> <li>•Cooperación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aprender a convivir.</li> <li>•Aprender a compartir.</li> <li>•Cooperar</li> <li>•Disentir</li> <li>•Discrepar</li> <li>•Discutir</li> <li>•Confrontar</li> <li>•Negociar</li> <li>•Consensuar</li> <li>•Decidir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Liderazgo democrático</li> <li>•Aprendizaje desde la experiencia.</li> <li>•Respeto por el otro.</li> <li>•Deliberación sobre asuntos públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Deliberar y participar efectivamente.</li> <li>•Pensar por cuenta propia y en forma crítica.</li> <li>•Acceder y utilizar el conocimiento disponible.</li> <li>•Aprender continuamente.</li> <li>•Trabajar con los demás.</li> <li>•Comprender la importancia y los mecanismos de su participación.</li> <li>•Tolerar la diversidad.</li> <li>•Conciliar intereses y opiniones en una agenda de acción colectiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Relaciones interpersonales de confianza mutua.</li> <li>•Habilidades comunicacionales de empatía y asertividad.</li> <li>•Logro de metas concretas, inmediatas y viables.</li> <li>•Rendición pública de cuentas.</li> <li>•Actitudes para la deliberación horizontal entre actores con saberes distintos.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

## CAPÍTULO II

### ACTORES Y ESPACIOS DE LA PARTICIPACIÓN ESCOLAR

En el Perú, la participación en la gestión de la escuela está vinculada con las políticas de descentralización educativa de los años 90. Según Winkler (2004) la descentralización consiste principalmente en la transferencia de poder para la toma de decisiones, lo cual da lugar a la autonomía escolar. Esta condición de autonomía permite que en la gestión de la escuela se articulen tres ejes fundamentales:

*los procesos de enseñanza y aprendizaje, las relaciones entre los diferentes actores (docentes, alumnos, padres, y directivos) y la estructura y funcionamiento. Estos ejes a su vez están condicionados por la cultura propia de cada escuela, a saber, el conjunto de significados, principios, valores y creencias compartidos por los miembros de la organización que le dan una identidad propia, y determinan y explican los comportamientos de los individuos que la forman y la forma de actuar de la propia institución (CEPAL-UNESCO, 2005: 84).*

En este aspecto, la Ley general de Educación 28044 del Perú (2003) reconoce como miembros de la comunidad educativa a los estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad, y prescribe su participación mediante la asociación democrática:

*Según las características de la Institución Educativa, sus representantes integran el Consejo Educativo Institucional y participan en la formulación y ejecución del Proyecto Educativo [PEI] en lo que respectivamente les corresponda (Artículo 52°).*

Así mismo, el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo (DS N° 009-2005-ED) señala que en el Consejo educativo Institucional (CONEI) han de estar representados todos los actores y define a este organismo como el:

*Órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana de la Institución Educativa pública que colabora con la promoción y ejercicio de una gestión eficaz, transparente, ética y democrática que promueve el respeto a los principios de equidad, inclusión e interculturalidad en las Instituciones Educativas públicas (Artículo 22).*

En este contexto, los actores de la escuela pública participan a través de las estructuras organizativas diseñadas tanto desde la macrogestión como desde

la microgestión, y cumplen diversas funciones según los estamentos a los que pertenecen, siendo el CONEI el espacio en el que están representados todos los actores. Sin embargo, la cultura escolar también da lugar a diversos espacios, formas y significados de participación como se verá a continuación, lo cual permitirá comprender la dinámica participativa que tiene lugar en el CONEI. Para ello, se expondrá principalmente la participación de los padres de familia, los estudiantes, los docentes y el director.

## 2.1 Espacios de participación de padres y madres de familia

Los padres y madres de los estudiantes de la organización escolar constituyen un estamento importante de incidencia en la gestión en la medida en que son ellos quienes eligen determinada escuela para sus hijos, aportan económicamente a dicha escuela y juzgan si el servicio educativo que ésta les brinda es bueno o no.

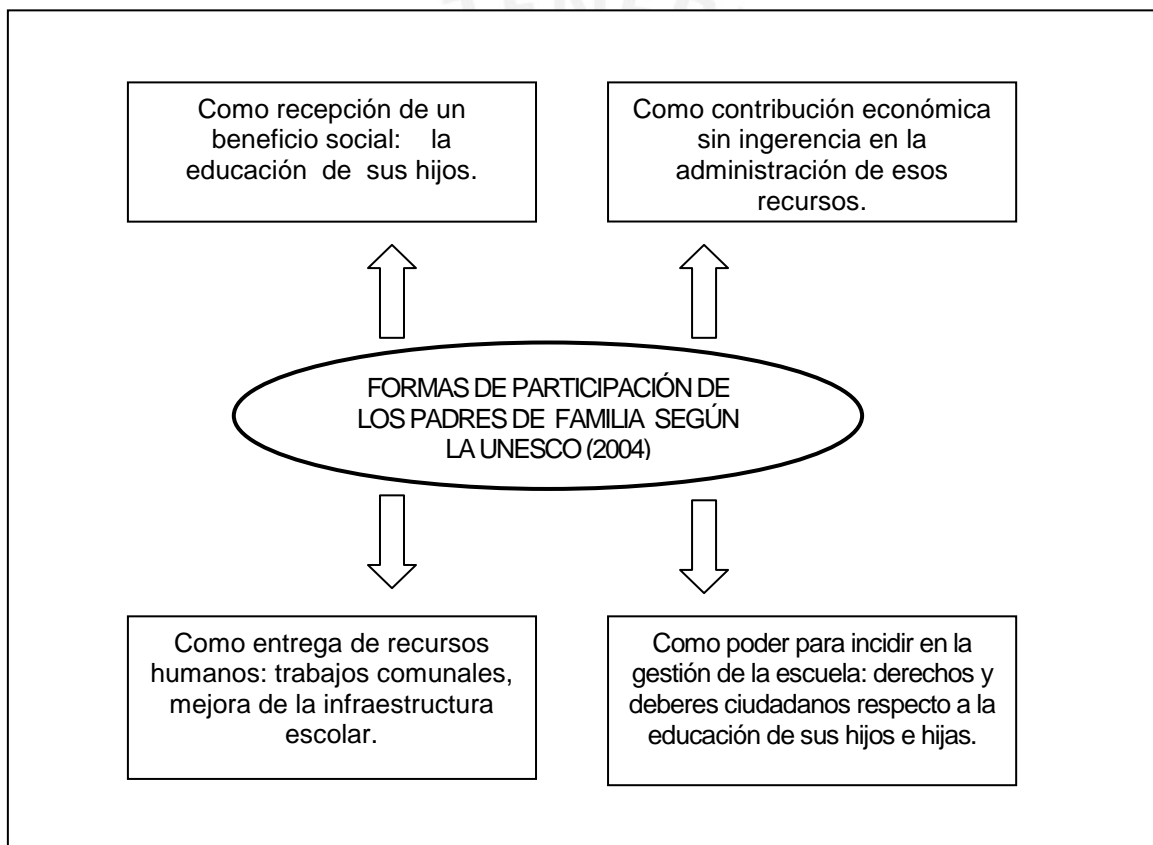
En América Latina, la participación de los padres y madres no alcanza un nivel de participación auténtica. Los espacios de participación como son los comités y asociaciones se crean, esencialmente, para canalizar el aporte material. Así lo señala el informe de la UNESCO (2004) sobre la participación de la familia en educación:

*... una gran parte de los Programas que señalan la participación de las familias como importante, ésta se concreta a través del aporte en trabajo o bienes materiales, especialmente locales. Este tipo de concepción de participación es la razón que explica en gran medida la ampliación de cobertura de la Educación Infantil en los últimos años (p. 65).*

En dicho informe, a partir de investigaciones realizadas, la UNESCO (2004) identifica cuatro tipos de participación de los padres de familia. Participación como recepción de un beneficio social como es la educación de sus hijos e hijas, por la cual los sujetos son solo receptores pasivos. Como entrega de recursos materiales, por la cual los sujetos colaboran materialmente con la escuela pero no tienen ingerencia en su administración. Como entrega de recursos humanos, por la cual los padres y madres intervienen como voluntarios(as) en jornadas comunales de construcción y mejoramiento de la

infraestructura, en el arreglo y limpieza de las aulas, en la preparación de alimentos y otros (Ver gráfico N° 2); sobre ello, el informe señala que “se aprovecha el rol de las madres y padres como primeros educadores de sus hijos e hijas en beneficio de otros niños o adultos” (p. 45). Y por último, la participación como poder para incidir en la gestión, por la cual se reconoce a los padres y madres como ciudadanos con derechos y deberes respecto a la educación de sus hijos e hijas, y se valora la importancia de sus ideas, valores y planteamientos para mejorar la calidad educativa.

Gráfico N° 2. Formas de Participación de los Padres de Familia según la UNESCO (2004)



Fuente: elaboración propia

En el mismo sentido, para Winkler (2004), en América Latina la participación de la comunidad y sobre todo de los padres y madres es fundamental debido a que ésta constituye una fuente de financiamiento a favor de la escuela pública ante la incapacidad del Estado para cubrir adecuadamente el gasto en educación. Esta aseveración de Winkler se confirma en el Proyecto Educativo

Nacional al 2021 (Consejo Educativo Nacional, 2006) para el Perú:

*toda escuela peruana debe recibir un paquete de insumos y condiciones elementales, elementos que hoy son asumidos en muchos casos por los padres de familia, sobre todo en las escuelas más pobres: materiales educativos, bibliotecas de aula, acceso a Internet y recursos tan esenciales como agua potable y energía eléctrica (Consejo Nacional de educación, 2006: 43).*

Así también, la Ley General de Educación 28044 reconoce el derecho de los padres y madres a la información sobre el proceso educativo de sus hijos e hijas, y a la participación en dicho proceso, pero también prescribe su aporte material a la escuela, tal como figura en el artículo 54 de la ley, donde se señala que a los padres de familia les corresponde:

- Informarse sobre la calidad del servicio educativo y velar por ella y por el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos.
- Participar y colaborar en el proceso educativo de sus hijos.
- Organizarse en asociaciones de padres de familia, comités u otras instancias de representación a fin de contribuir al mejoramiento de los servicios que brinda la correspondiente Institución Educativa.
- Apoyar la gestión educativa y colaborar para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de la correspondiente Institución Educativa, de acuerdo a sus posibilidades.

Se evidencia entonces, que la participación de los padres y madres goza de un sustento legal, pero ello no asegura su cumplimiento.

En relación a los espacios de participación y de acuerdo con las normas legales, los padres y madres de los estudiantes de la escuela pública en el Perú son básicamente las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) y los Comités de Aula. Sin embargo, las experiencias de investigación al respecto muestran que dicha participación se realiza también a través de otros espacios generados desde la cultura escolar y como respuesta de los padres de familia a las necesidades de la escuela.

El estudio de casos de González (2006) sobre la participación social en educación a través de la APAFA en dos escuelas públicas de Lima presenta que la participación de la gran mayoría de los padres y madres de familia consiste en la realización de trabajo comunitario, en las actividades profundas y en el pago de la cuota anual, lo cual ellos consideran una forma de contribuir con la educación de sus hijos. Los padres y madres manifiestan preocupación por los aprendizajes de sus hijos y por ello les proporcionan los materiales escolares, acuden a la escuela a pedir información sobre el rendimiento académico de sus hijos e hijas y participan en las actividades propuestas por los comités de aula o la APAFA. Así mismo, mientras los padres y madres valoran la escuela como medio para que sus hijos e hijas lleguen a ser profesionales y mejoren su nivel social, los docentes perciben que la escuela es para los “padres un trámite que hay que cumplir, una guardería o un reformatorio” (p. 335). Por otro lado, muchos de ellos no se sienten representados por la APAFA, sino que desconfían de sus dirigentes en quienes perciben afán de poder e intereses personales. Otro hallazgo importante es la existencia de una minoría de los padres de familia cuyos hijos e hijas ostentan un buen rendimiento académico, y son considerados por los docentes y directivos de la escuela como “padres responsables y comprometidos con la educación de sus hijos” (p. 338).

Por su parte, el estudio de Díaz y otros (2010) sobre la participación en el CONEI reporta que, aunque la participación de los padres y madres se realiza bajo un marco legal y aporta beneficios a la escuela, ésta es percibida como excesiva o fuera de lugar por otros actores y es entonces cuando se generan conflictos entre ellos. Puntualmente, tales conflictos surgen cuando los docentes consideran que los padres y madres no están calificados para ejercer una especie de supervisión de la labor docente o cuando los directivos se resisten a la vigilancia o rendición de cuentas sobre la administración de los recursos, y por tanto se subvalora su participación. Por esta misma razón, la participación de los padres y madres de familia en el CONEI es escasa o nula (Talavera, 2008; Muñoz Cabrejo, 2009; Díaz y otros, 2010). Estos resultados, frutos de la experiencia empírica confirman lo expresado en el informe de la CEPAL-UNESCO (2005):

*... lo habitual es que los profesores y directivos de las escuelas no sepan cómo o no desean llegar a los padres y familiares. A veces las escuelas imponen barreras a la participación de las familias porque consideran que éstas no están capacitadas, porque requiere dedicación adicional y porque resisten ser evaluadas por la comunidad (p. 80).*

Como ya se señaló anteriormente, la participación de los actores en la escuela va más allá de lo que está normado. En este sentido, las experiencias de investigación han encontrado que esos otros espacios de participación de los padres y madres son los comités de vigilancia conformados mayormente por las madres, y cuya función consiste en vigilar la hora de ingreso de los estudiantes a la escuela. De esta manera cuidan de la seguridad vial de los estudiantes, cuidan que éstos se presenten debidamente uniformados y aliñados, y que no se queden por la periferia de la escuela sino que ingresen con prontitud. Entre otras de las funciones que han asumido los padres está la de velar por la disciplina de los educandos durante el horario escolar para lo cual las madres cubren turnos rotativamente. Además, vigilan que las horas de clase sean efectivas, lo cual acarrea conflictos entre los docentes y las madres de los estudiantes (Díaz y otros, 2010).

Los conflictos generados ante la escasa valoración de la participación de los padres y madres en la gestión de la escuela a través del CONEI forman parte de la micropolítica escolar, un tema que se desarrolla con detenimiento, más adelante.

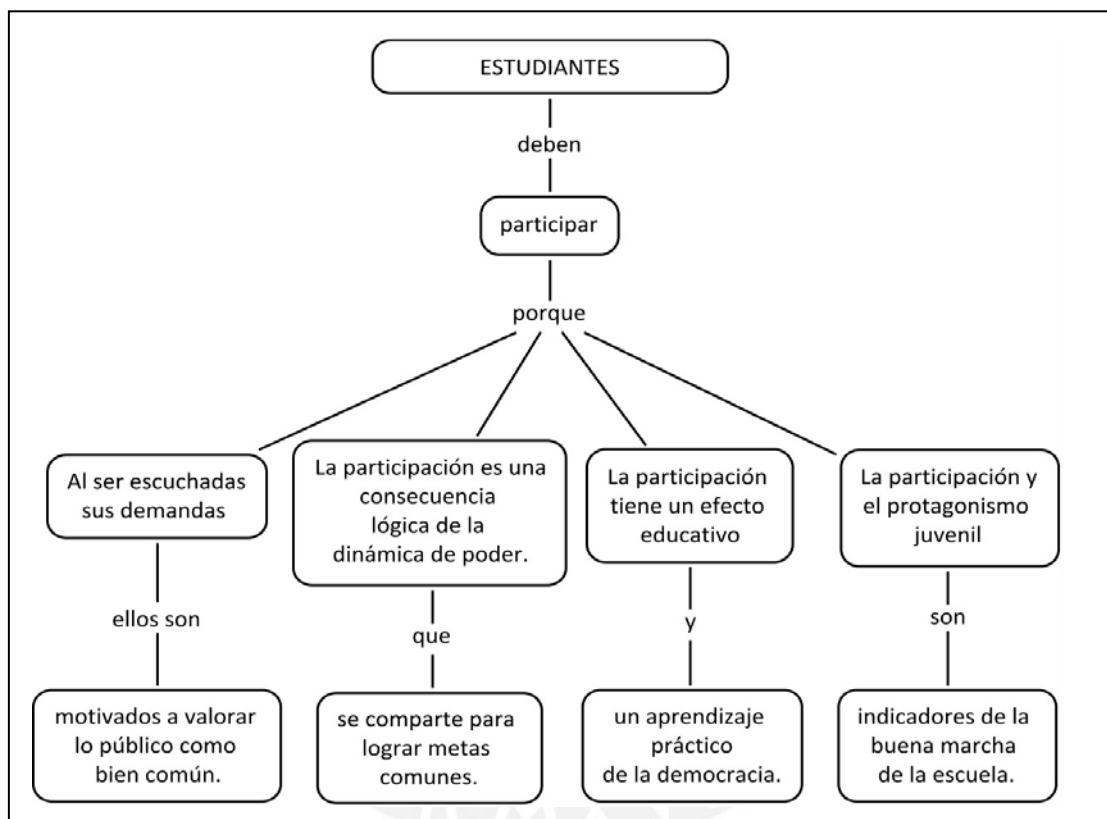
## **2.2 Espacios de participación de los y las estudiantes**

En la escuela pública, los estudiantes también son considerados actores, y por tanto, también deben participar de las decisiones que inciden en la vida de la escuela y que los afecta directamente. Pero, ¿los estudiantes están capacitados para tomar decisiones? o ¿son sus padres y maestros quienes deben decidir por ellos?

Martínez Montero (2006) señala cuatro razones por las cuales los y las estudiantes deben participar: primero, porque al ser escuchadas sus demandas, se refuerza la motivación para que valoren lo público como bien común;

segundo, porque la participación es una consecuencia lógica de la dinámica de poder que se comparte como una potencialidad para lograr determinadas metas comunes; tercero, porque la participación tiene un efecto educativo, un aprendizaje práctico y efectivo de la democracia; y cuarto porque la participación y el protagonismo estudiantil son indicadores eficaces de la buena marcha de la escuela (Ver gráfico N° 3).

Gráfico N° 3. Razones de la participación de los estudiantes (Martínez Montero, 2006)



Fuente: elaboración propia

Por otro lado, la investigación acción de Prieto (2003) en una escuela de Valparaíso en Chile sobre la percepción de los estudiantes sobre la democracia en la escuela expone que la expresión de la voz de los estudiantes es una forma concreta de participación, pero que los demás actores han desestimado su derecho y necesidad de hablar por sí mismos sobre los significados, la comprensión y las expectativas que tienen del mundo escolar del que forman parte. Luego, invalidar las voces de los estudiantes anula la posibilidad de reconocer “sus identidades y así comprender sus historias, lenguajes y cultura”



(Prieto, 2003: 2). Esta forma de ver la participación de los estudiantes, la comparte Dunleave (2008), quien aboga por el derecho ciudadano de los estudiantes a ejercer una participación activa en lo que se refiere a los aprendizajes y los cambios educativos.

*Prioritizing the role of young people as active participants in learning and educational change is not, as many authors note, a matter of turning schools over to students, but an ongoing process of recognizing that “students are genuine citizens of their schools, not merely temporary captives of them”<sup>4</sup> (Dunleave; 2008: 1).*

Tal como se ha señalado al inicio de este capítulo, la escuela es un espacio público y por tanto, el contexto privilegiado donde los estudiantes desarrollan capacidades para convivir en una sociedad participativa y democrática. Es el lugar donde los estudiantes aprenden el ejercicio de la libertad y de la intervención en lo público; donde aprenden a elegir y a tomar decisiones; el espacio donde van construyendo su identidad personal y social (Giroux, 1993; Prieto, 2003; Ugarte y Alva, 2004; Oraisón y Pérez, 2006; UNESCO-INNOVEMOS, 2008).

Sin embargo, entre la realidad que presenta la escuela y lo que aspira a ser parece haber cierta distancia y contradicción que afecta la participación estudiantil, pues como señala Santos Guerra (1995), la escuela pretende formar para la autonomía, sin embargo, en ella todo está prescrito; el currículo, los horarios, las normas, los vestidos uniformes, los materiales escolares, etc., y son los estudiantes los receptores últimos de dichas prescripciones. En el mismo sentido, la UNESCO-INNOVEMOS (2008) afirma que si los y las estudiantes no son los actores capaces de jerarquizar posibilidades y valores, y decidir responsablemente por sus acciones es porque probablemente la escuela no les está brindando las oportunidades para el desarrollo de la responsabilidad y la autonomía, y porque los adultos están habituados a decidir por ellos.

---

<sup>4</sup> Priorizar el papel de los jóvenes como participantes activos en el aprendizaje y el cambio educativo no es, como anotan varios autores, un asunto que dirige la atención de la escuela hacia los estudiantes, sino un proceso de reconocer que los estudiantes son ciudadanos genuinos de sus escuelas, y no simplemente prisioneros temporales de ellas (traducción libre).

En el Perú, la Ley General de Educación 28044 en el artículo 53 reconoce que el estudiante “es el centro del proceso y del sistema educativo” y por ello le corresponde organizarse en municipios escolares y otras organizaciones estudiantiles para ejercer sus derechos y participar responsablemente en la escuela.

No obstante, las experiencias en el contexto peruano coinciden en señalar que, tal como ocurre con los padres de familia, la participación de los estudiantes en la escuela es escasa y en muchos casos, nula. Se recoge que los estudiantes perciben que su voz no es escuchada y que no son tomados en cuenta por los adultos, quienes a su vez asumen que éstos no están preparados para participar ni para tomar decisiones de adultos que afectan la vida y la gestión de la escuela. Por otro lado, los docentes perciben que asesorar y acompañar la participación estudiantil significa una carga para ellos, y más bien, ven la participación de los estudiantes como una oportunidad para conseguir apoyo y resolver carencias materiales de la escuela. (Talavera, 2008; Muñoz Cabrejo, 2009; Díaz y otros, 2010).

Por tanto, mientras existen espacios de participación reconocidos legalmente para los y las estudiantes, también existen otros a los que se podría denominar informales surgidos de la iniciativa de los propios estudiantes, de la cultura escolar, y como respuesta a las necesidades de la escuela. Sin embargo aún las políticas educativas no logran

*encarar la política de la voz y la representación –las formas de narrativa y de diálogo- en torno a la cual, los alumnos dan sentido a sus vidas y a sus escuelas (Giroux, 1993: 178).*

En situaciones menos adversas como es el caso de la investigación sobre formación ciudadana de Rodríguez y Domínguez (2009) en ocho escuelas de la Red Fe y Alegría de Lima, Arequipa, Piura y Tacna, se encuentra que la gestión de estas escuelas sí alienta la participación activa de los estudiantes a través de los municipios escolares y los consejos estudiantiles conformados por los líderes de cada grado de estudios. Sin embargo, el análisis lingüístico del discurso de los estudiantes revela que éstos se asumen más beneficiarios que

agentes respecto de su formación, además de la pasividad y ausencia de espíritu crítico que revela el discurso. Igualmente, se encuentra que existe contradicción entre lo que saben los estudiantes sobre ciudadanía democrática y lo que dicen sobre su experiencia, lo cual denota que poseen un conocimiento sobre el tema más teórico que vivencial. Por ello, “la participación estudiantil parece ser más funcional a los intereses y necesidades definidos por la institución educativa” (Rodríguez y Domínguez, 2009: 118).

Volviendo a la escasa valoración de la participación de los y las estudiantes, ésta es una realidad que se explica cuando en el contexto cotidiano de la convivencia se produce la invisibilización de los sujetos quienes no son percibidos como actores; por tanto, la visibilización de los sujetos requiere del reconocimiento del otro en igualdad de condiciones y de derechos, y además, como sujeto individual y social (Ugarte y Alva, 2004; Ugarte y otros, 2006; UNESCO-INNOVEMOS, 2008).

Además, desde la perspectiva sociocultural, la UNESCO-INNOVEMOS (2008: 29) sustenta que los actores son sujetos con capacidad de agencia, de lo cual ya se ha hablado anteriormente, y si esto se aplica a los y las estudiantes se puede decir que éstos poseen la capacidad para actuar y “reiterar el mundo en el que viven”, para actuar con otros y construir significados de él. Luego, no es la sociedad ni los maestros quienes moldean al estudiante, sino que es él o ella quien reconstruye a nivel individual los mensajes que recibe de los padres, maestros, o de otras experiencias sociales, y construye el sí mismo personal a través de un proceso de negociación interpersonal. Por consiguiente,

*la creencia de que los alumnos y alumnas no están preparados para decidir o participar es una falacia, pues nunca lo estarán si la escuela no les brinda oportunidades para ejercer tales habilidades (UNESCO-INNOVEMOS, 2008: 37).*

### **2.3 Espacios de participación de los y las docentes**

Una consideración que goza de amplio acuerdo entre los teóricos es que el docente es el factor decisivo para el éxito de las reformas educativas y para la

mejora de la calidad del servicio educativo que brinda la escuela. Sin embargo, ello requiere de la participación auténtica de los docentes, tanto en los aspectos administrativos como pedagógicos de la gestión escolar.

Las tendencias de democratización de la educación de las últimas décadas en América Latina como la descentralización auspiciaron mayor autonomía en la toma de decisiones para las escuelas, y por tanto para los actores, en este caso para los docentes. Y tal como lo afirman Cuenca y Muñoz (2006), la descentralización prometía la redistribución de poder en vistas al fortalecimiento de las identidades locales y a una mayor igualdad de oportunidades, sin embargo, las demandas en estos aspectos siguen estando vigentes.

Acerca de la participación de los docentes en la gestión de la escuela, Ball (1989) señala que los docentes apenas conservan el control en su propia aula en un medio escolar que funciona en aparente democracia a través de reuniones, asambleas y comités; donde parece que todos participan, pero las decisiones son tomadas por los niveles de autoridad superior. En el mismo sentido, Giroux (1993) critica que se desplace a los docentes “de la elaboración y análisis de los planes de estudios” (p. 272) bajo una racionalidad instrumental que separa a quienes planifican y manejan el conocimiento de quienes ejecutan. De manera que los docentes de escuelas públicas se han convertido en técnicos que deben ejecutar directivas de otros considerados expertos, y se niega su condición de intelectuales críticos y transformadores.

Esta postura de Ball (1989) y Giroux (1993) se confirma en el contexto educativo latinoamericano. El informe de CEPAL-UNESCO (2005) sobre inversión en educación pone el acento en la importancia del docente para que las reformas educativas en América Latina produzcan buenos resultados en el aprendizaje de los educandos. Pero, a la vez reconoce que la cuestión docente es uno de los nudos críticos de la actual situación educativa, y que no basta con el incremento salarial y la capacitación docente sino que aún falta promover su desarrollo profesional y humano.

Así mismo, dicho informe muestra que los docentes son un grupo de baja auto-estima que no se percibe valorado por la sociedad y viene afrontado el detrimento de sus ingresos y su calidad de vida; y que además de la desvalorización social y económica,

*los docentes siguen vistos como ejecutores pasivos de lo que se decide en los niveles superiores, operando los currículos y cambios en los cuales no han tenido ni voz, ni presencia, ni capacidad para tomar decisiones. Todas estas condiciones (...) crean un clima adverso para la cooperación y la negociación (CEPAL-UNESCO, 2005: 98).*

Esta realidad que afrontan los docentes en América Latina por la que difícilmente tienen acceso a los importantes cambios curriculares y pedagógicos que provienen de la administración central, es el contexto en medio del cual se desarrolla la participación de los docentes en la gestión de la escuela pública.

Orientando el tema hacia el contexto peruano, se encuentra que el artículo 56 de la Ley General de Educación 28044 recoge que los docentes son los agentes fundamentales del proceso educativo y su misión consiste en contribuir al desarrollo humano de los estudiantes en todas sus dimensiones; y entre otras atribuciones, le corresponde:

- Planificar, desarrollar y evaluar el proceso educativo.
- Participar en el desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI), y también en los proyectos educativos a nivel local, regional y nacional.
- Integrar sindicatos y asociaciones profesionales.

Asimismo, según el artículo 52 de dicha Ley, se reconoce la participación de los docentes en el Consejo Educativo Institucional, representando a sus colegas para ejercer las funciones de participación, concertación y vigilancia de la gestión de la escuela. Adicionalmente, el artículo 27 del Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo (D. S. N° 009-2005-ED) prescribe la participación de los docentes en el Consejo Académico de la escuela, a través de representantes de cada nivel propuestos por los docentes y designados por

el director. En esta instancia cumplen funciones de diseño, ejecución y evaluación de los procesos de gestión e innovación educativa.

Se evidencia pues que el marco legal da apertura a diversos espacios de participación democrática de los docentes, tanto en los aspectos administrativos como pedagógicos de la gestión; no obstante, esta participación estaría mediada por el estilo de gestión, la cultura escolar y el contexto macropolítico y micropolítico de la escuela.

Al exponer los resultados de su análisis documental sobre la participación docente y gremial a través del Sindicato Único de trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), Ucelli (2006) sostiene que los docentes del sector público representan un importante factor social y político para promover mejores niveles de calidad educativa en el Perú, pero,

*en el ámbito de la práctica y de la innovación educativa “desde abajo”, se identifica que la mayoría de instituciones que promueven participación en la escuela llega con una agenda propia, y, dentro de ella, el maestro es un aliado fundamental pero rara vez el grupo objetivo (Ucelli, 2006: 202).*

El análisis de Ucelli (2006) destaca que los aspectos políticos e ideológicos de la identidad docente no se toman en cuenta en las iniciativas que promueven procesos de innovación educativa y perfiles ideales del docente. Y así, su identidad aparece fragmentada; no se reconoce su condición profesional y política, ni el necesario rol protagónico de los docentes en los procesos de cambio en educación.

Por otro lado, el análisis de Cuenca y Muñoz (2006) sobre los resultados de la encuesta de opinión sobre la descentralización realizada por (IMASEN) a un mil ochocientos uno actores entre docentes, formadores de docentes y estudiantes de pedagogía, indican que para los docentes el proceso de descentralización ha contribuido poco o nada en la mejora de la calidad educativa y definen este proceso como solo transferencia del poder central a los gobiernos regionales lo cual equivale a la repartición de poder a nivel de autoridades. De esta manera, para los docentes participantes en el estudio, la descentralización queda

convertida en asuntos de gobierno, donde la participación de los actores y su importancia para dicho proceso no cuentan.

El estudio etnográfico de Cuglievan y Rojas (2008) en cinco escuelas públicas de Lima, sobre autonomía escolar, revela que la participación de los docentes en la gestión de la escuela es de carácter formal que consiste en cumplir con la entrega de documentos oficiales y con la normativa de la administración estatal. Además, se revela un desconocimiento de los docentes sobre el proyecto Educativo Institucional (PEI) elaborado por un reducido grupo de docentes, así como la falta de espacios de diálogo y reflexión sobre su labor pedagógica y los objetivos que identifican a la escuela. Ello, los mantiene aislados en sus aulas, divididos y “sin norte”; o uniendo fuerzas solo para resolver problemas circunstanciales y de corto plazo como la indisciplina escolar y actividades del calendario cívico. La falta de tiempo, debido a que muchos docentes trabajan en dos escuelas interfiere en la necesaria comunicación para evaluar, reflexionar y pensar juntos sobre la práctica docente cotidiana. Es así que, en ocasiones, los docentes asumen actividades y proyectos planificados desde la macropolítica, como por ejemplo el plan lector, pero solo por cumplir, sin haber evaluado y reflexionado antes en las necesidades e intereses de los estudiantes.

En cuanto a la participación docente en el CONEI, el estudio realizado por Díaz y otros (2010) muestra que la participación de los docentes tiene mayor protagonismo que la de los padres de familia y los estudiantes. Los docentes que participan en el CONEI perciben que su participación ha sido motivo de cambios importantes como la mejora de la disciplina escolar y la gestión de proyectos para mejorar la infraestructura escolar, pero no se recoge incidencia alguna en temas de gestión pedagógica o de mejora del rendimiento escolar. Aún así, la participación de los docentes está sujeta a la autoridad del director, como se verá más adelante.

#### **2.4 La participación de los directores y directoras**

Hablar de la participación de los directores y directoras en la gestión de la

escuela orienta la reflexión hacia las funciones que éstos y éstas cumplen, y cómo las cumplen; particularmente, cómo encaran la toma de decisiones, lo cual imprime un estilo de gestión al desempeño directivo.

El estudio de Lambert (2006) sobre las incidencias de las capacidades de liderazgo educativo en el rendimiento escolar en 15 escuelas elementales de Dakota en EEUU, señala que existe una relación directa entre participación y capacidades de liderazgo del director, y a partir de ello señala que a menor capacidad de liderazgo menor participación. Cuando el director es un gestor *autocrático* se incrementa la dependencia de los actores y el paternalismo, y el rendimiento escolar es pobre. Cuando es un gestor *permisivo*, se incrementa el individualismo, la falta de responsabilidad y de compromiso entre los demás actores, y se estanca el rendimiento escolar. Cuando el director forma *un equipo líder* con docentes escogidos, la información no es fluida sino limitada para algunos actores, surge la polarización entre grupos, la innovación y la excelencia solo llega a un sector de la escuela, y la calidad educativa no es equitativa. Cuando el director y todos los demás *actores comparten el liderazgo*, se da paso a una visión compartida, al trabajo colaborativo y a la acción colectiva; y el rendimiento de los estudiantes es alto o mejora gradualmente.

Por otro lado, Lambert (2006) evalúa la posibilidad de que la escuela funcione sin un director y cuándo es que la escuela está lista para ello. Luego sustenta que son varias las razones por las cuales una escuela debe tener un director: porque una persona con habilidades de participación y liderazgo puede ser un modelo para los iniciados, y puede lograr lo más conveniente y necesario para la escuela; porque esta persona es capaz de representar legalmente a la escuela frente a instituciones externas, lo cual es muy necesario; además del hecho probable de que antes que llegue un director donde haga falta, el comportamiento docente ya corresponde en gran medida al del director. Además, si el director está listo para “letting go of power and authority”<sup>5</sup> (p. 253), entonces es más probable que mejore la calidad educativa de manera gradual y permanente.

---

<sup>5</sup> Desprenderse de su poder y autoridad (traducción libre).



El análisis micropolítico de Ehrich y Cranston (2004) sobre el rol del director en equipos directivos en escuelas del Reino Unido del proyecto School Base Mangment<sup>6</sup> reporta que éste juega un rol decisivo pues el equipo no puede subsistir sin el liderazgo del director, al ser él quien tiene la autoridad y el poder de crear las condiciones para que otros participen y compartan la toma de decisiones. El director es quien fija las reglas y la agenda para el desarrollo de las reuniones, y él es director y miembro del equipo directivo a la vez. Frente a ello, los autores citados recomiendan el estudio de los aspectos micropolíticos de los equipos directivos para comprender la ideología y los valores que unen a sus miembros y así fomentar un liderazgo real.

Precisamente, desde la perspectiva micropolítica, el director se sitúa en el lugar de máxima autoridad y con mayor grado de poder en la estructura jerárquica de la escuela organizada por estamentos y órganos de gobierno. Siendo él, el elemento central de la micropolítica escolar (Santos Guerra, 1995; Ball, 1995).

En América Latina, el informe de CEPAL-UNESCO (2005) se refiere a la calificación de los directores y directoras de escuelas quienes en su mayoría carecen de capacidades organizativas y por tanto, de idoneidad para asumir el liderazgo de la gestión de la escuela. Estas carencias unidas a una cultura autoritaria estarían bloqueando la participación democrática. En este sentido, CEPAL-UNESCO recomienda que:

*es necesario fortalecer la capacidad de liderazgo de los directivos para transformar efectivamente la cultura de las instituciones escolares. Se trata aquí de generar climas propicios para mejorar el rendimiento del trabajo docente y el desempeño de los alumnos con una gestión escolar participativa, abierta y centrada en el logro de aprendizajes (p. 86).*

Las experiencias de investigación permiten aproximarse mejor a las ideas anteriormente expuestas. Aquellas realizadas en el Perú confirman la ubicación del director en el nivel más alto de la jerarquía de la escuela y cómo en algunos casos la cultura escolar alienta esa posición de autoridad.

---

<sup>6</sup> SBM consiste básicamente en la descentralización del poder respecto a la gestión de la escuela, al director, a los docentes, los padres y los estudiantes.

Los hallazgos de Cuglievan y Rojas (2008), investigación antes citada, presentan la distorsión de las funciones del director quien es percibido como la figura más importante y el conductor de la escuela de quien los actores esperan mucho, el responsable de la gestión, quien “hace de todo”. La mayor carga del director es la función administrativa que generalmente se reduce a gestionar recursos materiales para la escuela y trámites burocráticos provenientes de la UGEL (Unidad de Gestión Educativa Local). Esta recarga de funciones le impide liderar la gestión pedagógica la cual delega a los subdirectores si los hay; de manera que se desentiende de la eficacia del desempeño docente, de sus demandas por asesoramiento pedagógico y de lo que ocurre en las aulas. Esto refuerza el aislamiento de los docentes al interior de sus aulas y la resistencia a la supervisión interna. La autonomía conferida al director desde el Estado consiste principalmente en la libertad para gestionar recursos propios, y el director lo asume como prioridad pues de no ser así pierde el reconocimiento de los actores, con el riesgo de convertirse en el director que “no hace nada”.

En cuanto a las investigaciones sobre participación en el CONEI, los resultados también dan cuenta del rol preponderante del director como presidente del CONEI. Los datos empíricos revelan que los actores perciben que el buen funcionamiento del CONEI depende del director, de manera que la participación de sus miembros adopta características de subordinación. Generalmente, los actores se reúnen para tratar temas de agenda determinados por el director, y para coordinar cómo secundar sus iniciativas. Además, los sujetos consideran que si el director desempeñara bien sus funciones, el CONEI ya no sería necesario, pues éste se concibe como una instancia de “apoyo” a la gestión del director (Díaz y otros, 2010; Muñoz Cabrejo, 2009).

*El director es la “cabeza de la organización”, la figura principal y de él depende el buen o mal funcionamiento de la escuela y del CONEI. Ello evidencia una cultura escolar que se mantiene centrada en el director, a pesar de los intentos de involucrar a otros en la gestión de la escuela. El buen desenvolvimiento de los miembros depende de la gestión del director y aseguran que si él les da el espacio, se pueden hacer “buenas cosas” dentro de los canales normativos (Díaz, Alfaro, Calderón y Álvarez, 2009: 42).*

Es importante destacar que tanto el estudio de Díaz (2010) como el de Muñoz Cabrejo (2009) coinciden en sus hallazgos respecto a la concepción que tiene el director del grupo CONEI: un “apoyo” a su gestión, lo cual no equivale a cogestión. Y nuevamente sale a relucir que no se percibe al otro en condiciones de igualdad; no se percibe al sujeto agente; y por tanto, la participación se reduce a un nivel asistencial, representativo y consultivo, muy lejano a la participación auténtica. Esta situación muestra que es necesario:

*democratizar el poder, reconocer el derecho de voz de los alumnos, de los profesores, disminuir el poder personal de los directores, crear instancias nuevas de poder como los Consejos de Escuela, decisorios y no solamente consultivos (Freire, 1994: 93).*

En síntesis, los espacios de participación de los actores de la escuela son promovidos por la normativa estatal, pero también por iniciativa de los actores frente a las necesidades de la escuela (ver gráfico N° 4).

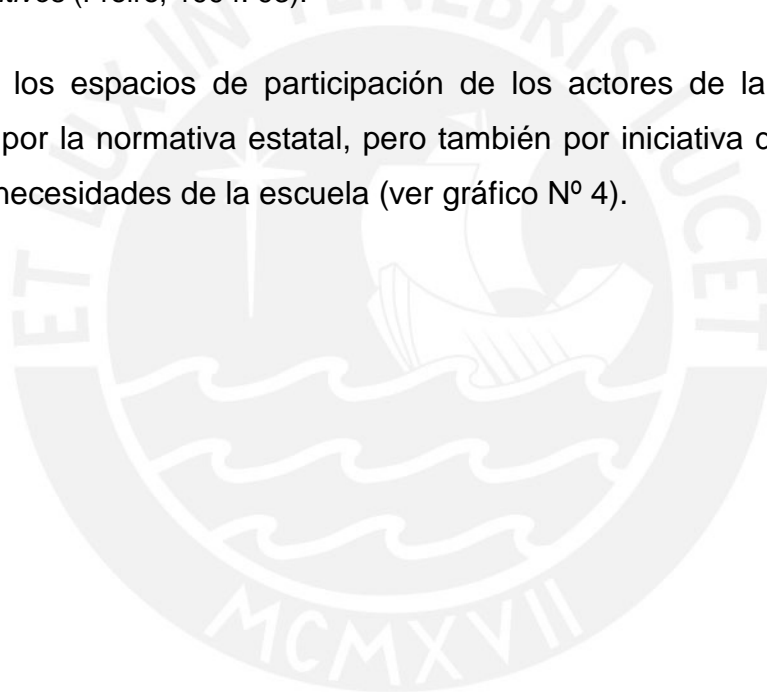
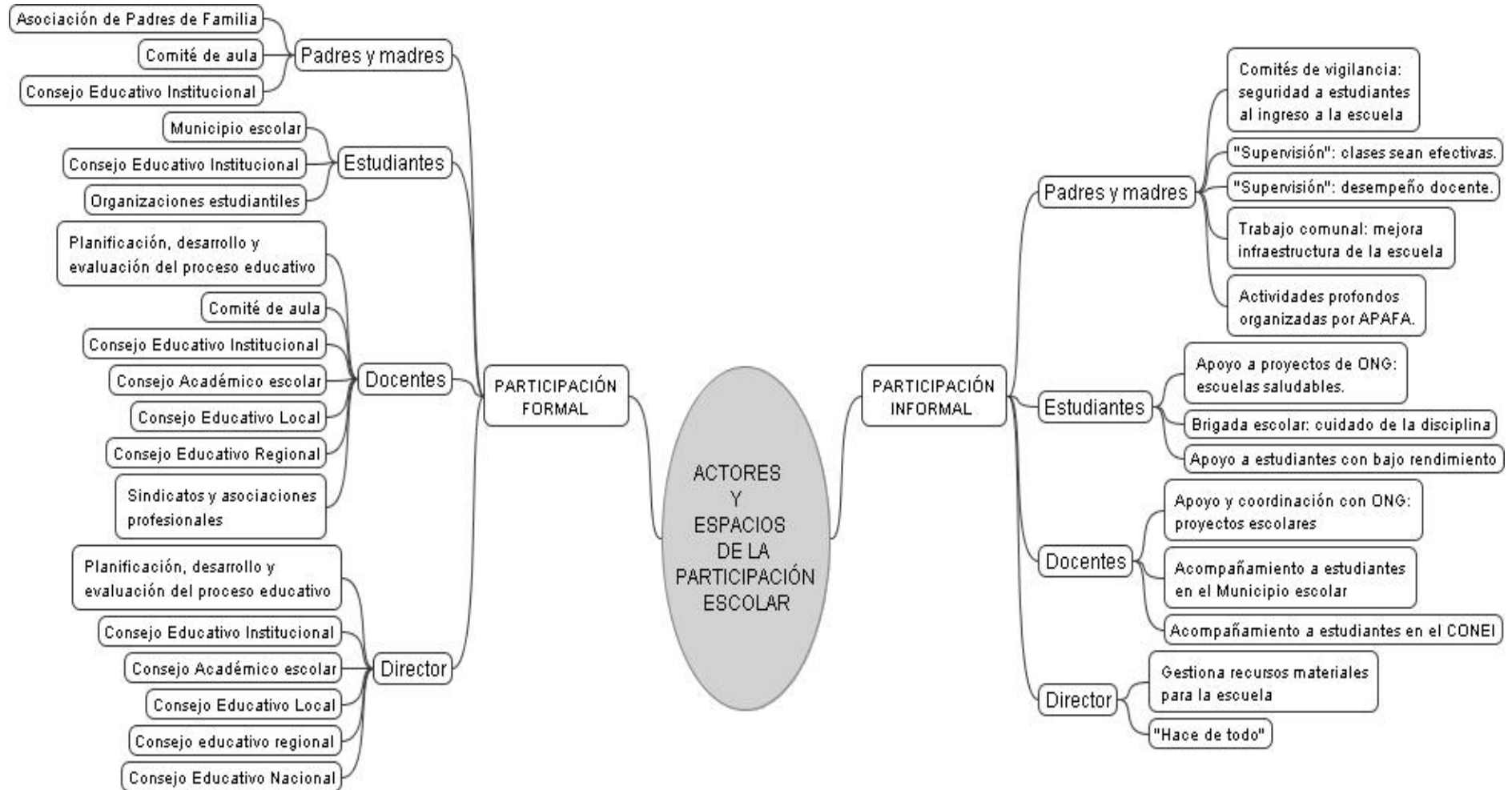


Gráfico N° 4. Actores y espacios de la participación escolar



Fuente: elaboración propia

## CAPÍTULO III

### LA PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO ESCOLAR

La escuela democrática se caracteriza por dos aspectos fundamentales: la gestión democrática y la participación activa de los actores (Nugent y Money, 2008), la cual encuentra en el consejo escolar uno de sus canales privilegiados. En este apartado se aborda el tema de la participación de los actores en el consejo escolar, entendiéndose la participación desde la concepción de participación auténtica, tal como se ha señalado al inicio del primer capítulo.

Entre los diversos espacios de participación en la escuela, está el consejo escolar, el cual se presenta aquí a partir de la revisión de la literatura y los resultados de investigaciones, para luego desarrollar los principales aspectos de la micropolítica y macropolítica escolar, contextos en los cuales existen y se desarrollan los consejos escolares. De la micropolítica escolar se destacan los fenómenos de interacción compleja de los actores como las relaciones de poder, el conflicto, la diversidad de metas, los grupos de interés, la diversidad ideológica y la cultura escolar.

Cabe aclarar que aunque en el contexto peruano se habla de *Consejos Educativos Institucionales*, en este desarrollo se emplea la denominación *consejo escolar* por ser el término genérico que usualmente figura tanto en la literatura latinoamericana como europea para referirse a una forma de asociación o instancia en la que están representados todos o casi todos los actores de la escuela.

#### 3.1 Los consejos escolares

Hablar de consejo escolar es hablar de participación. Así, 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: 53). El consejo escolar es aquel 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: 78). Así mismo, el consejo escolar es el medio por excelencia para relacionar escuela y comunidad (Shaffer, 1994).

En el Perú el consejo escolar recibe el nombre de *Consejo Educativo Institucional* (CONEI), el cual se reconoce como:

- una instancia desde la cual la sociedad interviene directamente en la gestión de la educación (Talavera Minchola, 2008: 12)
- espacio de participación formal que responde a las exigencias normativas del sector (Cuglievan y Rojas, 2008: 332)
- una instancia autorizada y legitimada de cogestión educativa (Muñoz Cabrejo, 2009: 45)
- un 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, 2010)
- un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana (Ley General de Educación 28044, art. 69)

Estas concepciones sobre el CONEI, en cierto modo corresponden al terreno del deber ser; por ello, a continuación se presenta cómo definen los propios actores al consejo escolar y al CONEI, desde los resultados provenientes de diversas investigaciones. Una de ellas realizada en España y cuatro en el Perú. La concepción del consejo escolar y el CONEI que manifiestan los actores (ver tabla N° 3) proviene de su propia experiencia de participación. Considerar el consejo escolar o el CONEI como una instancia de apoyo a la gestión del director aparece como percepción recurrente.

Así mismo, los actores expresan la valoración positiva que poseen sobre el consejo escolar y el CONEI (ver tabla N° 4). En esta mirada al CONEI se destaca la condición de legitimidad del consejo escolar debido al respaldo legal del que goza, así como su incidencia en la mejora de diversos aspectos de la escuela, y en los aprendizajes que desarrollan sus miembros.

Tabla N° 3. Concepciones sobre el consejo escolar y el CONEI

González Granda (2004) España	Talavera (2008) Perú	Cuglievan y Rojas (2008) Perú	Muñoz Cabrejo (2009) Perú	Díaz y otros (2009) Perú
Elemento de respaldo a la dirección.  Pequeño modelo de gestión en una comunidad heterogénea.	Instancia de mayor reconocimiento en la escuela	Herramienta de gestión.	Instancia que mejora las condiciones de aprendizaje.	Apoyo a la gestión del director.

Fuente: elaboración propia

En oposición, se presenta también la valoración negativa de los actores acerca del consejo escolar y el CONEI, pero en mayor proporción (ver tabla N° 5). Los aspectos recurrentes se refieren a la falta de idoneidad de sus miembros en cuanto al ejercicio de sus funciones, y al nivel de participación que no llega a la toma de decisiones.

Tabla N° 4. Valoración positiva del consejo escolar y el CONEI

González Granda (2004)	Talavera (2008)	Cuglievan y Rojas (2008)	Muñoz Cabrejo (2009)	Díaz, Alfaro, Calderón y Álvarez (2009)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación y preocupación por la vida del colegio.</li> <li>• Cumple sus funciones legales.</li> <li>• Garantiza el diálogo y el conocimiento sobre los asuntos importantes que rigen la vida de la escuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control a los profesores.</li> <li>• Fortalece habilidades comunicacionales, organizacionales y de liderazgo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han instalado oficialmente en las escuelas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La representación de todos los actores.</li> <li>• Espacio de aprendizaje.</li> <li>• Oportunidad para opinar.</li> <li>• Mejora de la escuela.</li> <li>• Tiene respaldo de la comunidad educativa.</li> <li>• Trabajo en equipo.</li> <li>• Control de asistencia de docentes y estudiantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución de problemas.</li> <li>• Mejoramiento de la infraestructura.</li> <li>• Mejoramiento de la disciplina escolar.</li> <li>• Vigilancia de la asistencia de los docentes.</li> <li>• Vigilancia del cumplimiento de la jornada escolar.</li> <li>• Fiscalización de la administración de los recursos.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

Los datos presentados brindan, a grandes rasgos, un panorama de la participación en los consejos escolares y el CONEI, lo que permite comprender los aspectos micropolíticos que tienen lugar en la dinámica participativa.

Tabla nº 5. Valoración negativa del consejo escolar y el CONEI

González Granda (2004)	Talavera (2008)	Cuglievan y Rojas (2008)	Muñoz Cabrejo (2009)	Díaz, Alfaro, Calderón y Álvarez (2009)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se tratan temas ajenos al funcionamiento del centro.</li> <li>• Escasa capacidad de poder decisorio.</li> <li>• La administración le da muchos poderes, pero luego son ellos y no el consejo quienes resuelven los problemas.</li> <li>• Hay gente que está por figurar y no para aportar ideas.</li> <li>• Falta de operatividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actores no logran distinguir sus funciones.</li> <li>• Busca que los actores no continúen cumpliendo labores de apoyo logístico y no permite hacer visibles otras funciones.</li> <li>• Actores se limitan a funciones de colaboración material.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actores no participan en elaboración del PEI.</li> <li>• No escucha la voz de los estudiantes.</li> <li>• En la práctica no se reconoce como instancia de participación ni toma de decisiones.</li> <li>• Resistencia a incorporar a padres de familia y estudiantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actores no distinguen entre actividades del CONEI y trabajo comunal.</li> <li>• Participación llega al nivel formal.</li> <li>• Solo conocimiento nominal de sus funciones.</li> <li>• Falta de compromiso de los actores.</li> <li>• Mejoran las condiciones de aprendizaje pero no el aprendizaje mismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carga de trabajo adicional no reconocido.</li> <li>• Desconocimiento sobre sus funciones.</li> <li>• Resistencia a incluir actores críticos.</li> <li>• No todos los actores son idóneos.</li> <li>• Falta claridad en la normativa.</li> <li>• Resta participación a padres de familia y estudiantes.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### 3.2 El consejo escolar en la micropolítica de la escuela

El consejo escolar existe y se desenvuelve en medio de la organización escolar, la cual se considera un espacio político como se ha señalado anteriormente. Según la perspectiva micropolítica, la vida de la escuela se caracteriza por “power relationship, conflict and the policy process<sup>7</sup>” (Marshal y Scribner citados por Flessa, 2009: 331). Es decir, que en la escuela se experimenta un estado de desorden o un orden permanentemente negociado; una teoría que contrasta con otra tradicional, formal y predictiva que a su vez destaca el orden

<sup>7</sup> Las relaciones de poder, el conflicto y el proceso político (traducción libre).



de las escuelas en base a estructuras racionales, metas claras y consensuadas (Bardisa, 1997).

En su artículo sobre micropolítica educativa y liderazgo distribuido, Flessa (2009) sostiene que el estudio de la organización escolar y el liderazgo educativo desde la perspectiva micropolítica ayuda a comprender mejor las situaciones de injusticia e inequidad que se vive en la escuela y que generalmente son ignoradas por los procesos estandarizados de gestión. Igualmente, una mirada micropolítica de la escuela ayudaría a comprender mejor las tensiones entre grupos diversos; por qué los actores se unen para apoyar u oponerse a tal o cual proyecto del director, por ejemplo.

A todo esto, se entiende por micropolítica a:

*las estrategias con las cuales los individuos y grupos que se hallan en contextos educativos tratan de usar sus recursos de poder e influencia a fin de promover sus intereses (Hoyle citado por Ball, 1989: 35).*

En el mismo sentido, el propio Ball (1989) plantea que él se refiere a micropolítica para relacionar los intereses de los actores, la lucha por el mantenimiento del control y los conflictos que surgen en torno a la conducta política de los actores. A lo cual, Bernal Agudo (2004) añade que este enfoque se alimenta del paradigma sociocrítico.

Desde la perspectiva micropolítica, Ball (1989) analiza la organización escolar a partir de estas categorías: poder en oposición a autoridad, diversidad de metas en oposición a coherencia de metas, disputa ideológica en oposición a neutralidad ideológica, conflicto en oposición a consenso, intereses en oposición a motivación, actividad política en oposición a toma de decisiones y control en oposición a consentimiento.

Planteada así la perspectiva micropolítica de la escuela, estos mismos criterios pueden ser aplicados para comprender la participación de los actores en el padres y madres de de familia, estudiantes, docentes, personal no docente y directivos.

### 3.2.1 Las relaciones de poder

El ejercicio de una participación auténtica supone que los sujetos afronten tensiones y disputas de poder. Además, está visto que la distribución del poder en la organización escolar no se resuelve mediante un organigrama. Wohlstetter y Mohrman (2005) reportan que en el proyecto School Based Management se encara la distribución de poder entre los actores mediante la creación de espacios de participación para la toma de decisiones como los consejos escolares, los comités y subcomités, tanto de padres y madres como de maestros y de personal no docente. De tal forma que el rol y el poder del director no desaparece sino que cambia constantemente. Él es algunas veces asesor en cuestiones legales, facilitador de procesos de cambio, motivador y difusor de una visión educativa común. Ello desarrolla la confianza y motiva la participación de los actores, la cual siempre se muestra crítica ante la puesta en práctica de nuevos procesos de gestión.

Citando a Hindess, Ball (1989) explica el concepto de poder como acción de control y ejercicio de la voluntad para lograr los objetivos propuestos mediante estrategias de acción en confrontación con otros.

El hecho de que en el consejo escolar se reúnan actores representantes de distintos estamentos de la escuela, supone la existencia de conflictos y de espacios de poder, debido a que no todos están en iguales condiciones en cuanto al ejercicio de poder, y cada uno de ellos posee distintos intereses y expectativas (Andrade, 2004; Cornwall y Coelho, 2007). Es precisamente la desigualdad de condiciones respecto al poder, el elemento que configura la micropolítica escolar en la cual se desenvuelve el consejo escolar. En el ámbito micropolítico, las relaciones de poder pueden entenderse en permanente estructuración y reestructuración del ejercicio de poder que conduce a los actores a una constante pugna por “significados, acciones y recursos” (UNESCO, 2004: 32).

A esto añade Bardisa (1997) que cuando los miembros de una organización piensan y actúan distinto se convierten en agentes políticos que van a emplear

diversas estrategias de juego de poder para alcanzar su objetivos personales o colectivos. En este sentido,

*la perspectiva micropolítica plantea que el orden en las escuelas está siendo siempre negociado políticamente, y que por debajo de esa negociación hay una lógica interna (...). El análisis micropolítico pone el acento en la dimensión política de la escuela, caracterizada en su interior por la presencia de intereses diferentes, por el intercambio, la influencia y el poder (Bardisa, 1997: 20).*

Luego, sale a relucir nuevamente que la escuela no es un espacio neutro sino que es un espacio político, un espacio público; y en este contexto, la dinámica participativa del consejo escolar adquiere connotaciones similares. La subvaloración de la participación de los padres y madres, y de los estudiantes por un lado; y el marcado liderazgo de los docentes y el director por otro, revela la desigualdad en el ejercicio de poder, lo cual se resuelve en la actividad política o en su contraparte: la toma de decisiones a favor de los intereses de unos y en desmedro de los intereses de otros.

En el caso del CONEI, el manejo del poder se revela en la toma de decisiones, uno de los nudos críticos. Los resultados de las investigaciones realizadas muestran que éste es un nivel de participación aún no alcanzado, lo cual quiere decir que la actividad política que realiza un sector de los actores está caracterizada por la defensa de sus intereses debido a que gozan de una mayor cuota de poder como es el caso del director.

### **3.2.2 El conflicto: inherente a la vida de la organización escolar**

En lo referente al conflicto, siguiendo los estudios de March, Baldrige, Collins, y March y Olsen, Ball (1994) considera que éste es el resultado de la disputa por el control debido a que hay primacía de metas, objetivos e intereses de los sujetos con distintas ideologías. Es decir que el conflicto es una suerte de respuesta ante la desigualdad de poder; además,

*Unido a este concepto de poder surge la consideración del conflicto como algo connatural a las organizaciones. La perspectiva micropolítica recoge la percepción del conflicto que hace la teoría sociocrítica, superando la visión tecnocrática positivista y la hermenéutica interpretativa (Bernal Agudo, 2004: 8).*

Según Jares (1997), el conflicto puede ser visto desde distintas racionalidades como fenómeno indeseable que debe ser erradicado en aras de la eficacia; o como deficiencia en las relaciones interpersonales debido a ideas erróneas de los actores, quienes al tomar conciencia de ello se da por superado el conflicto; o como una situación inherente a la vida de la organización escolar e instrumento necesario para suscitar cambios. Esta última racionalidad coincide con la concepción de conflicto de Bernal Agudo (2004) antes citado, de lo cual podría afirmarse que la participación escolar genera conflicto, y en consecuencia, podría generar cambios.

Desde una mirada al conflicto en el seno de la vida cotidiana escolar, Batallán (2003) lo define como el desencuentro entre el mandato político y el mandato educacional que recibe la escuela en un contexto en el que prima la autoridad ligada al poder. Entonces ¿Cómo superar el conflicto?

No se trata de evitar el conflicto o de silenciarlo sino de enfrentarlo positivamente, considerándolo como un valor, como una motivación, y como motor de cambio, siempre que dé paso al debate, a la reflexión, a la correlación de fuerzas, y a la crítica pedagógica (Jares, 1997).

El conflicto pone en evidencia la diversidad de metas, los grupos de interés y la diversidad ideológica, como se desarrolla a continuación.

#### **a. La diversidad de metas: ausencia de consenso**

En oposición al supuesto tradicional de que una organización se caracteriza por tener una meta común, Ball (1989) afirma que las estructuras organizativas de las escuelas dan lugar al desacuerdo y a la diversidad de metas y objetivos. En este sentido, las relaciones entre los actores de las organizaciones escolares se caracterizan por la ausencia de consenso.

Al referirse a la gestión, Andrade (2004) comenta que la falta de consenso se debe a:

*que la participación trae al proceso de gestión a actores con perspectivas, intereses y expectativas que no son necesariamente coincidentes ni fácilmente compatibles. Como es natural, ello genera tensiones, resistencias y/o ambigüedades que inevitablemente afectan dicho proceso (Andrade, 2004: 10).*

Los resultados de la experiencia empírica dan cuenta que los padres y madres tienen claro que una de sus metas es mejorar las condiciones materiales de la escuela y la calidad educativa por el bien de sus hijos, lo cual no necesariamente podría ser la meta de los docentes y los directivos. Más allá de la diversidad de metas se observa la falta de metas claras en los distintos estamentos o al menos éstas no se perciben. Se observa más bien los intereses personales de los actores,

Luego, la ausencia de consenso no surge porque las metas de los distintos estamentos sean irreconciliables sino porque no existen o no se manifiestan, o porque los grupos no están cohesionados en torno a una meta, o porque los intereses personales son preponderantes.

#### **b. Los grupos de interés: manifiestos o encubiertos**

Los sujetos, al interactuar unos con otros, negocian modos de relacionarse y construyen una visión del mundo (Bardisa, 1997; Nieto Cano, 2003). Ello da lugar a la diversidad de metas y objetivos de los actores, lo cual implica la existencia de subculturas dentro de la cultura escolar o grupos de interés. Éstos surgen:

*cuando los individuos se dan cuenta que tienen objetivos comunes y de que pueden ser capaces de ejercer colectivamente alguna influencia para incidir en una decisión que de modo individual no alcanzarían. Diseñan estrategias para compartir sus recursos e intentan intercambiarlos por influencias con quienes toman decisiones y así lograr sus objetivos comunes (Bardisa, 1997: 22).*

Es así que los actores se van agrupando en base a intereses comunes, y para alcanzarlos ponen en juego diversas estrategias como las coaliciones que se realizan por compatibilidad de intereses; las negociaciones con otros grupos de interés a manera de colaboración y apoyo mutuo; y los enfrentamientos entre grupos de intereses diversos que puede ser manifiesto o disimulado, y que des-

pués toma la forma de conflicto (Bernal Agudo, 2004).

Estos grupos se manifiestan con más claridad en las reuniones o asambleas a las que convocan los directivos. Y es precisamente, en el momento de los acuerdos y la toma de decisiones cuando éstos actúan. Es por ello que Ball (1989) afirma que la toma de decisiones es un proceso político en el cual los sujetos interactúan a través de canales formales e informales de “interacción, confrontación y negociación” (p. 233). Estas reuniones, según Ball (1989), son apariencia de participación cuando todos los presentes pueden opinar, exponer problemas y necesidades, solicitar algo, etc. Sin embargo, es el director quien inicia y controla el desarrollo de la conversación, o surge el diálogo entre algunos docentes y el director, y son ellos los que dominan la reunión. De manera que los demás participantes se convierten en receptores de información y no hay lugar para la discusión. Luego, si existen grupos de interés no todos se manifiestan. En el caso de los consejos escolares, cada uno de sus miembros representa los intereses del estamento al que representa que no siempre coincide con los intereses de los demás actores. Más concretamente, la investigación etnográfica de Cruz González (2007) sobre las expresiones rituales de la participación en una escuela pública de México recoge que las reuniones del consejo técnico escolar

*constituyen una práctica ritual se configura como un espacio simbolizado inscrito en un campo de poder por las relaciones e intereses que se ponen en juego y, a la vez, permite a la institución confirmarse en sus propios valores (p. 843).*

### **c. La diversidad ideológica**

Como ya se anotó anteriormente, la escuela no es un espacio neutro sino un espacio político. Santos Guerra, al analizar las contradicciones de la organización escolar, señala que la escuela es “una institución aparentemente neutral que esconde una profunda disputa ideológica” (1995: 29).

En el ámbito educativo, la elaboración de las políticas educativas y el proceso de toma de decisiones revelan un contenido ideológico, de lo que se deriva

después un estilo de la práctica docente con una determinada visión educativa, la relación entre docentes y alumnos, la distinta valoración que se da a las diversas asignaturas y a los propios docentes (Ball: 1989).

La concepción sobre la ideología de la enseñanza podría aproximarnos mejor al tema que aquí nos ocupa. Luego, se entiende por ideología a

*un conjunto coherente de creencias e ideas sobre las características de la enseñanza que se consideran esenciales. (...) incluye aspectos cognitivos y valorativos, ideas generales y supuestos sobre la naturaleza del conocimiento y la naturaleza humana; esta última implica creencias sobre la motivación, el aprendizaje y la educabilidad (Sharp y Green citados por Ball, 1989: 31).*

Complementariamente al aspecto ideológico está la comprensión de la cultura escolar que se expresa en los significados, las creencias y los valores construidos por los actores, lo cual caracteriza el comportamiento de la escuela como dinámico, inestable e impredecible (Nieto Cano, 2003).

Es así que el funcionamiento de las organizaciones escolares sigue reglas construidas o acordadas tácitamente a nivel intrasubjetivo y a nivel intersubjetivo, a partir de la interacción de los sujetos.

Un aspecto ideológico y cultural que se refleja en el seno del consejo escolar, y más específicamente en el CONEI para el caso del Perú, tiene relación con el fenómeno de la invisibilización de los sujetos. Un fenómeno que revela la falta de conciencia del otro en condición de igualdad, y que acepta tácitamente que algunos sujetos, normalmente, no son capaces para ciertas funciones (Ugarte y Alva, 2004; UNESCO-INNOVEMOS, 2008), como el hecho de que el máximo grado de poder lo debe tener el director o que solo los docentes pueden opinar sobre lo que aprenden los estudiantes. Ésta es también una forma sutil de exclusión del otro y de autoexclusión. Sobre ello Andrade comenta:

*Estamos hablando de estudiantes, padres de familia y los propios docentes, habitualmente excluidos de estas conversaciones y/o de las decisiones, porque no están debidamente informados o porque su demanda educativa no está suficientemente elaborada (Andrade, 2004: 11).*

### 3.3 El consejo escolar en el contexto macropolítico educativo

Siguiendo a Bacharach y Mundell, Bardisa (1997) sostiene que el análisis micropolítico no puede prescindir del análisis macropolítico pues quedaría inacabado, ya que las escuelas como organizaciones no están desconectadas del entorno.

Además de los grupos de interés al interior de las organizaciones, las organizaciones escolares deben lidiar con otros grupos externos de los cuales depende y que forman parte de la macropolítica. Ubicándose en el pensamiento de Weber, Bardisa (1997) define la macropolítica como aquella manera en que los grupos de interés externos a la organización escolar le imponen sus lógicas de acción. Así mismo, señala que según la visión macropolítica, las escuelas son organismos del Estado que tienen el encargo de la producción y reproducción de ideología. Por ello, el análisis macropolítico de la organización escolar es importante

*para comprender su relación con el sistema económico, la justificación del currículo «oficial», el juego de intereses políticos e ideológicos que existen en la sociedad y en el sistema político en torno a la educación y a sus instituciones (p. 18).*

En este sentido, Shaffer (1994) afirma que el contexto macropolítico puede favorecer o inhibir los procesos de participación, y distingue el carácter político del carácter administrativo de la macropolítica; el primero que se refiere a la ideología política de determinado Estado, y el segundo al aspecto burocrático. Suele ocurrir que si el carácter ideológico de la macropolítica promueve la participación de los actores, el carácter burocrático lo entorpece. Ello ocurre cuando el poder central se caracteriza por ser tecnocrático, centralizado, burocrático y vertical en sus directivas, con fachada de descentralización (Coronel Llamas, 2002). Además, Shaffer (1994) explica cómo las organizaciones escolares están “débilmente articuladas” a una larga cadena de mando del poder local, regional y central, pero con altos niveles de dependencia. Aún así, los actores muestran resistencia frente a las reformas educativas provenientes de la macropolítica, aunque al interior de la escuela los actores estén débilmente unidos. Ello pone en peligro el éxito de las



reformas educativas estandarizadas al interior de las escuelas.

La investigación etnográfica en una escuela pública en España de Soler (1998) sobre la participación en el consejo escolar da cuenta de cómo:

*la macropolítica imponía sus lógicas de acción al conjunto de actores que construían la micropolítica del colegio, y a la inversa, estos últimos, individual o grupalmente, como grupos de interés (...), mostraban sus relaciones de aceptación o rechazo, sumisión o resistencia, inhibición en lo posible o beligerancia frente a las lógicas determinadas desde la dimensión macro (Soler, 1998: 46).*

Aplicando estos criterios del contexto macropolítico a las realidades del consejo escolar, en las investigaciones revisadas se recoge que la normativa estatal impone ciertas reglas y prácticas que no siempre corresponden con la realidad de la escuela, de manera que los actores experimentan la participación como una carga adicional de trabajo no reconocido, y con exceso de burocracia. Por tanto, la participación puede llegar a convertirse en el solo cumplimiento formal de normas (Muñoz Cabrejo, 2009; Díaz y otros, 2010).

Finalmente, la participación escolar es un derecho y un deber ciudadano, pero también se espera que sea un instrumento de eficacia en la gestión. La macropolítica estatal, regional y local promueve la participación, por un lado, y por otro, le pone trabas burocráticas; luego, la participación se desarrolla en contextos sociales que pueden alentarla o inhibirla. Igualmente, los juegos de poder de la micropolítica escolar, hallan su contraparte en el espacio de aprendizaje social en que se convierte la participación escolar que tiende a expresarse en la toma de decisiones y busca un balance en la redistribución de poder. En estas contradicciones reside uno de los mayores desafíos que hoy afronta la escuela pública.

## CAPÍTULO I

### DISEÑO METODOLÓGICO

En este capítulo se describe y sustenta los procesos metodológicos seguidos en la investigación. Se inicia planteando el problema de la participación escolar en el contexto peruano y latinoamericano, así como en el contexto de experiencias de investigación afines. Asimismo, se explica y sustenta el tipo y enfoque de investigación; se exponen y explican los objetivos, los documentos de análisis, y las técnicas e instrumentos empleados. Además, se plantean las categorías de análisis provisionales; se describe el proceso de análisis; y se justifica la investigación desde la línea de investigación, la escuela como organización educativa, y desde el aporte al conocimiento de la vida cotidiana de la escuela pública.

#### 1.1 El problema de investigación

Para la identificación del problema de investigación se ha considerado el actual escenario social y político en el cual la participación ciudadana se ha convertido en condición indispensable para la consolidación de sociedades democráticas. En este contexto, la descentralización educativa en el Perú ha abierto las puertas a la participación ciudadana en la gestión educativa a través de los consejos de participación descentralizada como el Consejo Nacional de Educación, los Consejos Participativos Regionales y Locales en Educación, y los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), creados con tal fin desde el año 2003.

Sin embargo, resultados de investigaciones realizadas en el Perú y América Latina sobre la participación a través de los consejos escolares revelan que ésta aún se caracteriza por ser representativa, formal y normativa debido a la falta de políticas coherentes de participación y al predominio de una cultura escolar autoritaria donde los consejos escolares carecen de asistencia financiera y técnica para ejercer efectivamente sus funciones (López, 2005;

Eguren, 2006; Ugarte, Alva, Gómez y González, 2006; Stojnic y Sanz, 2007; Andrade y Martínez, 2007; Talavera Minchola, 2008; Cuglievan y Rojas, 2008; Muñoz Cabrejo, 2009; Rodríguez y Domínguez, 2009; Díaz, Alfaro, Calderón y Álvarez, 2009).

En este contexto, el presente estudio se propuso complementar los hallazgos de la investigación *La participación democrática en la escuela pública. El caso de los consejos educativos institucionales (CONEI)* (Díaz, Alfaro, Calderón y Álvarez, 2009), la cual constituye su antecedente principal junto al estudio de Muñoz Cabrejo (2009). El documento de trabajo de la investigación de Díaz y otros (2009) realizada en 6 escuelas públicas de Puente Piedra revela que los sujetos de los casos estudiados perciben su participación principalmente como apoyo a la gestión y como representación de un determinado estamento de la escuela, mientras que su intervención alcanza solo un nivel consultivo. Por otro lado, las reuniones son los espacios de participación donde los actores son “la voz” de sus representados; y donde se reportan problemas sobre infraestructura y clima laboral, prioritariamente, para luego buscar soluciones que, en la mayoría de los casos, no pasan por el análisis ni la discusión de ideas.

Estos hallazgos plantearon nuevas interrogantes, esta vez enfocadas en las reuniones del CONEI: ¿qué dicen los actores?, ¿qué temas tratan en las reuniones?, ¿quiénes están presentes y quiénes ausentes?, ¿quiénes lideran las reuniones?, ¿cómo es el registro de los eventos de las reuniones en las actas?, ¿qué valores e intereses revela la información registrada? Siendo para ello necesario buscar respuestas en las actas de reuniones donde se hallan registrados los eventos ocurridos. Es así que se formuló la interrogante que ha orientado todo el proceso de investigación ¿Cómo es la dinámica de participación que se registra en las actas de reuniones del CONEI de escuelas públicas de Puente Piedra?

Adicionalmente, se ha considerado como antecedentes a otras dos investigaciones por su afinidad temática y metodológica. La primera, realizada en el Perú, ha analizado la incidencia de la participación social en la gestión y

la calidad educativa, a través de la observación del CONEI de escuelas públicas de Cuzco y Piura, desde un estudio de casos de enfoque cualitativo (Muñoz Cabrejo, 2009). La segunda, es un estudio de caso realizado en México, que ha estudiado los consejos escolares como un conglomerado de rituales que explican la cultura escolar, también desde un análisis de enfoque cualitativo (Cruz Gonzáles, 2007).

El análisis de las actas de reuniones del CONEI ha puesto de relieve la visión que tienen los actores sobre la participación en la gestión escolar, y ha permitido comprender la dinámica participativa que se construye en un espacio de interacción social como son dichas reuniones. Aún considerando las limitaciones propias del material documental analizado, es posible afirmar que la forma de ver la participación, por parte de los actores, incide inevitablemente en la gestión, sea para transformarla o para mantener el estatus quo, pero también da lugar a la exclusión o a la autoexclusión de los sujetos, una realidad opuesta a la que se quiere promover desde la gestión estatal. Por consiguiente, se han dado nuevos pasos en la construcción del conocimiento sobre la organización escolar en el sector público, en el marco de la línea de investigación *La escuela como una organización educativa*.

## 1.2 Tipo y enfoque de investigación

Por sus características y propósitos, la presente es una investigación documental de nivel descriptivo y de enfoque cualitativo. Como lo anota Vallés (1997) la investigación documental es una estrategia metodológica de las ciencias sociales con perspectiva histórica que tiene como característica fundamental el redescubrimiento de hechos, temas y problemas en material documental diverso cuya elaboración no ha estado sujeta, necesariamente, a objetivos de investigación. El autor considera como material documental a los archivos históricos, documentos oficiales, diarios personales, editoriales de periódicos, fotografías, grabaciones de audio y otros similares. Para esta investigación, dichos documentos han sido las actas de las reuniones del CONEI donde quedan registrados los eventos allí ocurridos, y cuyo contenido constituye en cierto modo la historia de un aspecto de la vida de la escuela.

Debido al carácter subjetivo del objeto de estudio se optó por el enfoque cualitativo pues el propósito fue comprender los significados, valores e intereses implícitos en el material documental, el cual Vallés (1997) considera recipientes en el que se pueden leer significados.

A decir de Denzin y Lincoln (2005), la investigación cualitativa implica un acercamiento interpretativo y naturalista a material empírico diverso como los estudios de casos, experiencias personales, historias de vida y entrevistas; pero también a textos y producciones culturales que describen rutinas y problemas, y significados en la vida de los individuos. Para la presente investigación, tales producciones culturales vienen a ser las actas de reuniones del CONEI.

Complementariamente, Strauss y Corbin (1998) afirman que el propósito de los estudios cualitativos consiste en descubrir conceptos y relaciones en los datos brutos a través del análisis, para luego organizarlos en un esquema explicativo teórico. Para esta investigación, aquellos “datos brutos” están referidos al contenido de las actas puesto que se recogieron sin que los sujetos supieran que serían investigados.

### **1.3 Objetivos de investigación**

Para el proceso de análisis se consideraron los siguientes objetivos:

#### **General**

Comprender la dinámica de participación en el contenido de las actas de reuniones del CONEI de cuatro escuelas públicas de Puente Piedra.

#### **Específicos**

1. Analizar los aspectos formales y estructurales que caracterizan el contenido de las actas de reuniones del CONEI.
2. Analizar en el texto, los temas tratados en las reuniones del CONEI.

3. Analizar en el texto referente al discurso el nivel de participación de los sujetos.
4. Analizar el mensaje implícito sobre los significados, valores e intereses en el texto de las actas.

#### 1.4 Categorías de análisis

Previamente se formularon categorías de análisis con carácter de provisionalidad para orientar la elaboración de los instrumentos y el proceso de análisis de los documentos, en torno a la categoría principal la *dinámica participativa*. Durante el proceso de análisis dichas categorías se perfilaron mejor. Así, las categorías de análisis fueron:

- a) Estructura de las actas.
- b) Aspectos formales del contenido.
- c) Temas tratados en las actas.
- d) Sujetos que participan.
- e) Sujetos registrados como presentes y que no participan.
- f) Sujetos ausentes.
- g) El discurso de los sujetos que participan en la reunión.
- h) Los acuerdos tomados o resultados de la reunión.
- i) Las estrategias empleadas para llegar a los acuerdos o resultados.

#### 1.5 Los documentos analizados

En virtud de que la presente constituye una suerte de segunda etapa de la investigación *La participación democrática en la escuela pública. El caso de los consejos educativos institucionales (CONEI)* (Díaz, Alfaro, Calderón y Álvarez, 2009), se ha trabajado en base a información secundaria. Es decir, en base a los datos obtenidos en dicha investigación precedente, conformados por quince actas de reuniones del CONEI de cuatro escuelas públicas, de las cuales dos pertenecen al caso 1-LP, cuatro al caso 2-TA, cinco al caso 3-KI y cuatro al caso 4-ABL (ver tabla N° 6).

Dichas escuelas están ubicadas en el distrito de Puente Piedra del cono norte de Lima, una zona semirural que alberga a pobladores emigrantes de las provincias del Perú, en su mayoría. Estas escuelas ocupan grandes extensiones de terreno, pero su infraestructura es incipiente, y carece de las comodidades propias de la modernidad educativa, además de estar alejadas de los lugares comerciales y culturales característicos de la ciudad de Lima. Todas pertenecen a la UGEL 04 y ofrecen educación primaria y secundaria. En las escuelas 3-KI y 4-ABL los estudiantes asisten en turnos mañana, tarde y noche, en un total promedio de 1850 alumnos por escuela, y en las otras dos, solo mañana y tarde, en un promedio de 600 alumnos por cada escuela, según la ficha informativa de la UGEL correspondiente.

Las actas son documentos manuscritos, fotocopiados del correspondiente libro de actas, que corresponden tanto a reuniones de instalación del CONEI como a reuniones ordinarias realizadas durante los meses de enero a junio del año 2009. Se consideran documentos oficiales que dan testimonio de la dinámica participativa que tuvo lugar en dichas reuniones, y cuyo contenido ha sido ratificado por la firma de los actores presentes (DS N° 009-2005-ED, art. 26). Así mismo, son registros escritos que se refieren a aspectos del mundo social, que se producen con la intención de justificar o acreditar algo (Vallés, 1997), y cuyo objetivo son los productos de la vida social que revelan ideas, opiniones, formas de actuar y de vivir de determinado estamento social (Pujadas y Muñoz, 2010).

Al material documental, Vallés (1997) le reconoce ciertas ventajas y desventajas. Entre las ventajas están el bajo costo que significa su recopilación, la no reactividad, la exclusividad y la historicidad. La no reactividad se refiere a que la información contenida en los documentos se halla en estado natural, pues se produjo en ausencia del investigador; luego, los sujetos no se sabían investigados. La exclusividad se refiere a que los documentos objeto de análisis son de carácter único y original. La historicidad se refiere a la condición de archivo y testimonio histórico de los documentos que permanecen en el tiempo. Entre las desventajas se reconoce la selectividad, por lo cual la información registrada en los documentos habría sido escogida y podría estar

sesgada. Otras desventajas se refieren a que el material documental tiene la cualidad de ser información secundaria, y su contenido está sujeto a múltiples interpretaciones, según el contexto temporal y social.

Por ello, se asume que el contenido de los actas que han sido objeto de análisis en esta investigación, lleva implícita la perspectiva y la subjetividad de quien las escribió; sus valores, intereses y propósitos (Vallés, 1997); alguien que posiblemente discriminó o no la información que debía anotar sobre aquello que se decía en las reuniones. Ello significaría, además, una limitación de los resultados de esta investigación como se anotará más adelante.

Para llevar a cabo el proceso de análisis y preservar el anonimato de las fuentes, se codificó cada una de las actas considerando el número del acta y las siglas del nombre de la escuela de procedencia o caso, tal como se observa en la tabla N° 6.

### **1.6 Las técnicas e instrumentos**

El análisis se enfocó tanto en la forma y estructura de las actas, así como en el contenido.

El análisis de los aspectos formales y estructurales de las actas se realizó mediante la observación documental que consiste en interrogar a los documentos de corte cualitativo, y en poner atención de forma intencionada en los documentos para identificar temas, conceptos, símbolos, datos como fechas, horarios y otros, para luego codificarlos y categorizarlos en función a determinados objetivos (Mendicoa, 2003).

Considerando que casi el total del contenido de las actas se refería al discurso de los sujetos en las reuniones, y que era necesario analizar la información explícita e implícita o semántica, se creyó conveniente aplicar la técnica del análisis de contenido porque permite investigar sobre la naturaleza del discurso, su estructura interna y su dinámica (Bardín, 1986), y “centra su búsqueda en los vocablos u otros símbolos que configuran el contenido de las



comunicaciones y se incardina dentro de la lógica de la comunicación interhumana” (Pérez Serrano, 1998: 133).

Tabla N° 6. Relación de actas analizadas

Nº DE ACTAS	CASO	CÓDIGO ACTA
1	1-LP	A1-LP
2		A2-LP
3	2-TA	A3-TA
4		A4-TA
5		A5-TA
6		A6-TA
7	3-KI	A7-KI
8		A8-KI
9		A9-KI
10		A10-KI
11		A11-KI
12	4-ABL	A12-ABL
13		A13-ABL
14		A14-ABL
15		A15-ABL

Para llevar a cabo este análisis se siguió el proceso de la Grounded Theory, método de la investigación cualitativa que considera la complejidad de la realidad, la cual no se intenta reducir sino comprender y capturar cuanto sea posible, a través de hipótesis, preposiciones y conceptos, a partir de los datos complejos de la propia realidad para generar teoría. Este proceso consta de tres niveles de codificación: abierta (open coding), axial (axial coding) y selectiva (selective coding). Para la presente investigación se aplicó los dos primeros niveles de codificación: abierta y axial. La primera consiste en desglosar los datos en unidades de significado y asignarles un código en correspondencia conceptual, luego estos códigos se comparan, se relacionan y se agrupan, dando lugar a las categorías. La segunda consiste en relacionar y depurar las categorías obtenidas en la codificación abierta para obtener un

nuevo ordenamiento de los datos en torno a las categorías centrales del estudio en marcha (Strauss y Corbin, 1998).

### 1.7 El proceso de análisis

En el primer nivel del proceso se analizó la forma y estructura de las actas; y en el segundo, los aspectos explícitos e implícitos o semántico del contenido. Mientras los aspectos explícitos son aquellos manifiestos, lo que dicen los sujetos sin hacer suposiciones, los aspectos implícitos o semánticos son aquellos que subyacen en el contenido, que se infieren y que pueden “leerse entre líneas” (Pérez Serrano, 1998: 142).

Mediante la observación de los documentos se identificó el aspecto formal del contenido de las actas, así como la estructura: título, fecha, hora, lugar de la reunión, agenda, actores presentes, actores ausentes, desarrollo de la reunión, acuerdos, palabras de cierre y firmas. Para ello, se hizo primero una revisión preliminar de los documentos, y después una lectura analítica, a la vez que se iban señalando los elementos encontrados con marcadores de diferentes colores, para luego recoger, clasificar y organizar los datos en una matriz de doble entrada (ver anexos N° 1 y 2).

Para llevar a cabo el segundo nivel del análisis del contenido fue necesario transcribir todas y cada una de las actas manuscritas y convertirlas a documentos txt.

En un primer momento, a través del software Atlas.Ti, se llevó a cabo la codificación abierta, que consistió en desglosar el texto en párrafos y oraciones de extensión mínima con significado propio, es decir, en unidades de análisis que respondían a las preguntas ¿quién dice?, ¿qué dice?, ¿cómo?, ¿por qué?, ¿para qué?, para luego asignarles una categoría. Es en este momento, en el que simultáneamente se analiza lo explícito e implícito del contenido, pues muchas de las categorías asignadas responden a un acto de inferencia, a pesar de que hubo un esfuerzo por definir categorías más descriptivas que inferenciales.

En un segundo momento, los códigos resultantes se seleccionaron, analizaron y clasificaron formando “familias” o grupos temáticos. Para ello, el criterio fue el número de citas por categoría, priorizando las más citadas, a la vez que se desecharon aquellos considerados irrelevantes para los objetivos de la investigación (ver anexo N° 4).

Una vez codificado el contenido total de todas las actas, resultaron un total de 476 categorías con sus respectivas citas textuales (ver tabla N° 7).

Tabla N° 7. Número de categorías y citas

ACTAS	CATEGORÍAS	CITAS
15	476	1002

En un tercer momento, para la codificación axial se establecieron relaciones entre las categorías obtenidas en la codificación abierta buscando afinidad temática y conceptual entre ellas. Ello dio lugar a las categorías resultantes que coincidían con las categorías provisionales.

Para el establecimiento de relaciones entre las categorías de cada grupo temático se empleó los mapas mentales y conceptuales, gráficos, tablas de datos y matrices. Miles y Huberman (1994) recomiendan éstas y otras formas de presentar los datos obtenidos pues favorecen la administración de la información, facilitan la comprensión, y permite a los lectores comprender y recrear con mayor confianza el trabajo intelectual del investigador cualitativo. Para ello, fueron de gran ayuda los programas informáticos *Free Mind* y *Cmap Tools*.

Los criterios para definir las categorías resultantes, van del criterio cuantitativo a la operación de inferencia. Para determinar sobre qué se dijo más y sobre qué se dijo menos primó el criterio cuantitativo, es decir, la categoría más reiterativa (ver anexo N° 4). Asimismo, para determinar quién intervino más y

quién intervino menos. En cambio, para determinar los significados, valores e intereses de los sujetos se recurrió a la operación de inferencia, pero siempre en el contexto del contenido total de las actas.

Para garantizar la confiabilidad y validez del análisis de contenido Bardín (1986) recomienda cinco reglas; de éstas se consideraron cuatro. La *exhaustividad*, es decir, que para generar categorías se consideró todos los aspectos temáticos y conceptuales encontrados en el texto completo de las actas, en relación con el objeto de estudio. La *homogeneidad* de los documentos, puesto que todas las actas corresponden a las reuniones del CONEI de escuelas públicas de un mismo lugar geográfico y de un mismo intervalo de tiempo. La *pertinencia* de los documentos en correspondencia con los objetivos y las preguntas de investigación. La *univocación* que consiste en que una categoría tenga el mismo sentido para más de un investigador. Para cumplir con esta última regla, se procuró definir categorías descriptivas de bajo nivel de inferencia, lo más cercanas posibles al texto analizado (in vivo), como también lo recomiendan Denzin y Lincoln (2005). No por ello se debe ignorar que los comentarios hechos a los resultados recurren a la inferencia de la información implícita en el texto de las actas.

Finalmente, las categorías resultantes fueron objeto de análisis y comentario como se observa en el capítulo siguiente.

## Capítulo 2

### ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se comentan los resultados del análisis de las actas. El contenido se organiza en cuatro apartados que giran en torno a la estructura de las actas y a los aspectos formales del contenido; a los temas tratados; al discurso de los actores; y a la visión y características de la participación.

Esta parte del proceso de investigación se sustenta en el marco teórico estudiado y en citas textuales de las actas. Así mismo, con el propósito de guardar el debido anonimato, los nombres de las cuatro escuelas o casos de donde provienen las actas se citan bajo las siglas LP, TA, KI y ABL; tal como figura en la tabla N° 6.

#### 2.1 Estructura y aspectos formales de las actas

En teoría, las actas son documentos que constituyen la memoria de reuniones o actos administrativos en el que se relata por escrito lo sucedido, tratado, debatido y acordado en el transcurso de una reunión (León Mejía, 2005). Complementariamente y desde el enfoque de la investigación cualitativa, Vallés (1997) señala que los documentos son registros escritos que contienen significados sobre aspectos del mundo social. Asimismo, El Manual del CONEI del Ministerio de Educación (s. f.) señala que dicho organismo debe contar con un libro de actas para registrar los acuerdos y compromisos asumidos por sus integrantes; y que dichas actas son evidencia de su funcionamiento.

Este primer nivel de análisis, arroja datos sobre la forma y estructura de las actas de reuniones del CONE, denota la presencia o ausencia de los actores y las características de la construcción del texto manuscrito.

##### 2.1.1 La estructura

En la estructura se identifica las circunstancias de espacio, tiempo y lugar en que se desarrolla la reunión, quiénes están presentes y qué dicen. En casi el

total de las actas se observa la siguiente estructura (ver gráfico N° 5):

- Título del acta
- Fecha, hora y lugar de la reunión
- Los nombres de los presentes
- La agenda
- El desarrollo de la reunión
- Las palabras de cierre
- Las firmas de los presentes

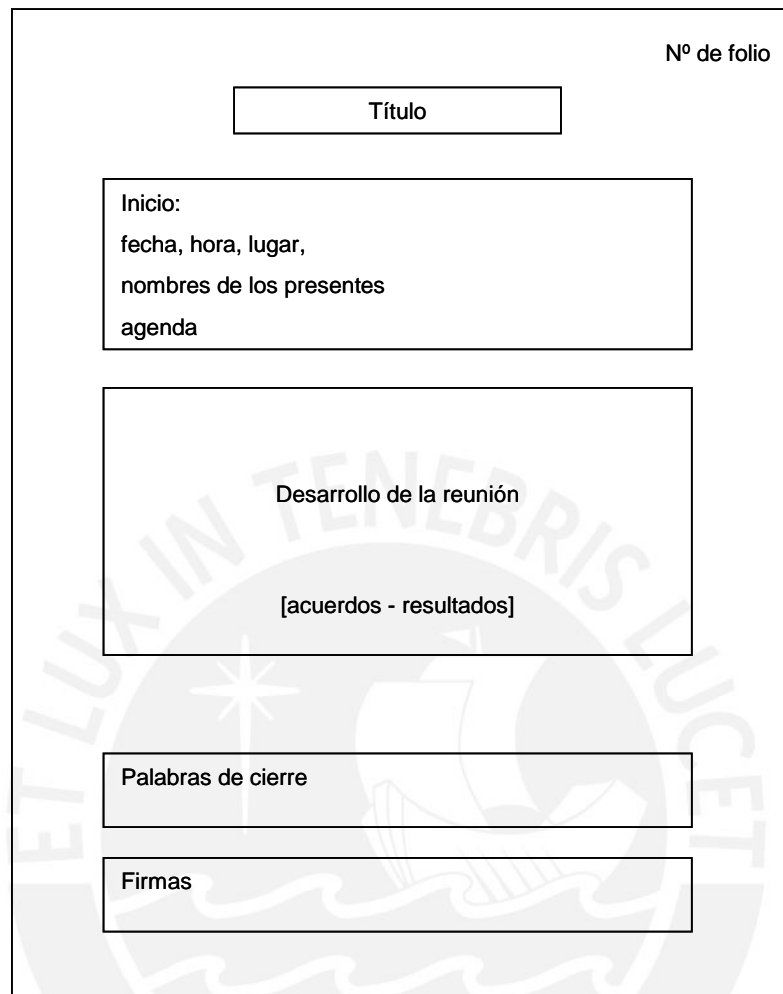
Excepcionalmente, en algunas actas no se registran todos estos elementos o aparecen elementos adicionales.

**El título del acta.** Varía en cada documento. Generalmente el título del acta se refiere a la agenda, o bien titula “reunión de coordinación con el CONEI”, o “acta de reunión”.

**Fecha, hora y lugar de la reunión.** Son datos que se ubican al inicio del acta. Se observa que la mayoría de las reuniones se realiza por las tardes con una duración que fluctúa entre 20 minutos a tres horas y media, entre las 12.15 y las 3.45 p. m. Este horario indica que para llevar a cabo la reunión se estaría tomando los últimos minutos de la jornada escolar del turno mañana y los primeros del turno tarde para favorecer la asistencia de todos los integrantes, y que por ello algunas clases queden desatendidas. Además, ello se explicaría en el hecho de que los miembros del CONEI pertenecen a ambos turnos, y porque las normas no reconocen en términos económicos el tiempo que el CONEI requiere para reunirse. Por otro lado, la reunión se realiza, generalmente, en la oficina del director; un hecho que reafirmaría su autoridad pues él está en su territorio y no así los demás. Además, ello podría ser un factor de inhibición, principalmente 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).*

Gráfico N° 5. Estructura de las actas



Fuente: elaboración propia

**Los nombres de los presentes.** Después de los datos antes mencionados se registra los nombres y apellidos de los presentes. En algunos casos, aparecen también los grados académicos y el estamento al que representan.

*...en la dirección de la Institución educativa con la presencia de los señores: Director de la I. E. en su condición de presidente del Consejo Educativo Institucional, subdirectora de educación primaria: MR, docente de educación secundaria: JV, representante del personal administrativo; JA, representante de los padres de familia nivel primaria: CH, representante de los padres de familia del nivel secundario: CB (A2-LP).*

También ocurre que se omiten los nombres y apellidos de los presentes y se registra la denominación genérica “los integrantes del CONE” o “el comité del CONE”.

*Siendo la 1.37 p. m. reunidos en la dirección del plantel todos los miembros del CONEI para tratar asuntos laborales del personal administrativo (A9-KI).*

Otro rasgo sobresaliente en este aspecto es el registro de docentes invitados, y de otras personas de quienes no se especifica a qué estamento pertenecen ni por qué están allí. Se presume que sean padres o madres de familia invitados o administrativos o algunos de los actores externos vinculados al kiosco o a la fotocopiadora. Lo que sí queda claro es que no son docentes ni directivos pues en las actas figuran como “señor o “señora”, y no como “profesor” o “profesora”, ni como “subdirector” o “subdirectora”.

**La agenda.** En esta parte inicial se definen los temas que se van a tratar en la reunión, aunque en algunos casos no hay agenda o se registra como agenda un enunciado muy general: “*para tratar asuntos del CONEI*”. También es importante señalar que en el desarrollo de la reunión salen a relucir otros temas que se convierten en el objeto central de la reunión.

*Siendo las 2.00 p. m. del día 14 de abril del 2009, reunidos en la dirección del plantel todos los integrantes del CONEI, lic. WA, lic. EH, lic. MA, lic. EV, señora SS y el señor EO. Para tratar la siguiente agenda:*

- Oficio N° 1361-2009-UGEL04 Destaque de la prof. CM
- Escuela de padres (A10-KI)

**El desarrollo de la reunión.** Esta parte es la que ocupa mayor espacio en las actas. Aquí se registra lo que dicen los sujetos; algunas veces en forma textual y otras, parafraseando el discurso. Usualmente, antes que alguien diga algo se antepone “*toma la palabra*” o un verbo (dice, señala, manifiesta, pide, sugiere, etc.) seguido del nombre de quien interviene. Ocasionalmente, también se registra los movimientos de entrada y salida de algunos participantes.

*Toma la palabra el profesor AB, señala que el contenido del contrato es bueno y ayuda a la buena conducción del kiosco y de la limpieza que se está esmerando la señora del kiosco (A4-TA).*

*... el prof. EF quien deja constancia que se encontró presente a 12.00 m. según documento de citación que recibió y se retiró por lo que se tienen 1 hora de retraso (A15-ABL).*



Esta sección de las actas incluye los acuerdos o los resultados de la reunión que se supone son acuerdos. Concretamente, no figura en las actas una sección destinada a los acuerdos, sino éstos aparecen casi hacia el final o no aparecen. Sobre el carácter de los acuerdos se trata más ampliamente en el ítem 2.4.5.

**Las palabras de cierre.** En casi todas las actas se registra este elemento que generalmente consta de la hora en que termina la reunión y la invitación a los presentes a registrar su firma.

*Siendo las 11.00 a. m., no habiendo otros puntos que tratar [se] da por concluida la reunión (A2-LP).*

**Las firmas de los presentes.** Esta es la parte final de las actas. Mediante su firma los actores dan fe de haber estado presentes en la reunión y de estar de acuerdo con las decisiones tomadas.

*Siendo las 8.30 PM del mismo día damos por finalizada la reunión y firmado en señal de conformidad (A3-TA).*

En alguna de las actas, después de las firmas aparecen observaciones, notas o avisos de última hora. Además, en algunos casos, no siempre el número de firmas coincide con el número de los presentes registrados. Probablemente alguien llegó después de iniciada la reunión o firmó en un momento posterior.

### 2.1.2 El registro de los presentes en la reunión descubre a los ausentes

Como se ha mencionado antes, en la parte inicial de la mayoría de las actas se registra los nombres y apellidos de los presentes en la reunión, y el estamento al que representan. Es usual que esta relación de personas no siempre corresponda al total de los miembros del CONEI pues a veces solo aparecen el director y un grupo de docentes, o el director y las personas involucradas en el tema a tratar.

*A los 14 días del mes de mayo del 2009 estando presente en la dirección de la I. E. el señor director CD, la representante del CONEI, la profesora SY, el personal administrativo: el señor JA. Comienza la reunión el señor director*

*haciendo conocer a los presentes sobre la solicitud presentada por la señora H, personal administrativo de la I. E. (A6-TA).*

Infaliblemente, figura en todas las actas la presencia del director y de los representantes de los docentes. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los representantes de APAFA, de los padres y madres de familia, de los administrativos y de los estudiantes. Más aún, quienes son casi inexistentes en el registro de los asistentes a las reuniones del CONEI son los estudiantes. Así se confirma el rol preponderante del director y la mayor cuota de poder que posee.

### **2.1.3 Los aspectos formales del contenido de las actas**

Las actas analizadas de reuniones del CONEI son manuscritos en caligrafía poco legible y lenguaje coloquial. Se desconoce al autor o autora que registra los eventos ocurridos durante la reunión, aquella persona que da forma y contenido a las actas. Sin embargo, es importante agregar que Vallés (1997), citando a MacDonald y Tipton, afirma que el material documental dice algo sobre los valores, intereses y propósitos de aquel o aquella que los produjo.

Es deseable que la redacción de las actas sea ordenada, breve, concreta e incluya lo esencial. Que se describa sumariamente las propuestas y los acuerdos tomados, y que se excluya todo comentario intrascendente que no signifique un aporte valioso que se deba recordar (León Mejía, 2005). Sin embargo, las actas analizadas se caracterizan, principalmente, por el desorden y la falta de concreción pues 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 hablan. Éstas suelen ser expresiones o metáforas propias del lenguaje coloquial local.

*El señor J menciona que la señora [H] escoge 5 aulas, la misma cantidad a la cual estaba trabajando. El señor J menciona que se le dio prioridad de elección a la señora H, además que menciona que la señora hace cosas negativas, mencionando que la señora no viene a las 6.30 como señala en el parte de asistencia, que trabaja 5 horas diarias, que la señora no se entrometa, que fiscaliza el trabajo. Yo soy muy complaciente, pero cuando me molesta yo me vuelvo un Túpac Amaru señorita. La señora necesita un tratamiento (A6-TA).*

Entre las metáforas encontradas están aquellas que se refieren a la comunicación, tales como “*cuando me ve pareciera que ve al diablo*” (A5-TA), “*hablar una sola palabra*” (A3-TA), “*discuten boca a boca* (A8-KI).

Otras de las características en la construcción del texto son las inconsistencias en cuanto a normativa sobre ortografía y redacción. Hay párrafos difícilmente inteligibles, y se emplea términos como “*ficciones*” por “*fricciones*”; “*expectoría*” por “*inspectoría*”; “*membranza*” por “*remembranza*”; “*acta*” por “*apta*”, “*nadies*” por “*nadie*”, entre otros. Ello permitiría suponer que quien escribió el acta no fue la secretaria o secretario de la organización escolar y tampoco un miembro del personal docente.

## 2.2 Los temas tratados en las actas de reuniones del CONEI

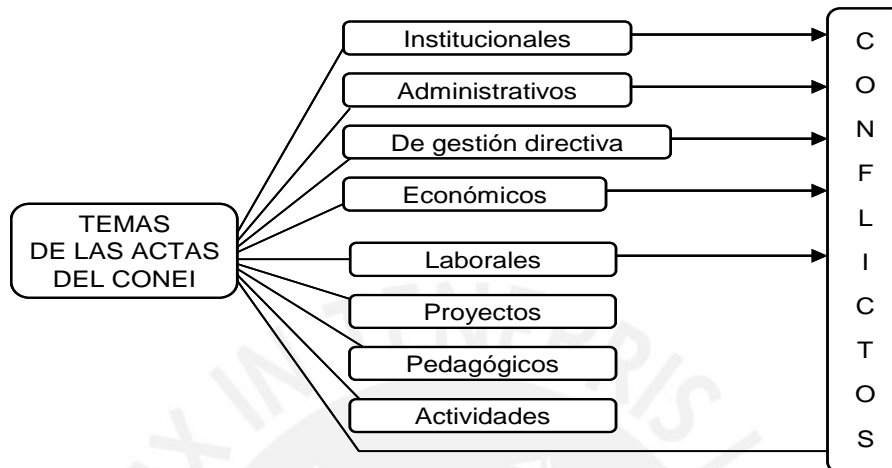
Aparentemente, la definición de la agenda recoge las necesidades e intereses que requieren ser tratados en las reuniones del CONEI, una instancia de reconocimiento legal, cuyos miembros representan a todos los estamentos de la institución educativa. Es así que en las actas analizadas se registra que los actores se reúnen para tratar temas administrativos, económicos, laborales, institucionales, de gestión y pedagógicos. También surgen temas sobre proyectos de innovación, organización de actividades, y organización y funciones del CONEI; siendo el conflicto un tema transversal a casi todos los anteriores. (Ver gráfico N° 6, anexo N° 3).

El tema laboral se desarrolla ampliamente en el ítem 2.2.4 puesto que siempre está vinculado al conflicto; los temas sobre proyectos de innovación se incluyen en la discusión sobre los temas pedagógicos e institucionales; y los de actividades se incluyen en los ítems sobre el discurso y los acuerdos. Todos los otros temas, por su relevancia, merecen un ítem en particular, como se verá en adelante.

Adicionalmente, surgen otros temas y conceptos que no son propiamente de agenda pero que se infieren del discurso de los actores registrado en actas. Éstos se refieren a las características de la participación y del discurso, así

como a la visión y significados que los actores confieren a su participación en el CONEI, como se verá más adelante.

Gráfico N° 6. Temas de las actas de reuniones del CONEI



Fuente: elaboración propia

Durante el análisis, se interpreta que el grado de interés con que se abordan los temas varía según la recurrencia de las categorías (ver anexo N° 4), de lo cual se identifica el nivel de prioridad que le dan los actores a determinados temas. Es así que mientras algunos temas son tratados tangencialmente, otros se discuten en grandes extensiones de texto y en más de una reunión; al menos, así aparece registrado en las actas. Tal es así que los asuntos propios de la gestión escolar y los pedagógicos son apenas mencionados en medio de otros temas que aparentemente concitan mayor interés como son los temas administrativos, económicos y los conflictos.

Además, cabe señalar que en la mayoría de las actas, los temas a tratar están definidos en la agenda, sin embargo, consta en algunas que durante el desarrollo de la reunión surgen otros temas (v. g. A14-ABL).

### 2.2.1 Los temas pedagógicos y de gestión no parecen ser prioritarios

Tal como lo indica la norma, la razón de ser del CONEI es la participación de

los actores para una gestión escolar eficaz, transparente, ética y democrática, y para cautelar el cumplimiento del derecho de los estudiantes a la calidad educativa (DS 009-2005-ED, art. 22 y 25). En consecuencia, las reuniones del CONEI deberían ser espacios privilegiados de participación donde los actores dialogan, opinan, debaten y toman decisiones sobre aquello que les compete. No obstante, ello no se revela en el contenido de las actas o, en todo caso, no se hallan registrados esos espacios de diálogo y discusión sobre los temas pedagógicos y de gestión que son de vital importancia para elevar la calidad educativa y para una gestión eficaz.

Aparecen solamente mencionados, temas pedagógicos de gran importancia como: aulas inclusivas; módulos académicos de razonamiento verbal y razonamiento matemático; proyectos de innovación pedagógica sobre educación alimenticia, educación de la salud, habilidades empresariales, biohuerto y plan lector; manuales de ciencias sociales, problemas de rendimiento académico de los estudiantes y el Programa de Recuperación Pedagógica, entre otros. Pero no se registra que éstos sean comentados ni discutidos por los presentes, respaldados o desaprobados, sino que aparecen como una información adicional, entre otras.

*El director indica que hay algunas incorporaciones en el Área de CCSS (Formación Ciudadana y Cívica) lo cual, la ONPE 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. El director informa que hay una reasignada de Comunicación para nuestra Institución educativa (A3-TA).*

Sobre los temas pedagógicos y de gestión, excepcionalmente, se registra en una de las actas la conformación de un comité para la ejecución de un proyecto de innovación; y en otra, se informa sobre problemas económicos del programa de recuperación pedagógica (PRP). Ello permite inferir que se pone el acento en los aspectos de organización y económicos de los asuntos pedagógicos, pero se resta atención a los procesos y resultados.

*Se hace presente la prof. EV informando que no se podrá retirar dinero del banco para el pago a profesores de PRP [Programa de recuperación*

Pedagógica] para lo cual se ha recibido la notificación N° 024-AGA-FC-RF-UGEL N° 04-4008 donde cita a los siguientes: señor director, CGRF, CONEI, prof. ZC (coordinadora de PRP 2009) y prof. TC (tesorera de PRP 2009); quienes se aproximarán a la UGEL el día lunes 23-02-09 a horas 10.30 a. m. [A13-ABL].

Los temas propiamente de gestión registrados en las actas se refieren a la elaboración del cuadro de horas, el desdoblamiento de aulas, la matrícula, la designación de personal directivo, el horario del personal directivo, las áreas técnicas y la necesidad de control del desempeño. Pero tal como sucede con los temas pedagógicos, éstos no se someten a discusión de ideas y menos a toma de decisiones. Más aún, el tema del desdoblamiento de aulas aparece como motivo de conflicto entre un docente y una subdirectora, y los otros son solo tema de información.

*Pide la palabra la prof. ZC quien indica que no se ha dado una verificación del cuadro de horas con las 70 secciones para evitar se dupliquen los horarios, o falten o sobren horas, para aprobar el cuadro de horas 2009 (A14-ABL).*

En relación con este tema se hace referencia al desempeño docente, pero no como tema de agenda sino en forma accidental, tampoco se discute sobre ello ni se dan alternativas para mejorar.

*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).*

*El señor concesionario de fotocopiado hace mención del juguete que no es un producto para los niños, que fue un error venderlo, además que existe un profesor que sale a sacar fotocopias en horas de clase dejando a sus alumnos solos y que es antipedagógico (A4-TA).*

Es evidente que los temas pedagógicos y aquellos propios de la gestión en el aspecto académico no captan el interés en la participación de los actores, sino que éste se concentra en las necesidades materiales y burocráticas de la escuela. En medio de esta realidad, la participación como medio de eficacia en la gestión queda en el nivel de hipótesis, y se confirma lo señalado en el informe de CEPAL-UNESCO (2005) donde se reconocen las dificultades que afronta la macrogestión en América Latina, debido a la escasez de recursos

financieros y administrativos que dan lugar a modelos de gestión burocratizados que limitan la eficacia.

### 2.2.2 Los temas administrativos y económicos sí son prioridad en el contenido de las actas

El contenido de las actas abunda en temas administrativos y económicos, ambos íntimamente relacionados. Ocupan un lugar central el mantenimiento y reparación de infraestructura y mobiliario; y la administración de los recursos económicos. 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 en el patio; la compra de una bomba de agua para regar el campo deportivo; el techado de un ambiente de la escuela; la construcción de una vereda; el contrato de un carpintero, un gasfitero, un electricista y también de un profesor de música para la banda del colegio; la concesión del ambiente para el servicio de fotocopias, la concesión del kiosco, la confección de ternos para los docentes con motivo del aniversario del colegio, la adecuación de un ambiente para almacén de materiales, la donación de un pozo séptico a otra escuela y la recepción de una donación económica por parte de una ONG.

*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 bipersonales, 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).*

Es probable que estos asuntos no se hayan sometido antes a discusión porque contaban con el respaldo unánime del conjunto de los actores en atención a que se trataba de mejorar las condiciones materiales de la escuela. No obstante, en estos casos es saludable someter a discusión los presupuestos y gastos correspondientes; además, así lo indica la norma cuando señala que una de las funciones del CONEI es vigilar el adecuado destino de los recursos de la institución educativa (DS 009-2005-ED, art. 25). Pero ello no se registra en las actas, sino que aparece solo como información.

Al respecto, tanto Casassus (2000) como Corvalán y Fernández (2000) sostienen que la eficacia en la gestión se halla en función a la participación de los actores que favorece la rendición de cuentas. Sin embargo, las actas parecen dar cuenta de la participación de algunos actores como un acto de presencia en la reunión, pues aparecen registrados como presentes, pero no se registra que hayan intervenido para decir algo. También se registra en las actas una débil manifestación de la rendición de cuentas, proveniente de los docentes.

### **2.2.3 Los temas institucionales comunican sobre las necesidades de la escuela**

Las relaciones que desarrolla la organización escolar con otras organizaciones e instituciones del entorno parecen ser parte de su vida cotidiana. En las actas analizadas se revela cómo la escuela se vincula con diversas instituciones por motivos educativos, políticos, económicos, legales, y de la macrogestión. Dichas instituciones pertenecen a la organización social del entorno escolar y a la macrogestión educativa.

Entre las instituciones de la macrogestión se encuentran el Ministerio de Educación y la Unidad de gestión Educativa Local (UGEL). Adicionalmente, otras instituciones que dependen de la UGEL como el Área de Gestión de Institucional (AGI), Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) y la Comisión de procesos Administrativos-Disciplinarios (COPROA). La relación con estas instituciones permite inferir que los asuntos que vinculan a la escuela con las instancias de la macrogestión giran principalmente en torno al conflicto y a la lógica burocrática.

Entre las instituciones del entorno social que colaboran materialmente con la escuela aparecen la Municipalidad del lugar que colabora con la fumigación; Construyendo Perú con el pintado de la fachada; el cementerio Jardines del Buen Retiro con el arreglo de las áreas verdes; y la Organización No Gubernamental Plan Internacional que colabora en la ejecución de proyectos de innovación. La relación con este último grupo de instituciones informa sobre



una escuela que afronta necesidades, pero que no se queda encerrada en sí misma ni se resigna a sus carencias, sino que sale a gestionar recursos.

La participación de la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales) en actividades del área de Ciencias Sociales es un aspecto positivo en el testimonio de las actas. Además, están las instituciones que aparecen solo como referencias en medio de la discusión sobre otros temas como el centro de salud, ESSALUD y el Ministerio de Educación.

La UGEL es la institución más mencionada en el contenido de las actas, y aparece vinculada a los conflictos y a los aspectos burocráticos de la escuela. De manera que ésta aparece como la instancia que asesora y supervisa, pero también como aquella a la cual se derivan los problemas que no se resuelven en la institución educativa o a la que recurren los actores para quejarse.

*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, ascenso (A5-TA).*

En esta relación de la escuela con diversas instituciones prevalece la gestión de recursos materiales, pero queda rezagada la promoción del desarrollo institucional. Así, se registra en una de las actas que un director informa, lacónicamente, que no firmó el convenio respectivo al Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa. Una decisión de enorme trascendencia que no registra explicación alguna del director, pero tampoco preguntas ni comentarios de parte de los presentes en la reunión. Igualmente sucede cuando un director informa sobre el tema de la capacitación y la evaluación docente tratado en una reunión en la PUCP.

*...sobre la municipalización manifiesta [el director] que no firmó ningún convenio, el día 18 recibe un oficio sobre la municipalización, OM N° 021-2008/GDES/MDPP con fecha 3 de octubre dirigido al director de la I. E. N° 2067 asunto: que la Municipalidad de Puente Piedra ha emitido una RM N° 0379/2008-ED dio a conocer que aprueba la incorporación de la municipalidad de Puente Piedra al Plan Piloto de Municipalización de la gestión educativa. También informa 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).*

Esta forma de relacionarse con el entorno sería una señal de la capacidad de iniciativa de los actores de la escuela, opuesta a pasividad e inacción, características de la ciudadanía asistida a la que se refieren Oraison y Pérez (2006). Sin embargo, esto ocurre solo a nivel del director y los docentes.

#### 2.2.4 Los conflictos son temas transversales

Tal como se ha mencionado anteriormente, el conflicto aparece como un tema transversal a casi todos los otros temas tratados en las reuniones; de manera que éstos ocupan gran espacio en el contenido de las actas. Hay referencias a conflictos producidos por la inconformidad del personal administrativo respecto a las funciones que desempeña; por denuncias a la institución educativa y a las autoridades escolares; por irregularidades en la compra de bienes; por sospechas en la administración de los recursos de la escuela, por la falta de rendición de cuentas claras; por desacuerdos y enfrentamientos entre autoridades y subordinados, y otros. En el análisis se distinguen tres aspectos: el objeto del conflicto, quiénes los protagonizan y cómo se resuelven.

Según el objeto, los conflictos se podrían tipificar como: laborales, administrativos, económicos y de relaciones interpersonales, (ver gráfico N° 7). Así mismo, éstos son protagonizados por el personal administrativo, por el personal docente y directivo, por los padres y madres de familia, y también por actores externos como el concesionario del kiosco escolar y el del servicio de fotocopias. Los estudiantes no aparecen en las actas protagonizando conflictos, pero algunas veces son mencionados como causa de problemas.

Los conflictos laborales están ligados a la inconformidad de los sujetos con las funciones asignadas, al incumplimiento de funciones y a las dificultades entre autoridades y subordinados, tal como aparece registrado en las actas.

*El caso de la señora OR, el director da lectura a la solicitud presentada por la señora OR quien solicita cumplir otras funciones diferentes a la que está cumpliendo, también hace referencia de un informe médico, así como el resultado de una biopsia con resultado benigno. Luego informa sobre la conversación que tuvo con la asistente F de la UGEL 04 (...). Así mismo, hace conocer su preocupación sobre la limpieza de aulas y otros ambientes, ya que*

*estos dos personales solicitan ejercer otras funciones que no sea limpieza (A9-KI).*

Los conflictos administrativos tienen que ver con desorganización e irregularidades en los procesos administrativos; y sobre ello, se registra en las actas que en el servicio de fotocopias de una escuela se vende juguetes “no educativos” porque hay poca demanda de copias; mientras que en otra escuela, el contrato de concesión del mismo servicio es confuso y existe más de un contrato, lo cual termina en un proceso judicial. Por otro lado, en un acta se informa que el expresidente de APAFA intentó llevarse material de construcción de la escuela argumentando que le pertenece, un percance que se llevó hasta el puesto policial del lugar.

*Otro, se ha recibido documentos judiciales de supuesto licitación de la oficina de fotopiadora con el señor OH pidiendo reparación civil por S/. 25000 por gastos y perjuicios. Asimismo, se tiene problemas con el señor OZ que viene trabajando desde enero del presente año hasta la fecha, sin pago de alquiler del ambiente, el contrato fue hecho ilegalmente (A15-ABL).*

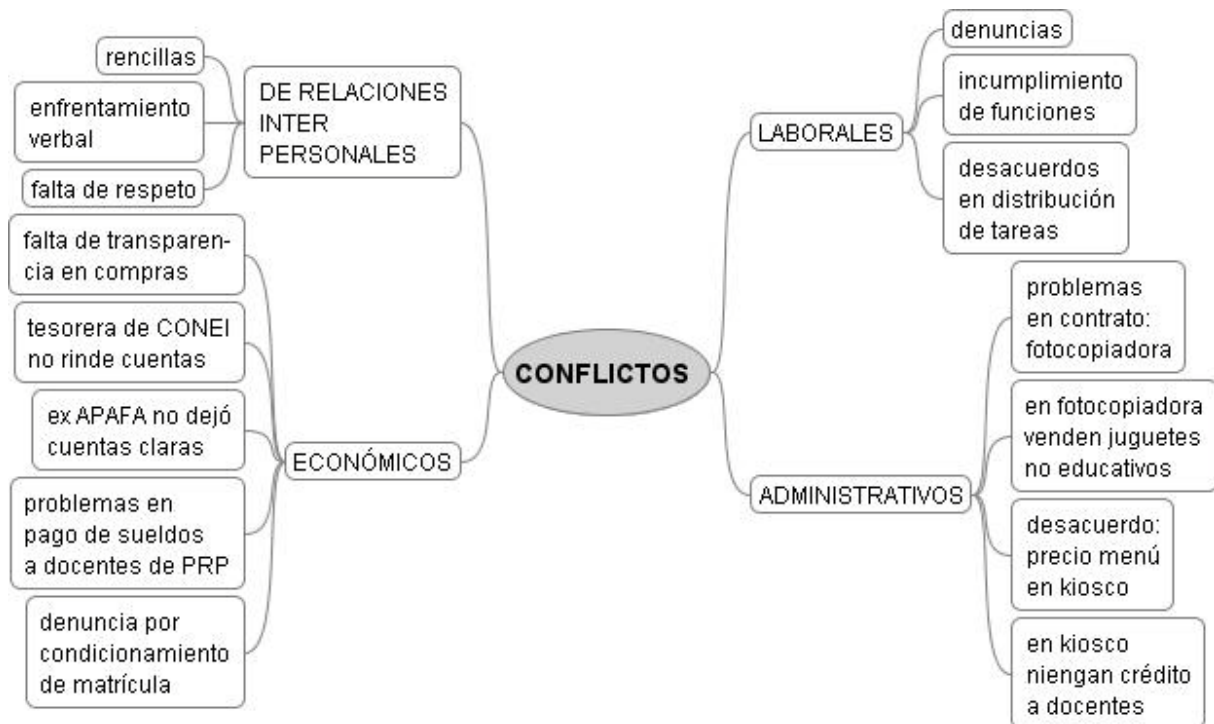
Los conflictos administrativos están íntimamente ligados a los conflictos económicos cuyo origen es principalmente la falta de transparencia en el manejo de los recursos. Es así que se cuestiona al director porque una bomba de agua recién comprada se descompone; se informa que la escuela ha sido denunciada por condicionar la matrícula a la compra de un paquete escolar<sup>8</sup>; una tesorera no rinde cuentas; el concesionario del kiosco denuncia judicialmente a la institución educativa pidiendo la devolución de los cinco mil nuevos soles que entregó por la concesión; los docentes se muestran inconformes con el precio del menú que se vende en el kiosco, y con la negativa de crédito; a la vez que la encargada del kiosco argumenta que no da fiado a los docentes porque no pagan.

*[El director] explica cómo se realizó la compra de la bomba de la empresa Hidrostal, 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 y cuáles fueron sus características (A14-ABL).*

---

<sup>8</sup> En este contexto, el paquete escolar suele ser el conjunto de objetos conformado por la agenda escolar, la insignia, prendas de vestir como chompas, ropa deportiva, y otros.

Gráfico N° 7. Los conflictos en las actas de reuniones del CONEI



Fuente: elaboración propia

El contenido de las actas también da cuenta de los conflictos de relaciones interpersonales como “*falta de respeto*”; enfrentamiento verbal; rencillas entre los encargados de la limpieza, entre docentes y directivos, entre los padres de familia y el auxiliar de educación, entre los padres de familia y el personal de limpieza, y entre los actores externos a la institución educativa y el director. Es de destacar que en este tipo de conflictos, quien escribe el acta recoge literalmente expresiones de los actores en un lenguaje coloquial y metafórico para expresar determinado estado emocional.

*El señor J menciona que se le dio prioridad de elección a la señora H, además que menciona que la señora hace cosas negativas, mencionando que la señora no viene a las 6.30 como señala en el parte de asistencia, que trabaja 5 horas diarias, que la señora no se entrometa, que fiscaliza el trabajo. Yo soy muy complaciente, pero cuando me molesta yo me vuelvo un Túpac Amaru, señorita. La señora [H] necesita un tratamiento (A6-TA).*

Se constata, entonces, que en las reuniones del CONEI, el conflicto se convierte en un tema transversal y recurrente, lo cual permite constatar que la

vida de la escuela, como toda organización, se desenvuelve en medio del conflicto que surge ante la desigualdad de poder, objetivos e intereses de los actores Ball (1994). Tal como afirma Jares (1997) desde una racionalidad sociocrítica, el conflicto es inherente a la vida de la organización escolar y a la vez un instrumento de transformación social.

### **A. En el manejo de conflictos se manifiesta el poder y la micropolítica**

En las actas analizadas, para el caso de los conflictos administrativos y económicos, se evidencia el tema del poder en la potestad de que gozan los actores que ejercen cargos de autoridad, para administrar los recursos materiales y económicos de la escuela.

En el caso de los conflictos laborales y de relaciones interpersonales, los actores utilizan como instrumento de poder la edad, la condición de trabajador antiguo en la institución educativa y la pertenencia a un sindicato u otra institución como la APAFA. Más aún, denunciar el conflicto a través de un documento oficial como la solicitud, el oficio o el memorial<sup>9</sup> sirve como una estrategia poderosa que le confiere al asunto el privilegio de ser tratado en una o más reuniones del CONEI y de atraer el interés de todos sus miembros.

*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 personal, sugiere una reunión para reconocer quién va a mandar, para guiarse de su experiencia, que sobre todo no hay diálogo con el señor J (A5-TA).*

Además, se pone de relieve el tema micropolítico, es decir, que los actores interactúan en medio de un orden constantemente negociado (Bardisa, 1997), una situación que se constata en el manejo de los conflictos durante los cuales se da la correlación de fuerzas, y los actores recurren a estrategias para hacer prevalecer su postura. Tal es el caso de un miembro del personal administrativo que presenta una solicitud por “cese de hostilización” y gracias ello logra que le restituyan sus antiguas funciones (A5-TA); y el docente que denuncia a la subdirectora por abuso de autoridad, calumnia, difamación y

---

<sup>9</sup> El memorial es un documento de petición o queja (León Mejía, 2005) que es avalado por la firma de todos los miembros de un determinado estamento de la escuela.

hostigamiento laboral, y logra que la subdirectora se comprometa a cambiar de actitud (A8-KI). También se da el caso de la presidenta de APAFA quien advierte que si no se resuelven los problemas del personal de limpieza, “se comunicará a los padres para que tomen el colegio” (A9-KI).

En los casos de denuncia, el conflicto se resuelve por negociación cuando los denunciantes aceptan retirar el documento objeto del conflicto y así evitar que siga su curso hacia instancias mayores, y cuando los denunciados se comprometen a cambiar o ceden ante lo solicitado por los denunciantes. De esta manera se vislumbra el afán de los actores por ocultar el conflicto y guardar las apariencias ante las instancias de la macrogestión, así como la relación de dependencia de la macropolítica.

*El profesor EH dice que la profesora MA fue elegido 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).*

Por otro lado, hay conflictos que quedan en suspenso o que se registran como no resueltos en las actas; tal es el caso de los padres de familia que denuncian al auxiliar de educación por mala conducta mediante un memorial. Según el acta respectiva, este conflicto acaba cuando los presentes solicitan una investigación Y el director expresa recomendaciones y exhortaciones al respecto.

*El director informa sobre un memorial de los padres de familia en contra del señor auxiliar H. por el motivo de tener una mala conducta ante los alumnos y padres de familia, lo cual tiene los mismos antecedentes en el colegio anterior donde laboraba. Asimismo el director informa no vulnera los derechos de los alumnos y padres de familia dicho trabajador La prof. SY informa que debe ser realizada una investigación al señor auxiliar H. El señor director afirma que tiene que coordinar con la prof. T y prof. G acerca del auxiliar H para dicha investigación. El prof. AB afirma que se debe dar trámite a dicho documento del señor H para que él pueda realizar su defensa frente a los padres de familia (A3-TA).*

No ocurre lo mismo, cuando en el conflicto el agredido es el director; el acta correspondiente registra el acuerdo inmediato de informar a la UGEL sobre el hecho, poniéndose en evidencia la mayor cuota de poder de que goza el director, o en todo caso, un poder que los otros actores le conceden.

*Informa el señor director que el señor YS le ha faltado el respeto con palabras soeces. Al respecto, todos los integrantes del CONEI presentes acuerdan informar a la autoridad superior como es la UGEL 04 COPROA (Comisión Permanente de Procesos Administrativos) (A15-ABL).*

Otro rasgo micropolítico son las coaliciones que se evidencian cuando un grupo de los actores apoya a alguno de los protagonistas del conflicto, mientras otros lo cuestionan. Es así que en una de las actas, los docentes y el director se unen para apoyar a la subdirectora que ha sido denunciada por un docente; y en otra, los docentes se unen entre sí para cuestionar a la encargada del kiosco.

*La profesora SY toma la palabra. Ella señala que no es muy asidua de consumir en el kiosco y que no ha recibido observaciones respecto al kiosco; ella le pide a la señora que tenga una referencia de los profesores, y que le ha llegado la observación de que le ha negado a algunos profesores el crédito de una forma que no se debe. Otra queja es por parte de los auxiliares por lo que los alumnos se aglomeran en el kiosco; además de los alimentos, que tengan menos colorante, que es dañino para la salud de los alumnos, que se venda frutas (A4-TA).*

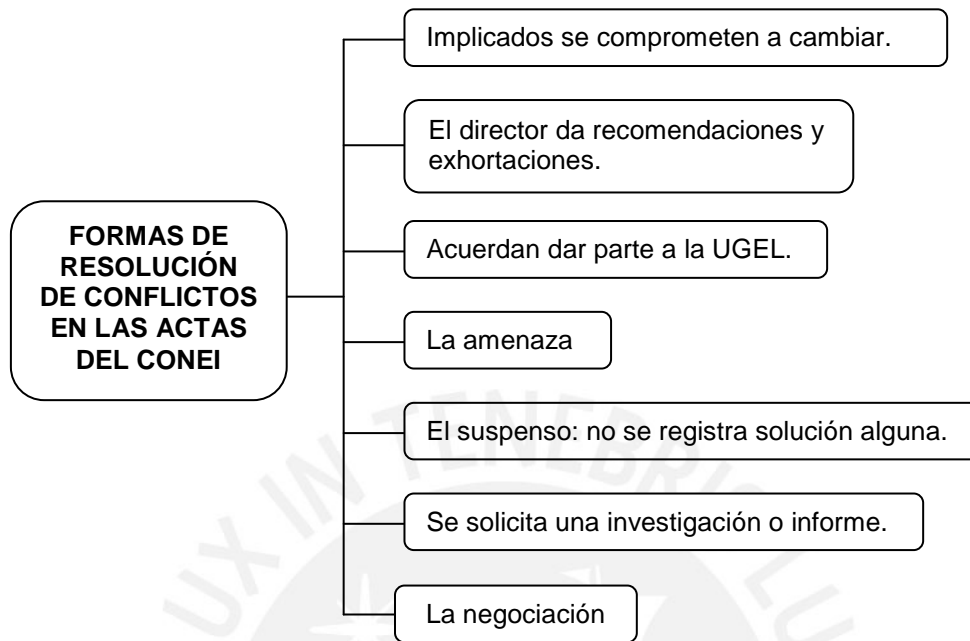
Además, se advierte la presencia de posibles invitados a la reunión que intervienen a favor o en contra, y no falta quien cuestione esa presencia y pida explicaciones.

*Interviene el señor director informando lo que solicita el profesor EF; se ha invitado a esta reunión al señor I por lo que la señora R se encuentra con licencia, como el señor I fue elegido como representante alterno se encuentra presente (A12-ABL).*

## **B. En la resolución de conflictos interviene la ambigüedad**

Las actas dan cuenta de las diversas formas de resolución de conflictos, tal como se ha expuesto en el ítem anterior (ver gráfico N° 8). Al parecer, todas estas formas, con excepción de la negociación, presentan un rasgo común: la ambigüedad. Es así que los conflictos se “resuelven” mediante compromisos de cambio de conducta de los involucrados, recomendaciones y exhortaciones del director, la amenaza, el suspenso que equivale a que no se registra solución alguna o que todo culmina con la solicitud de una investigación sobre el problema que ha provocado el conflicto.

Gráfico N° 8. Formas de resolución de conflictos en las actas del CONEI



Fuente: elaboración propia

Se evidencia entonces que predomina la ambigüedad sobre el debate, la discusión y la toma de decisiones; y se vislumbra así el rechazo al conflicto, la necesidad de evasión u ocultamiento del conflicto, o el deseo de postergar su solución.

Al respecto, Jares (1997) afirma que silenciar los conflictos y la diversidad de perspectivas e intereses corresponde a una visión positivista y tecnocrática del conflicto que pretende imponer una determinada concepción de la organización escolar y de la política educativa en general, y así ocultar las represiones e insatisfacciones de los actores. Dicho autor agrega, además, que cuando no se afrontan y resuelven los conflictos democráticamente, se somete a los actores a un determinado conjunto de normas y de relaciones de poder que impiden cambiar el estado de cosas establecido.



### 2.3 El contenido de las actas informa quiénes intervienen y qué dicen

El contenido de las actas se refiere principalmente al discurso de los actores cuando “toman la palabra” en la reunión. Como ya se señaló, la mayoría de las veces, éste aparece escrito textualmente y otras, es parafraseado por quien escribe el acta. Desde el enfoque del análisis crítico del discurso<sup>10</sup>, Van Dijk (2002) señala que el discurso es una construcción social que manifiesta conocimientos, valores, ideologías y relaciones de poder entre quienes integran e interactúan en un grupo social; y es precisamente el discurso el escenario en el que se producen y negocian los significados. En este sentido, el texto referido al discurso, revela los significados, valores e intereses de los sujetos con respecto a su participación en el CONEI.

Generalmente, para registrar la intervención de los actores se emplea en las actas, los verbos “dice”, “informa”, “pide” y “se debe” (ver tabla N° 8) y sus correspondientes sinónimos. 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 también a los otros. “Piden” aquello que requiere el estamento al cual representan o un beneficio personal. Además, expresan “se debe” hacer esto o aquello, a manera de exhortación y motivación.

Lo que “dicen” o “piden”, de algún modo compromete a los sujetos que intervienen. Sin embargo, cuando “informan”, los sujetos parecen tomar distancia del asunto informado, y más bien buscan comprometer a los demás; en similar sentido cuando expresan “se debe hacer” esto o aquello.

*...el señor JA **pide** que seamos puntuales y cumplamos nuestro trabajo con eficiencia (A2-LP).*

*...el prof. AB **afirma** que se debe dar trámite a dicho documento del señor H para que él pueda realizar su defensa frente a los padres de familia (A3-TA).*

*La señora presidenta [de APAFA] **dice** algunos padres prefieren pagar la multa y no quieren ir a esta convocatoria que hace el colegio (A8-KI).*

<sup>10</sup> El análisis crítico del discurso (ACD) es un enfoque que estudia las relaciones entre discurso y sociedad cuyo objetivo es evidenciar problemas sociales y políticos a través del análisis del discurso. Se halla en la línea de pensamiento de Adorno, Habermas, la Escuela de Franckfurt, Bernstein y otros (Van Dijk, 2002).

**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).

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).

Tabla N° 8. Verbos que introducen el discurso de los actores en las actas

DIRECTOR	PROFESORES	PADRES DE FAMILIA	ALUMNOS	PERSONAL NO DOCENTE <sup>11</sup>
-Asume su responsabilidad -Dice -Indica -Informa -justifica -Lee -Manifiesta -Ordena -Pide -Propone -Recomienda -Reflexiona -Se excusa	-Aclara -Advierte -Afirma -Agradece -Cuestiona -Decide -Deja constancia -Denuncia -Desea -Dice -Exige -Explica -Hace observación -indica -Informa -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	-Advierte -Considera -Dice -Manifiesta -Pide -Señala -Toma partido	-Informa	-Acepta -Comenta -Dice -Explica -Hace observación -Hace referencia -Interviene -Menciona -Pide -Reclama -Reconoce error -Se compromete -Se queja -Señala -Sugiere

Fuente: elaboración propia

<sup>11</sup> Entre el personal no docente se considera a los administrativos, a los concesionarios del kiosco y la fotocopiadora, y también a los actores supuestamente invitados.

A través del análisis se distingue lo que dicen los sujetos y lo que se dice de ellos; de quiénes se registran más intervenciones y de quiénes menos; quiénes dicen algo y quiénes callan o solo escuchan. Todo ello admite identificar uno o más tipos de discurso de los actores (ver tabla N° 9).

Tabla N° 9. Tipos de discurso de los actores

Actores \ Discurso	DIRECTOR	DOCENTES	PADRES Y MADRES DE FAMILIA	ESTUDIANTES	PERSONAL NO DOCENTE
Informativo	X	X		X	
Burocrático	X	X			
Directivo	X				
Exhortativo	X				
Conciliador	X				
Conflictivo	X	X	X		X
Reactivo			X		

Fuente: elaboración propia

### 2.3.1 En las actas predomina el discurso del director y de los docentes

Las abundantes intervenciones del director y los docentes registradas en las actas, los retratan a ambos ejerciendo gran protagonismo.

**El director.** Inicia las reuniones; comunica la agenda; lee documentos legales y normativos; informa. 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).*

Se registra, además, que el director ordena, propone, opina, ejerce autoridad.

*El director manifiesta que la comisión [Escuela de padres] que está en este cargo deberá ser responsable para que salga bien (A11-KI).*

*El director indica que el día lunes 01/03, las vacantes observadas de matrícula se tiene que solucionar para este día, y el lunes se tiene que informar y publicar, y así los alumnos ya estar ubicados en sus secciones (A14-ABL).*

Pero también, aunque en menor grado, da explicaciones, se excusa, se defiende, toma partido por alguien o por algo, reflexiona sobre sus funciones, sus limitaciones y sus cualidades, hace su propia interpretación de las situaciones que se están tratando en la reunión. De manera que el discurso de director da un giro frente a la realidad micropolítica que se genera en 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).*

*Luego de concluir la lectura el director opina que pareciera que es una amenaza que ante cualquier situación amenazan con quejarse a la UGEL 04 (A8-KI).*

Así mismo, el contenido de las actas revela al director pidiendo apoyo, opinión, alternativas de solución ante un problema; pidiendo a los demás actores un cambio de actitud o un mayor compromiso en el ejercicio de sus funciones. Un director que recomienda, exhorta, e interviene en los conflictos con un discurso conciliador.

*Así mismo, el director informa que le ayuden a buscar presupuestos para los gastos que se van a realizar (...). El director anhela que debemos todos reflexionar y trabajar por la institución y la comunidad en forma unánime y activa (A3-TA).*

De manera que el discurso del director se configura como informativo, directivo, burocrático, exhortativo, conciliador y propositivo (ver tabla N° 9).

Generalmente, en las actas no se registra cuestionamientos ni preguntas de los demás actores solicitando al director más información o aclaración respecto a los temas tratados, o en todo caso, no se registró. Este protagonismo del director en las reuniones deja ver el grado de poder que ostenta por su condición de director de la escuela y de presidente del CONEI, así como el reconocimiento de máxima autoridad y de responsable final en la toma de decisiones, que los demás actores le conceden. Sin embargo, hay algunos

indicios que revelan cómo él tiene que negociar el ejercicio de poder con docentes y administrativos.

*La profesora 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 (...). El señor director indica que se hace responsable de no haber emitido los documentos a las personas que debieran ser informadas (A14-ABL).*

De lo expuesto, se revela la sobrevaloración de la autoridad casi equivalente a poder. Los actores dan por sentado que es al director a quien le compete intervenir y tomar decisiones, y por tanto surge una desigualdad en la dinámica participativa. Desde la perspectiva micropolítica, el director se sitúa en el lugar de máxima autoridad y con mayor grado de poder en la estructura jerárquica de la escuela organizada por estamentos y órganos de gobierno. Siendo él, el elemento central de la micropolítica escolar (Santos Guerra, 1995; Ball, 1995).

**Los docentes.** Accidentalmente, las actas informan sobre la condición laboral de los docentes, de lo que se sabe que hay docentes contratados, nombrados, excedentes, reasignados, y quienes solicitan destaque.

De aquello que dicen las actas sobre el discurso de los docentes se puede inferir que éstos comparten protagonismo con el director, como ya se dijo antes. Así, se registra que los docentes intervienen en temas de gestión directiva, administrativos y económicos. El discurso deja ver cómo éstos sí están involucrados en el funcionamiento y organización de la escuela, pero desenfocados de los aspectos pedagógicos.

*Interviene el profesor JR finalizando a 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).*

El discurso indica que la intervención de los docentes sobre temas pedagógicos, se limita a la información, no abunda en detalles, no motiva la discusión ni tiene repercusiones en la reunión, y así se evidencia el carácter unidireccional de la dinámica comunicativa.

*La profesora SY afirma que se va a llevar módulo de Comprensión lectora y Razonamiento matemático (A3-TA).*

*La prof. M informa sobre [proyecto] Escuelas Saludables, y van a venir a dar charla (A11-KI).*

Podría decirse que los intereses de los docentes están distantes de lograr buenos resultados en el aprendizaje de los educandos y de mejorar su práctica docente, cuando el informe de CEPAL-UNESCO (2005) resalta la importancia del docente para que las reformas educativas en América Latina produzcan calidad educativa.

Por otro lado, en las actas se aprecia que los docentes protagonizan conflictos y respaldan las decisiones del director, siempre en asuntos administrativos. Luego, se interpreta que hay un afán de compartir el poder con el director, ante la ausencia de liderazgo en los grandes cambios curriculares y pedagógicos que provienen de la macrogestión. Por consiguiente, el discurso de los docentes se muestra problemático, burocrático e informativo (ver tabla N° 9).

*El profesor DA dice que la rencilla viene desde el 1º grado y que él tiene ánimos de reconciliación y no de aumentar problemas, y que él considera lo dicho por la profesora subdirectora MA, son calumnias (A8-KI).*

*La profesora D comenta por qué el cambio de horario de J porque en la mañana no nos abren la puerta, es por esta razón que J ha vuelto a su horario de la mañana, por las quejas y la necesidad de servicio, esta decisión tomada por el director no lo ha hecho solo sino en coordinación con el CONEI (A5-TA).*

Volviendo al protagonismo del director y los docentes, se observa que en este caso la participación sí funciona como espacio de aprendizaje social; los sujetos despliegan una serie de capacidades para negociar con otros y así satisfacer sus intereses.

### **2.3.2 Se registra escaso discurso de los padres y madres de familia**

El contenido de las actas muestra que los padres y madres de familia dicen muy poco o nada (ver tabla N° 8) en las reuniones del CONEI, pero su presencia aparece registrada en casi el total de las actas. Luego, están presentes pero no participan, no ejercen plenamente su derecho ciudadano a

intervenir en lo que concierne a la educación de sus hijos e hijas (UNESCO, 2004).

Sin embargo, en lo poco que dicen los padres se observa que éstos sí están informados e involucrados en los asuntos del CONEI y que tienen interés de participar efectivamente.

*La señora CH manifestó que nuestro CONEI debe contar con los documentos básicos del CONEI (A2-LP).*

*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).*

Además, el discurso de los padres expresa información precisa, compromiso con los asuntos acordados y opinión determinante; pero solo como respuesta a determinada situación, y no por propia iniciativa.

*La señora presidenta [de APAFA] dice algunos padres prefieren pagar la multa y no quieren ir a esta convocatoria que hace el colegio (A11-KI).*

*Los miembros de APAFA se comprometen a hacer efectivo este acuerdo [multa a padres por inasistencia a reuniones de comités de aula] (A4-TA).*

*La señora SS [presidenta de APAFA] dice que el año pasado se acordó sobre las vacaciones del personal administrativo sería de un mes completo, y que se corrija la situación, de lo contrario se comunicará a los padres de familia para que tomen el colegio (A9-KI).*

Se observa, además, que generalmente el discurso de los padres en las actas corresponde a los representantes de la APAFA, un estatus que les confiere algún grado de poder; no así a los representantes ordinarios de los padres de primaria o secundaria. También llama la atención que el discurso de los otros actores se refiera a los padres para determinar sanciones a los propios padres sin la debida discusión ni consulta a sus representantes presentes.

*Se acordó que para las reuniones de aula cada padre de familia debe asistir con su tarjeta de APAFA para ser firmada por el tutor. El padre que no asista pagará una multa. Se considera de un monto de S/. 5.00 (cinco nuevos soles) (A4-TA).*

Además, es usual que se mencione a los padres para justificar puntos de vista.

*El licenciado EH pregunta a la señora OR y [a] EO por qué [ESSALUD] no les otorga descanso médico, si saben la función que cumplen, los médicos de ESSALUD, y hasta cuándo se va a presentar esta situación. Los alumnos, si van a apoyar con la limpieza, sus padres se van a quejar (A9-KI).*

Igualmente, se nombra a los padres cuando se requiere de su colaboración material con la escuela, un apoyo que no entra en discusión sino que se da por sentado. Bien lo señala el informe de la UNESCO (2004) cuando se refiere a que una de las formas de participación escolar de los padres de familia en América Latina, equivale a contribución económica, pero sin ingerencia en su administración.

*Interviene la profesora SL, sugiere que se llame a una faena comunal con los padres de familia y limpieza de los taller [es]; hará llegar requerimientos para dar mantenimiento a las máquinas de los talleres (A12-ABL).*

Luego, el discurso de los padres y madres de familia se podría calificar como reactivo versus proactivo (ver tabla N° 9), es decir, solo de respuesta. Sin embargo, su aparente silencio no sería la falta de interés sino más bien el resultado de aquel fenómeno de invisibilización de los sujetos al que se refieren Ugarte y Alva (2004), un fenómeno que se produce cuando no se reconoce a los otros como actores, como sujetos en igualdad de condiciones y de derechos para participar (Ugarte y Alva, 2004; Ugarte y otros, 2006; UNESCO-INNOVEMOS, 2008). O también al fenómeno cultural de la autoexclusión, de creer que no se tiene nada qué decir ni qué aportar, o que solo están autorizados a opinar los expertos (Coronel Llamas, 2002; Andrade, 2004; Cornwall, 2008). Es decir, no es que los padres no posean capacidades para participar sino que los otros no las reconocen.

### **2.3.3 El discurso de los estudiantes es casi nulo**

En el contenido de las actas es casi nulo el registro del discurso de los estudiantes, sin embargo, es mucho lo que se dice sobre ellos. Hasta podría afirmarse que éstos no participan, en contraste con la postura de Martínez Montero (2006) para quien la participación de los estudiantes equivale a aprendizaje práctico de la democracia. Solo en una de las actas analizadas (A15-ABL) se registra la presencia y la participación de los estudiantes. Tal es



el caso de la fugaz intervención de la representante de los estudiantes ante el CONEI, quien se presenta para informar sobre las dificultades de sus pares en el rendimiento académico, y luego se retira. Un tema de capital importancia puesto que la razón de ser del CONEI es la mejora de la calidad educativa mediante el control social (UNESCO, 2008).

*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).*

Sin embargo, no se registra repercusión alguna a partir de dicha intervención, y solo sigue la respuesta intrascendente del director.

*Al respecto, el director indica que hará la consulta respectiva, (...) solicita que le pase la lista de alumnos con problemas de notas y falta de documentos (A15-ABL).*

Es evidente que el discurso de los estudiantes es apenas informativo (ver tabla Nº 9), y se refiere a un tema aparentemente irrelevante para el director y los docentes, como es el tema pedagógico.

Por otro lado, es sorprendente que ante el exiguo discurso de los estudiantes, abunde el discurso sobre ellos para justificar algunas opiniones, acciones y decisiones. Se hace referencia a los estudiantes en medio de la discusión sobre la limpieza, el orden y la disciplina.

*Otro pedido [prof. AB] es que los días lunes o viernes los alumnos de secundaria se aglomeran en el kiosco dándose un malestar por parte de los auxiliares (...). La señora H señala que en la tarde se debe educar a los alumnos. La profesora SY menciona que no solo los alumnos de la tarde generan desorden, sino también los de la mañana, sobre todo ahora con la lonchera escolar dejan un poco de desorden, pero se reconoce que se debe alzar la silla y dejar limpias las mesas (A4-TA).*

También se menciona a los estudiantes en la discusión sobre conflictos y sobre las necesidades de la escuela. Pero siempre en calidad de excusa.

*El director informa sobre un memorial de los padres de familia en contra del señor auxiliar H. por el motivo de tener una mala conducta ante los alumnos y padres de familia (A3-TA).*

*Último punto, actividad económica para implementar la sala de música, pago prof. de banda música y otros gastos. 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 el director exhorta a los actores a mejorar poniendo como motivación el bienestar de los estudiantes.

*El director informa que la profesora D siga trabajando en bien de los alumnos y los padres de familia de su sección (A3-TA).*

*El director inicia la reunión saludando a los presentes, y hace conocer un documento presentado por el profesor DA en contra de la licenciada MA, pero antes hace conocer su punto de vista sobre ciertos conflictos y que le parece que se debe priorizar como único fin la enseñanza y aprendizaje de los alumnos (A8-KI).*

Frente al contenido de las actas que casi no registra presencia ni discurso de los estudiantes, es posible inducir que éstos estarían 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, en el caso de los estudiantes también se estaría produciendo el fenómeno de la invisibilización de los sujetos (Ugarte y Alva, 2004; Ugarte y otros, 2006; UNESCO-INNOVEMOS, 2008) que ya se explicó antes. No obstante, cabe la posibilidad que quien escribió el acta no consideró importante o necesario registrar las intervenciones ni de los padres ni de los estudiantes. Si así fuera, significaría lo mismo.

#### **2.3.4 el discurso del personal no docente es conflictivo**

Bajo la denominación personal no docente se ha agrupado al personal administrativo, a personal externo como los concesionarios del kiosco escolar y del servicio de fotocopias, y a supuestos invitados a la reunión.

Generalmente, el personal no docente aparece protagonizando conflictos de tipo laboral y administrativo, de lo cual se trata ampliamente en el ítem 2.2.4; y por tanto, el discurso que emplean es predominantemente de carácter conflictivo. Por esta razón, en este ítem no figura citas textuales de las actas.

En contraste con la participación de los padres y de los estudiantes, la participación del personal no docente adquiere cierta relevancia en las reuniones. Ello se comprende claramente debido a la prioridad con que son tratados los temas administrativos en las reuniones, y a la transversalidad del tema conflicto.

Por consiguiente, en el análisis sobre el discurso de los actores se puede advertir desigualdad en el nivel de participación de los actores, un aspecto que influye en la toma de decisiones que afectan directamente a los estudiantes e indirectamente a los padres y madres, sin que éstos hayan intervenido significativamente.

Al respecto, y en línea con el pensamiento de Giroux y McLaren (1998), Van Dijk (2002) sostiene 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. A partir de esta idea, se podría decir que el director y los docentes controlan el desarrollo de las reuniones a través del discurso.

### **2.3.5 El discurso empleado contrasta el conflicto y las buenas intenciones**

La dinámica participativa que se desarrolla en las reuniones del CONEI se halla implícita en el texto de las actas, y se manifiesta en el discurso empleado que configura un ambiente de conflicto y malestar por un lado, y por otro, de conciliación y buenas intenciones (ver gráfico N° 9). Así, se identifica un discurso exhortativo y conciliador vinculado a la participación y a las relaciones interpersonales positivas a través de un vocabulario que se refiere a 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.

*El señor JA pide que seamos puntuales y cumplamos nuestro trabajo con eficiencia (A2-LP).*

En sentido opuesto, se registra un discurso que pone en evidencia situaciones de conflicto como 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 (ver gráfico N° 10).

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

Por otro lado, en el contenido de las actas se identifica palabras que aparentemente son motivo de conflicto como “hostilización”, “calumnia”, “difamación”, “abuso de autoridad”, “carácter” y otros. El primero aparece en una solicitud por “cese de hostilización”, un término que los actores presentes en la reunión cuestionan por considerársele “muy fuerte” e “inadecuado” y al que los propios actores le atribuyen diversos significados como “fastidiar”, “no dejar hacer”, “abuso de autoridad”, “incapacidad”.

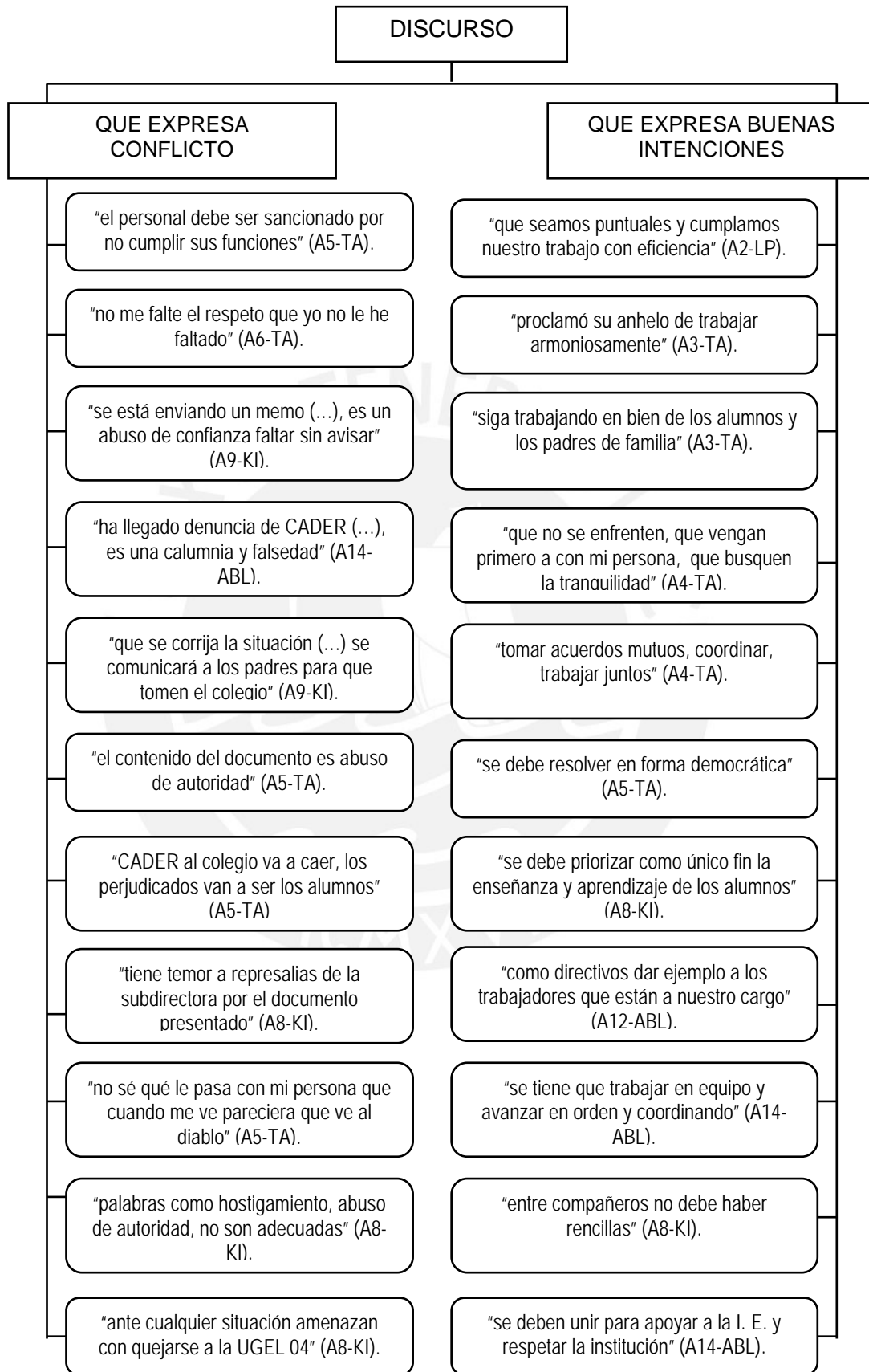
*El director procede a leer la solicitud, asunto: cese de hostilización (...).El director dice que es lo que hemos escuchado en reuniones anteriores, en lo escrito está demostrado la hostilización: es que no le dejan hacer sus cosas. (...) La señora H dice que ella manda el documento según lo que interpreta la persona, que puede ser fastidio, incapacidad, que a ella sí la controlan, que a ella sí le piden papeles (A5-TA).*

Los términos “calumnia”, “difamación” y “abuso de autoridad” también aparecen en un documento por el cual un docente denuncia a la subdirectora. Ello es motivo de una discusión que abarca el texto completo de un acta. Dichos términos también se cuestionan por considerárseles “muy fuertes” y se exige una explicación al respecto.

*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).*

En el mismo contexto aparece otro término, el “carácter”. Se denuncia a la subdirectora debido a su “carácter”; una docente increpa a la subdirectora y le pide “que cambie su carácter”, y ésta, a su vez, le dice que ella también lo haga. Finalmente, mientras el director alaba las virtudes de la denunciada y resalta que “todos tenemos carácter”, la presidenta de la APAFA señala que “si no fuera por el carácter de la profesora MA no hubiéramos mejorado y logrado tantas cosas hasta hoy” (A8-KI).

Gráfico N° 9. Contraste en el discurso empleado



Fuente: Elaboración propia

Resulta interesante identificar en el texto, el impacto que ejercen las palabras en la interacción de los sujetos y cómo ello va marcando el rumbo de la reunión. Según Giroux y McLaren (1998), el lenguaje implica una forma de ver la realidad y construir significados; en ese sentido, el testimonio escrito del discurso de los actores en la reunión carece de neutralidad y se caracteriza más bien por ser contradictorio y problemático, más que estable y racional.

Gráfico N° 10. Vocabulario que expresa contradicción



Fuente: elaboración propia

## 2.4 El contenido de las actas revela las características de la participación en el CONEI

Más allá de estos datos explícitos encontrados en las actas objeto de análisis, hay otros implícitos que revelan la visión que tienen los actores sobre su participación en el CONEI, y por tanto los significados que le asignan a la participación, a las reuniones y a las funciones propias del CONEI.

### 2.4.1 Las actas revelan una visión ideal de la participación

El texto de las actas recoge literalmente expresiones de los actores que se refieren a la participación en el CONEI como un “trabajo” coordinado, armonioso, consensuado y en unidad de todos sus miembros.

*El prof. AB proclamó su anhelo de trabajar armoniosamente con todos los miembros del CONEI (A3-TA).*

*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).*

Estas expresiones revelan aspiraciones por una participación ideal, exenta de contratiempos, que colisiona con situaciones de conflicto y desencuentro, propias de la realidad compleja de la participación en la que intervienen sujetos con diversidad de intereses.

Es por ello que en una de las actas, alguien considera inaceptable que surjan conflictos cuando se está “trabajando” en coordinación con los otros.

*La profesora [SY] manifiesta que hay palabras y palabras, que en el 2009 se estaba actuando democráticamente dando ella misma sus sugerencias, incluso sobre el perro, el polvo. A mí me sorprendió con respecto a la hostilización, cuando se está trabajando coordinadamente (A5-TA).*

Esta forma de ver la participación podría significar una visión negativa del conflicto, un tema transversal en las actas analizadas.

Entender la participación en el CONEI como un proceso ajeno al conflicto en el que los sujetos “*hablan una sola palabra*” y “*llegan a un solo término*” está muy lejos de la realidad compleja de la participación y de la concepción de participación auténtica que consiste en la redistribución de poder para tomar parte activa en la toma de decisiones (Gento palacios, 1994; Anderson, 1998; Ugarte y Alva, 2004; Andrade y Martínez, 2007; Levinson y Berumen, 2007; Cornwall, 2008). La redistribución de poder en la organización educativa genera conflicto, pero también puede suscitar cambios favorables.

#### **2.4.2 Las reuniones son apreciadas como medio eficaz de participación**

El fenómeno social de la participación en el CONEI se concretiza principalmente en las reuniones, las cuales son valoradas por los actores como medio eficaz de participación.

Aparentemente, se considera que el solo hecho de llevar a cabo las reuniones y contar con la presencia de los actores dará como resultado una participación efectiva. Consecuentemente, asistencia a la reunión podría equipararse con participación.

*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).*

Las reuniones del CONEI son espacios oficiales de participación cuyo testimonio son las actas. En dichas reuniones todos pueden expresarse, opinar y presentar sus necesidades, aunque ello no siempre ocurre así. Si hay actores en la reunión que hacen solo de receptores y oyentes, si el director y los docentes acaparan el liderazgo y toman las decisiones, entonces hay participación pero solo en apariencia (Ball, 1989).

*El director procede a leer la solicitud, asunto: cese de hostilización. Se da término a [lectura de] la solicitud por el señor director. El director pide a los miembros presentes una solución, a dar unas opiniones, el documento es una hostilización (A5-TA).*

Además, se registra en las actas que los actores programan reuniones adicionales para coordinar el gasto del presupuesto del colegio, para aprobar el cuadro de horas y el horario escolar, para formar comisiones de trabajo, para organizar actividades y ejecutar acciones que requieren de la aprobación del CONEI.

*Se indica que se dará una reunión de todo el personal directivo del turno nocturno y diurno con los miembros del CONEI para coordinar el uso del presupuesto del colegio (A14-ABL).*

Por consiguiente, se observa en el texto de las actas que las reuniones tienen un carácter de formalidad, en tanto las actas son testimonio de que el CONEI está funcionando tal como lo ordena la norma. También cabe señalar que el riesgo de la participación formal es la escasa incidencia en la gestión de la escuela y una forma de legitimar situaciones injustas (Coronel Llamas y Fernández Serrat, 2002; Oración y Pérez, 2006; Andrade y Martínez, 2007).



### 2.4.3 Los actores reconocen las funciones del CONEI

Según la norma, las funciones del CONEI son básicamente, participación, concertación y vigilancia ciudadana (DS N° 009-2005-ED, art. 22). En el texto de las actas se observa que los actores, desglosan y especifican estas funciones, lo cual muestra el manejo conceptual que tienen de ellas (ver gráfico N° 11).

Los actores señalan como funciones del CONEI: apoyar a los docentes, dar sugerencias al director en forma democrática, controlar el manejo de los recursos, verificar los procesos de gestión del currículo; funciones que corresponden a la vigilancia ciudadana y a la participación.

*El señor director le dice a la señora H que asuma el CONEI y organice al personal. Él menciona las funciones CONEI, fiscalizar, participar, organizar, además de apoyar a los docentes y sugiere a la dirección de una forma democrática, por esa razón se ha conformado el comité (A5-TA).*

*El señor director pide apoyo a los integrantes del CONEI para dar más control a los ingresos de APAFA (A12-ABL).*

*... a las 10.00 a. m. reunión del CONEI para la verificación del cuadro de horas (A14-ABL).*

Se identifica, además, las funciones de mejorar la gestión de la escuela, resolver problemas, tomar decisiones, y velar por el buen clima institucional, las cuales tendrían estrecha relación con la concertación, la vigilancia y también la participación.

*Esta reunión se realiza con la finalidad de llevar a cabo la instalación del Consejo Educativo Institucional (...) con el único fin de mejorar la gestión de la I. E. y participar en ella, proponiendo y resolviendo las principales situación [es] que aquejen a cada uno de los estamentos al que representamos (A1-LP).*

*[El director] informa que a su cuenta será remitida s/. 12100 soles para trabajar en forma coordinada los gastos que se hagan, que aproximadamente es de s/. 1100 soles por cada aula..., lo cual se pone en conocimiento, lo que el CONEI decida se llevará a cabo en forma terminante (A3-TA).*

*El señor director les pide a los representantes del CONEI que no se enfrenten, que vengan primero a con mi persona, que busquen la tranquilidad y el momento indicado dónde hacer las observaciones ya que una de las funciones del CONEI es el clima institucional (A4-TA).*

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

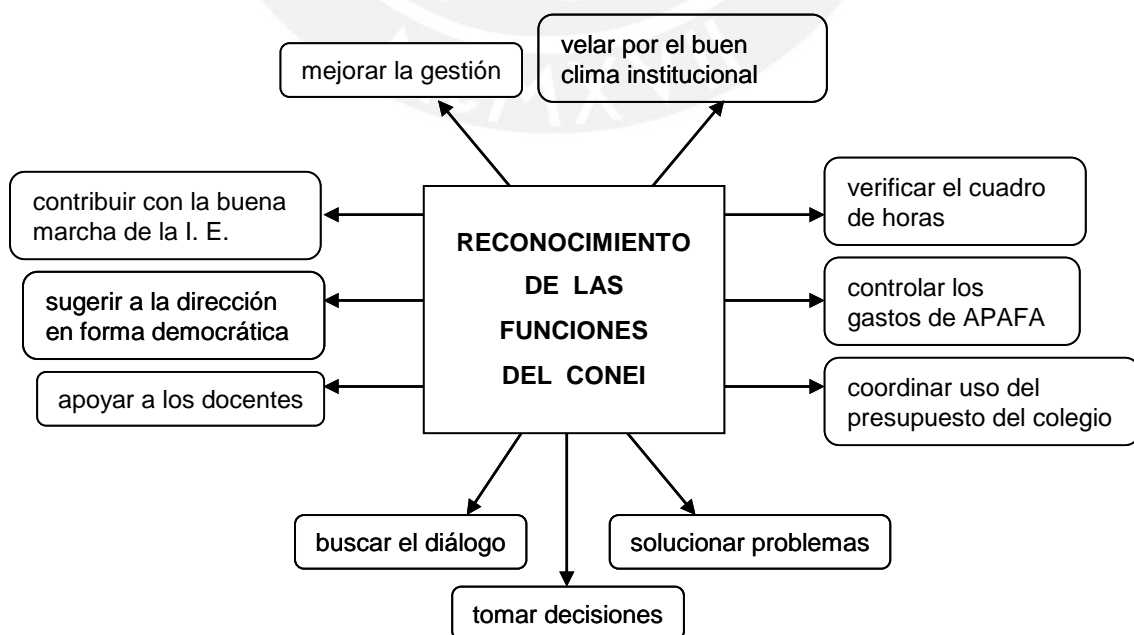
En general, se reconoce al CONEI como el órgano que contribuye a la buena marcha de la escuela, es decir, a su desarrollo en todos los aspectos, y no sólo en los aspectos administrativos y económicos.

*Así mismo [el director] hace recordar el fin del CONEI, quienes contribuyen [a] la buena marcha de la I. E. (A8-KI).*

En suma, se recoge de las actas que las funciones del CONEI son bastante conocidas por los actores, primordialmente por el director y los docentes. Sin embargo, hay pocas señales de diálogo y discusión para llegar a la toma de decisiones, y son mínimas las citas sobre solicitud de rendición de cuentas detallada sobre la administración de los recursos de la escuela.

*Último punto, actividad económica para implementar la sala de música, pago prof. de banda música y otros gastos. Propone la dirección una parrillada a un costo de S/. 7.00 por tarjeta que se le hará llegar a cada alumno 2 tarjetas. Los integrantes del CONEI: se haga un buen sustento de los gastos de los instrumentos musicales, pagos al personal y/o que se aprueba a través del comité de aula (A15-ABL).*

Gráfico N° 11. Los actores reconocen las funciones del CONEI



Fuente: elaboración propia

#### 2.4.4 Se revela el carácter burocrático de la participación

En el contenido de las actas se descubre el carácter burocrático de la participación. En ellas se registra un sinnúmero de documentos legales y administrativos que respaldan las ideas, acciones y decisiones que toman los actores.

Se cita documentación que revela el grado de relación y dependencia de la macropolítica educativa estatal a través de instituciones como el Ministerio de Educación y la UGEL. Dichos documentos son leyes, decretos, resoluciones ministeriales, directivas, etc. (ver tabla N° 10).

*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).*

También se registra documentos propios de la micropolítica escolar que igualmente son señal de la dependencia de las instituciones de la macropolítica. Dichos documentos aparecen mencionados como base de la administración y la organización de la escuela, así como de las relaciones y la comunicación entre los actores.

Entre estos documentos se cita el memorando, el informe, la carta notarial, el oficio, la solicitud, los memoriales, el cuadro de asignación de personal (CAP), el cuadro de horas, el formulario único de trámites (FUT), el recibo por honorarios, las actas, la tarjeta de asistencia de APAFA, etc. (ver tabla N° 10).

*Interviene el señor director informando lo que solicita el prof. EF (...). Con respecto al cuaderno [cuadro] de horas ya se encuentra aprobado la creación de 2 secciones con la finalidad de mantener el CAP y el techo presupuestal (A12-ABL).*

Ciertos documentos son empleados como estrategia de poder por los actores; lo que conduce a afirmar que si los involucrados en conflictos no hubieran respaldado sus quejas y reclamos mediante un documento, probablemente no hubieran merecido aparecer en las actas.

Las referencias que se encuentran en las actas sobre este aspecto son abundantes y ponen al descubierto el carácter formal y burocrático que imprime pasividad a la participación e impide que ésta sea un instrumento de eficacia en la gestión.

Tabla N° 10. Documentos citados en las actas

Caso 1-LP	Caso 2-AT	Caso 3-KI	Caso 4-ABL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto supremo</li> <li>• Directiva</li> <li>• Documentos básicos del CONEI</li> <li>• Ley general de educación</li> <li>• Memorando</li> <li>• Normas</li> <li>• Oficio</li> <li>• Resolución directoral</li> <li>• Resolución ministerial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acta</li> <li>• Bases de concesión del kiosco</li> <li>• Contrato</li> <li>• Directiva</li> <li>• Documentos de salud</li> <li>• Documentos probatorios</li> <li>• Memorando</li> <li>• Recibos por honorarios</li> <li>• Reglas</li> <li>• Resolución ministerial</li> <li>• Solicitud</li> <li>• Tarjeta de APAFA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificado</li> <li>• Informe médico</li> <li>• Memorando</li> <li>• Oficio</li> <li>• Solicitud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acta</li> <li>• Carta notarial</li> <li>• Contrato</li> <li>• Cuadro de asignación de personal (CAP)</li> <li>• Documentos judiciales</li> <li>• Estudio técnico</li> <li>• Formulario único de trámite (FUT)</li> <li>• Informe técnico</li> <li>• Memorando</li> <li>• Notificación de UGEL</li> <li>• Papeleta de salida</li> <li>• Plan anual de trabajo (PAT)</li> <li>• Resolución directoral</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

#### 2.4.5 Las actas presentan acuerdos tácitos

Los acuerdos son una parte esencial en las actas de toda índole, y se recomienda que éstos se registren en forma clara y sumaria, y que también se registre las propuestas y alternativas dadas previamente (León Mejía, 2005).

En algunas de las actas analizadas, se observa que los acuerdos de la reunión aparecen en forma tácita, es decir, que se debe suponer que son acuerdos. Tal es el caso del acta A3-TA cuyo supuesto acuerdo es abrir aulas inclusivas; además, éste se registra después de las palabras de cierre y de las firmas.

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

Igualmente, en el acta A15-ABL aparece una propuesta que se asume como acuerdo pues no solo se propone una actividad sino también el precio y cómo participarán los estudiantes en ella; es decir, que todo ya está decidido con anterioridad a la reunión.

*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).*

Otras actas terminan con pedidos y compromisos, que se supone sean acuerdos.

*La profesora MA reconoce que ambos tienen su carácter, y también se compromete a cambiar, y pide que el profesor DA también lo haga. También reconoce pone mucha fuerza para lograr un objetivo y no con ánimo de parecer autoritaria (A8-KI).*

También se da el caso de las actas que no registran acuerdos, y cuyo contenido solo se compone de informes y pedidos.

Además, llaman la atención las actas que sí registran acuerdos concretos, pero cuyo contenido muestra que éstos no son fruto del estudio de propuestas ni del debate o la discusión de ideas, sino que más bien, éstos ya han sido preelaborados y luego se concretan y legitiman en las actas. Un claro ejemplo de ello es el acta A10-KI, la cual trata sobre la solicitud de destaque de una docente. En ella, el director argumenta sobre los efectos de dicha solicitud.

*El director prosigue diciendo que ya se desdobló el 4º grado de 3 a 4 secciones, ahora la prof. CM solicita destaque y se va a tener que fusionar nuevamente las secciones, esto va a parecer un juego y causará malestar en los padres de familia (A10-KI).*

Después se registra que una docente argumenta en contra de la solicitud, y es ella misma quien da el veredicto final que inmediatamente después, aparece en el acta como acuerdo tomado por consenso.

*La profesora EV opina que la profesora CM debe pedir su excedencia a fin de no perjudicar a los alumnos (...). El consenso de esta reunión es que la profesora CM pida su excedencia. Se le solicita ingresar al despacho de la dirección a la profesora CM para comunicarle la decisión del CONEI que es que se declare excedente (A10-KI).*

Según el acta citada, la reunión se lleva a cabo en ausencia de la interesada, dura veinte minutos y tiene una extensión de un folio y cinco líneas. Además, se observa que están registrados como presentes el director, los subdirectores, los representantes de los docentes, los representantes de los administrativos y de la APAFA; pero solo consta la intervención del director, de una docente y del subdirector. También consta la intervención de la docente solicitante, quien ingresa hacia el final de la reunión, insiste en su solicitud y se niega a firmar el acta.

Evidentemente, el acuerdo tomado es cuestionable e inaplicable desde varios puntos de vista. Primero, la ejecución de tal acuerdo depende solo de la voluntad de la interesada puesto que es de interés personal, cuando se sabe que los acuerdos deben ser de interés general y afectan a todos los actores de la escuela. Segundo, se le invita a firmar el acta de reunión sin haber ella estado presente, y se sabe que la firma es señal de haber participado en la reunión y de conformidad con los acuerdos tomados.

En suma, si la reunión carece de acuerdos fruto de la propuesta y la discusión, entonces se constatan deficiencias en la interacción comunicacional y la falta de metas comunes que sustentan una visión democrática de la gestión (Casassus, 2000).

Finalmente, se constata en las actas que la participación en las reuniones del CONEI aún está distante de ser participación auténtica, y que las normas no bastan para lograrlo. Así, en medio de una realidad conflictiva, los actores interactúan, negocian significados y configuran una dinámica participativa cuyo testimonio queda registrado en las actas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al término de la investigación, y a manera de síntesis, se presentan las conclusiones a las que se ha llegado. Se presentan, también, recomendaciones que intentan resolver las interrogantes e hipótesis surgidas en el proceso.

### Conclusiones

La presente investigación documental presenta una visión de la dinámica participativa que subyace en las actas de reuniones del CONEI. Es el acercamiento a una realidad explícita e implícita en el texto, desde una perspectiva particular, y desde la comprensión de la participación auténtica que se basa en la toma de decisiones para la redistribución y el equilibrio del poder.

El análisis de la estructura de las actas admite identificar que quien las escribió conocía las partes que usualmente se deben considerar en la elaboración de actas, pero se identifica también la omisión del lugar donde se registran los acuerdos, parte fundamental. Complementariamente, el análisis de los aspectos formales permite constatar un lenguaje coloquial y metafórico que registra literalmente las intervenciones de los actores, y en menor escala las parafrasea; el registro de eventos intrascendentes; el desorden en la información, la falta de concreción y coherencia en la redacción; la difícil legibilidad de algunas palabras; y las inconsistencias en el uso de la normativa en cuanto a ortografía y puntuación. Probablemente, quien escribió las actas no fue el secretario o secretaria de la organización educativa y tampoco un o una docente.

Este primer nivel de análisis aporta a la comprensión de la dinámica participativa porque afirma su carácter formal y burocrático. Importa mucho a los actores aquello que queda escrito y firmado por los presentes, pues es una forma de cumplir con la norma y de avalar un estado de cosas. Además, se debe considerar que el lenguaje produce modos particulares de ver el mundo e implica siempre una orientación ideológica (Giroux y McLaren, 1998).

El segundo nivel de análisis del contenido de las actas revela, en primer lugar, una dinámica participativa que se caracteriza por la desigualdad en cuanto a la participación de los actores. En este sentido, se establece una comunicación unidireccional; mientras unos dicen, otros solo escuchan o callan o están ausentes.

Siendo el discurso el escenario donde los sujetos producen y negocian significados a través del lenguaje (Giroux y McLaren, 1998; Van Dijk, 2002), el análisis permite identificar los significados que los actores asignan a la participación. Es así que se constata el protagonismo del director y de los docentes en las reuniones, y la exclusión o autoexclusión de los padres y madres de familia y de los estudiantes, dando lugar al fenómeno de la invisibilización de los sujetos al que se refieren Ugarte y Alva (2004). Mientras el discurso de los padres es escaso y apenas reactivo, el de los estudiantes es casi nulo e informativo; sin embargo, se dice mucho de ellos. Generalmente, los otros actores mencionan a los padres y estudiantes como excusa para justificar sus opiniones y puntos de vista. Es así que no se considera la participación ciudadana como instrumento de eficacia en la gestión de la escuela, pues los padres y estudiantes son ciudadanos a quienes no se les permite participar y tomar decisiones en aquello que les afecta directamente.

El discurso del director es informativo, burocrático, directivo, exhortativo, conciliador y problemático; lo retrata como máxima autoridad en el grupo CONEI, alguien cuya autoridad se considera potestad para decidir por otros. Él es quien inicia la reunión, presenta la agenda, lee los documentos de interés, informa y tiene conocimiento de todos los temas a tratar; pero también, aunque en menor grado, como alguien que solicita apoyo, que puede ser cuestionado por los otros actores, que debe responder por sus decisiones, y que tiene que lidiar con las estrategias de poder que emplean los actores, de lo que siempre sale bien librado;

En el mismo sentido, el discurso de los docentes es informativo, burocrático y problemático; permite identificarlos compartiendo protagonismo con el director, sobre todo en temas administrativos y económicos; pero también



protagonizando conflictos, y desenfocados de los temas pedagógicos y de aquellos que tienen que ver con la calidad educativa.

Además, tanto el discurso del director como de los docentes denota el conocimiento que tienen sobre las funciones del CONEI; un conocimiento que prácticamente repite lo que dice la norma. En cierto modo, ello estaría legitimando la norma y avalando que se mantenga el mismo estado de cosas, pero no garantiza el cumplimiento pleno de la norma.

En suma, el discurso registrado de los actores en las actas deja ver una dinámica participativa problemática en movimiento de contradicción. Mientras hay un discurso conciliador y bien intencionado, también hay otro que expresa desencuentro y falta de entendimiento entre los actores. Ello tiene sentido si se asume que “el lenguaje es un medio simbólico que forma y transforma el mundo, y le imprime una presencia social que nunca es neutral sino problemática” (Giroux y McLaren, 1998: 145). En medio de esta realidad compleja, la participación no deja de ser un espacio de aprendizaje social, pues los actores deben desplegar las capacidades que poseen para negociar intereses, a la vez que desarrollan otras. Sobre todo el director y los docentes, no así los padres y los estudiantes. No significa que éstos no sean capaces de interpretar el mundo en el que viven y construir significados de él (UNESCO-INNOVEMOS, 2008), sino que los otros no lo reconocen así.

Adicionalmente, sale a relucir en el texto de las actas, el carácter formal y burocrático de la dinámica participativa ante las citas innumerables de documentos legales y administrativos en base a los cuales los sujetos interactúan, se comunican y sustentan sus acciones y decisiones. Ello, además, pone en evidencia la notable dependencia de la macropolítica educativa que padece la escuela pública. Otro aspecto complementario es el tema institucional que deja ver una escuela con necesidades diversas que no se resigna a sus carencias, sino que los actores salen a gestionar recursos, y a buscar la solución a sus problemas, relegando a segundo plano el desarrollo institucional. La institución más citada es la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) y sus dependencias, lo cual confirma el carácter conflictivo y

burocrático de la dinámica participativa. Igualmente, se confirma que la escuela es un espacio público donde convergen la sociedad y el Estado (Oraisón y Pérez, 2006), donde se encuentran y desencuentran, por un lado, los ciudadanos actores de la escuela pública representados en el CONEI; y por otro, las instancias de la gestión educativa estatal, a través de una lógica burocrática.

Otro rasgo de la dinámica participativa es su carácter micropolítico, inherente a la vida de las organizaciones tal como lo refieren Ball (1994) y Jares (1997). Los actores del CONEI participan en función de intereses personales y de grupo que se concentran en las dificultades administrativas y las necesidades materiales de la escuela. En las reuniones predominan los temas administrativos y económicos; y solo figuran con carácter de información los temas institucionales, de gestión académica, pedagógicos, de proyectos de innovación y la organización de actividades, siendo el conflicto un tema transversal en las actas.

La presencia recurrente del conflicto en el texto de las actas, permite captar las insatisfacciones de los actores y sus reacciones; y constatar, además, el carácter micropolítico de la dinámica participativa. Esta presencia del conflicto pone al descubierto la desigualdad en la cuota de poder y la diversidad de intereses de los sujetos; y deja a un lado la pasividad que imprime la unidireccionalidad de la comunicación, y el carácter formal y burocrático habitual de la dinámica participativa.

Los conflictos no se enfrentan ni se resuelven en forma democrática sino que los actores prefieren ocultarlos o evadirlos, aunque para ello tengan que recurrir a la negociación de intereses o a estrategias burocráticas como es la solicitud de un informe o de una investigación sobre el problema.

En el texto referente al discurso de los actores que intervienen en la reunión se considera el conflicto como situación indeseable y no como un hecho inherente a la vida de la organización escolar, y menos como un valor capaz de propiciar cambios favorables, citando a Jares (1997), quien afirma, además, que la visión

negativa del conflicto responde a una visión positivista y tecnocrática que tiende a ocultar las diferencias de perspectiva y las insatisfacciones de los actores para mantener el mismo estado de cosas.

Así mismo, se revela la aspiración de los actores del CONEI por una participación armónica, en medio del consenso y la unidad de todos sus miembros; se infiere que los actores estiman la unidad, el consenso, el trabajo en equipo, el respeto, la justicia y otros valores. Ello se entiende desde la comprensión del lenguaje como interacción social que encierra valores, ideologías e intereses, que “moldea nuestro mundo, moldea nuestras identidades y provee los códigos culturales para percibir y clasificar el mundo” (Giroux y McLaren, 1998: 116). Esta visión ideal de la participación colisiona con la realidad compleja e inestable de la participación en el CONEI marcada por el conflicto, la diversidad de intereses y la exclusión de algunos actores. Por tanto, con esta visión ideal de la participación, los actores se enfrentan al conflicto indeseado y no lo aprovechan como oportunidad para suscitar cambios importantes.

Más aún, los actores comprenden la participación como un desempeño técnico destinado a conocedores como el director y los docentes, en contraste con la postura de Cornwall (2008) quien aclara que la participación es un proceso político más que técnico y que por ello los intereses y significados de quienes propician la participación no siempre son los mismos de quienes son llamados a participar, y viceversa. En el mismo sentido, se infiere una sobrevaloración de la presencia de los actores en las reuniones aunque no participen como es el caso de los padres; luego, la participación podría significar también, acto de presencia en la reunión.

Si se considera la participación como ejercicio de ciudadanía, espacio de aprendizaje social e instrumento de eficacia educativa, los resultados de esta investigación dejarían gran parte de estas ideas en solo reflexiones teóricas. Sin embargo, se infiere del texto, el afán de los actores con menor cuota de poder, por ejercer su derecho a participar, pero también sus carencias en el

manejo de las estrategias adecuadas para desplegar sus capacidades y desarrollar otras a partir de la participación auténtica.

De esta manera se confirman los hallazgos de la investigación antecedente principal de Díaz y otros (2009) sobre la escasa participación de padres y estudiantes, y el rol preponderante del director en el CONEI.

Las conclusiones a las que se ha llegado en la presente investigación están sujetas a limitaciones de carácter metodológico, pues se ha analizado la dinámica participativa en las reuniones del CONEI a partir de solo el material documental en el que subyace la perspectiva, valores, propósitos e intereses de quien registró los eventos. Es probable que la observación participante de dichas reuniones hubiera aportado más datos para el análisis, y permitido una comprensión más amplia del objeto de estudio.

### **Recomendaciones**

Ante las deficiencias encontradas en la redacción de las actas, es necesario que las normas del CONEI aseguren la idoneidad de las personas que fungen de redactores de las actas, pues éstas son el testimonio de su funcionamiento y de su historia. La elaboración pertinente de las actas de reuniones del CONEI daría como resultado un testimonio escrito de carácter histórico, valioso para la investigación sobre diversos temas sociales y educativos relacionados con participación ciudadana en la escuela pública.

Después de haber constatado la desigualdad en la participación de los actores en las reuniones del CONEI, se recomienda estudiar el porqué de este fenómeno, desde el enfoque cualitativo, y desde la percepción de los docentes miembros del CONEI por ser ellos quienes gozan de protagonismo y forman parte de dicha experiencia de participación. Se pretende que quienes participan en mejores condiciones, se enfoquen en aquellos actores que por lo general cumplen el rol de oyentes.

Ante la presencia transversal y recurrente del conflicto en la temática de las actas del CONEI, se sugiere una nueva investigación documental con el objetivo de analizar el contexto, las motivaciones y las repercusiones del conflicto en las reuniones del CONEI, a partir del análisis crítico del discurso. Comprender el conflicto puede ayudar a enfrentarlo democráticamente y a aprovecharlo como oportunidad de cambio.

Así mismo, es recomendable una investigación documental cualitativa con el objetivo de evaluar la pertinencia de la normativa del CONEI, a fin de analizar sus aciertos, vacíos o inconsistencias. Un claro conocimiento de las normas favorece un mejor aprovechamiento de ellas.

Aún con sus dificultades, el CONEI es un canal legal de participación ciudadana en educación, creado por el sistema educativo peruano; luego, se sugiere que sea el propio sistema el que se encargue de acompañar y monitorear su funcionamiento a fin de influir en el equilibrio de poder. Para hacer viable esta sugerencia, se propone que los estudiantes universitarios de educación y ciencias sociales de los últimos ciclos actúen como veedores de la marcha del CONEI, y ello sea parte de sus prácticas preprofesionales.

Finalmente, surge la necesidad de diseñar recursos y planes de acción para movilizar a los actores hacia un mejor aprovechamiento de la instancia legal de participación ciudadana como es el CONEI. Ello podría concretarse a través de una investigación acción participativa de tipo etnográfico, con el objetivo de ejecutar y acompañar un proceso de formación de los actores sobre participación ciudadana en la escuela.

ANEXO Nº 1

MATRIZ DE OBSERVACION DOCUMENTAL

Muestra: 15 actas de reuniones del CONEI de 4 escuelas públicas de Puente Piedra

Objeto de análisis: aspectos formales de las actas

Actas \ Ítems	A1-LP	A2-LP	A3-TA	A4-TA	A5-TA	A6-TA	A7-KI	A8-KI	A9-KI	A10-KI	A11-KI	A12-ABL	A13-ABL	A14-ABL	A15-ABL
Fecha															
Lugar															
Hora															
Duración de la reunión															
Título															
Agenda															
Partes de las actas															
Acuerdos															
Construcción del texto manuscrito															
Actores presentes															
Actores ausentes, pero que debían estar															
Número de actores presentes y número de firmas															
Otras observaciones															

## Anexo N° 2. Aspectos formales de las actas

Actas Categorías	A-1	A-2	A-3-TA	A-4-TA	A-5-TA	A-6-TA	A-7-KI	A-8-KI
1. Fecha	21 noviembre 2008	s/f *	29 enero 2009	21 abril 2009	11 mayo 2009	14 mayo 2009	04 marzo 2009	25 marzo 2009
2. Lugar	La oficina de la dirección	La oficina de la dirección	La oficina de la dirección	Un aula de la Institución Educativa	No se precisa	La oficina de la dirección	La oficina de la dirección	La oficina de la dirección
3. Hora	Inicio: 9:00 a. m. Fin: no se precisa	Inicio: 9.45 am Fin: 11:00 a. m.	Inicio: 5:00 p. m. Fin: 8:30 p. m.	No hay datos	Inicio: 12:50 p. m. Fin: no se precisa	No hay datos	Inicio: 1:30 p. m. Fin: 2:45 p. m.	Inicio: 12.40 p. m. Fin: 3.12 p. m.
4. Duración de la reunión	No hay datos	1 h 15 min.	3.30 horas	No hay datos	No hay datos	No hay datos	1.15 horas	2 h 32 min.
5. Título	Acta de instalación del Consejo Educativo Institucional I. E. 2067 Leoncio Prado	Acta de reunión ordinaria del Consejo Educativo Institucional de la Institución Educativa	Acta de instalación del CONEI	Acta de reunión de los miembros del CONEI-APAFA-Concesionarios de kiosco y fotocopiadora	Acta de reunión	Acta de reunión	Reunión de coordinación Escuela Saludable	Reunión ordinaria del comité del CONEI
6. Agenda	La instalación del CONEI	No hay datos.	Para tratar asuntos del CONEI.	Observaciones al kiosco y la fotocopiadora.	Solicitud de sra. H por cese de hostilización.	Solicitud de sra. H por cese de hostilización.	Formar comité de gestión de proyectos innovadores.	Denuncia del prof. DA
7. Partes de las actas	-Título del acta -Inicio: día, hora, lugar, nombres de actores presentes. -Instalación del CONEI. -Juramentación de los integrantes del CONEI. -Firmas	-Título del acta -Inicio: lugar, nombres de actores presentes. -Despachos -Pedidos -Acuerdo -Palabras de cierre -Firmas	-Título del acta -Inicio: día, hora, lugar, nombres de actores presentes. -Agenda -Desarrollo de la reunión -Acuerdo tácito -Palabras de cierre -Observación -Firmas	-Título del acta -Inicio: día, lugar, nombres de actores presentes. -Agenda -Desarrollo de la reunión -Palabras de cierre (aparece 2 veces en el acta) -Firmas -Acuerdos	Título del acta Inicio: día, hora, actores presentes. -Agenda -Desarrollo de la reunión -Acuerdos -Palabras de cierre -Aclaraciones -Firmas	-Título del acta -Inicio: día, lugar, nombres actores presentes. -Desarrollo -Acuerdos -Firmas	-Título del acta -Inicio: día, hora, lugar, nombres de actores presentes. -Agenda -Desarrollo -Acuerdos -Palabras de cierre -Firmas	-Título del acta -Inicio: día, hora, lugar, nombre de actores presentes. -Agenda -Desarrollo de la reunión. -Acuerdos tácitos -Palabras de cierre -Firmas

Actas Categorías	A-1	A-2	A-3-TA	A-4-TA	A-5-TA	A-6-TA	A-7-KI	A-8-KI
8. Acuerdos	No hay acuerdos	-Trabajar con los documentos básicos de acuerdo a las normas. -Difundir las funciones del CONEI a todos los miembros de la Comunidad Educativa	Y tener, según la profesora SY, aulas exclusivas [posiblemente quiere decir inclusivas] para el primer grado de primaria.	-Se acordó que para las reuniones de aula cada padre de familia debe asistir con su tarjeta de APAFA para ser firmada por el tutor. El padre que no asista pagará una multa. Se considera de un monto de S/. 5.00 (cinco nuevos soles).  -Los miembros de APAFA se comprometen a hacer efectivo este acuerdo.  -La señora MF se compromete a apoyar al presidente de APAFA.  Los acuerdos aparecen después de las palabras de cierre y de las firmas.	-La señora H menciona que con un acuerdo sobre el documento que envió con fecha 04 de mayo, la señora H retira y/o se rectifica en los términos de hostilización que es sujeto por parte del director, y lo cambia por solicita por responsabilidad en zona de trabajo por otro paquete, por motivos de salud, y en consideración por los años prestados a la institución.  -hacer seguimiento a documentos de salud de la señora H.  -El cambio de la señora H que sea temporal, el día lunes 18 se llevará a cabo el cambio de funciones de la señora H.	-Se distribuyó las aulas de la siguiente manera, la función del señor J sería las 5 aulas del segundo pabellón más el 2º piso que es apoyo a la biblioteca, laboratorio, pasadizo y la limpieza de los dos baños en la tarde.  -Las funciones del señor JA sería las 3 aulas del primer pabellón del 1º piso, más la limpieza del patio después del recreo de primaria, más la limpieza de parte externa (entrada de la I. E.), regado del patio de tierra que está frente a las aulas nuevas, ayudar en la dirección, portería, y limpieza de baños, antes de retirarse.  -El [señor] J haría también funciones de portería.	Se forma el comité de gestión de proyecto innovador "Conociendo y consumiendo lo nuestro", y del proyecto innovador Biohuerto para el año lectivo 200.	-La profesora MA reconoce que ambos tiene su carácter, y también se compromete a cambiar, y pide que el profesor DA también lo haga. También reconoce pone mucha fuerza para lograr un objetivo y no con ánimo de parecer autoritaria.  -El profesor DA pide confianza y dice nunca haber tenido problemas.



Actas Categorías	A-1	A-2	A-3-TA	A-4-TA	A-5-TA	A-6-TA	A-7-KI	A-8-KI
9. Construcción del texto	-Letra medianamente legible. -No se sabe quién escribe el acta. -No se observa la normativa sobre ortografía y redacción en la construcción del texto escrito.							
10. Actores presentes	Director Subdirectora Rep. administ. Rep. ppff sec. Rep. ppff prim. Rep. prof. Prim.	Director Subdirectora Rep. administ. Rep. ppff sec. Rep. ppff prim. Rep. prof. Prim.	Director Rep. administ. Rep. ppff sec. Rep. ppff prim.	Director Rep. administ. Rep. APAFA Sra MF Sra de kiosco Sr de fotocopiadora Sra MO Rep. prof. sec. Rep. prof. prim.	Director Coordinadora de secundaria Rep. admn. Rep. ppff sec. Rep. ppff prim. Prof T Prof D	Director sr JA (pers admn) sr J (pers admn) Rep. prof. sec.	Director Subdirectores de primaria y secundaria Rep. Admn Rep. de APAFA Rep. prof. sec. Rep. prof. prim.	Director Subdirectores de primaria y secundaria Rep. de admn. Pdta. APAFA) Rep. prof. prim. prof DA
11. Actores ausentes	Representantes de los estudiantes  Representante de APAFA  Representante de los docentes de secundaria	Representantes de los estudiantes  Representante de APAFA.  Representante de los docentes de secundaria	Representantes de los estudiantes  Representante de APAFA.  Representantes de los ppff de primaria y secundaria.  Representantes de los directivos.	Representantes de los estudiantes  Representantes de los ppff de primaria y secundaria. Representantes de los directivos	Representantes de los estudiantes  Representante de APAFA.  Representantes de los ppff de primaria y secundaria.	Representantes de los estudiantes. Representante de APAFA. Representantes de los ppff de primaria y secundaria. Representantes de los directivos. Representante del personal administ.	Representantes de los estudiantes  Representantes de los padres de familia de primaria y secundaria	Representantes de los estudiantes  Representantes de los padres de familia de primaria y secundaria
12. Número de actores presentes y de firmas	6 presentes y 6 firmas	6 presentes y 5 firmas	4 presentes. No es legible el número de firmas	9 presentes y 9 firmas	7 presentes y 5 firmas	4 presentes y 2 firmas	7 presentes y 8 firmas	7 presentes y 8 firmas
13. Otras observaciones			Acuerdos tácitos.  Los acuerdos aparecen después de las palabras de cierre como "observación".		Se emplea las palabras "ficciones" por "fricciones", "expectoría" por "inspectoría", "membranza" por "remenbranza", "acta" por "apta".	No se especifica la agenda .	Al inicio, después de mencionar al director y subdirectores se refieren al "comité del CONEI" para nombrar a los demás.	

Actas / Categorías	A-9-KI	A-10-KI	A-11-KI	A-12-ABL	A-13-ABL	A-14-ABL	A-15-ABL
1. Fecha	01 abril 2009	14 abril 2009	30 abril 2009	17 febrero 2009	20 febrero 2009	27 febrero 2009	03 junio 2009
2. Lugar	La oficina de la dirección	La oficina de la dirección	La oficina de la dirección	Aula del pabellón A de la I. E.	Aula del pabellón A de la I. E.	Auditorio de la institución educativa	Auditorio de la institución educativa
3. Hora	Inicio: 1.37 p. m. Fin: no hay datos	Inicio: 2.00 p. m. Fin: 2.20 p. m.	Inicio: 1.25 p. m. Fin: no hay datos	Inicio: 12.15 p. m. Fin: 2.15 p. m.	Inicio: 11.36 a. m. Fin: 12.48 p. m.	Inicio: 12.21 p. m. Fin: 2.25 p. m.	Inicio: 1.00 p. m. Fin: 2.25 p. m.
4. Duración de la reunión	No hay datos	20 minutos	No hay datos	2 h	1 h 12 min.	2 h 4 min.	1 h 25 min.
5. Título	Reunión de coordinación extraordinaria del comité del CONEI	Reunión extraordinaria de los miembros del CONEI	Coordinación del CONEI	Reunión de coordinación para dar inicio al año escolar 2009	Reunión informativa de los trabajos que se están realizando	Reunión de CONEI 2008	Reunión de coordinación con el CONEI 2009
6. Agenda	Asuntos laborales del personal administrativo Caso de la sra OR Caso del sr EO Caso de la sra ET Caso de la sra SM	Oficio sobre destaque de prof CM y Escuela de padres	Libro Caja y Día de la madre	El inicio del año escolar 2009	Informar los trabajos de mantenimiento para inicio al año escolar 2009	Coordinación para inicio del año escolar 2009	No hay datos
7. Partes de las actas	-Título -Inicio: hora, lugar, referencia a los actores presentes. -Agenda -Desarrollo de la reunión. -Firmas	-Título del acta -Inicio: día, hora, lugar y nombres de actores presentes. -Agenda -Desarrollo de la reunión -Acuerdo -Palabras de cierre -Notas finales -Firmas	-Título del acta -Inicio: día, hora, lugar, nombres de actores presentes. -Agenda -Desarrollo de la reunión. -Acuerdos -Palabras de cierre -Firmas	-Título del acta -Inicio: día, hora, lugar, referencia a actores presentes. -Agenda -Desarrollo de la reunión. -Palabras de cierre -Firmas	-Título del acta -Inicio: día, hora, lugar, referencia a actores presentes. -Agenda -Desarrollo de la reunión. -Acuerdos, informes y sugerencias. -Palabras de cierre -Firmas	-Título del acta -Inicio: día, hora, lugar, referencia a actores presentes. -Agenda -Desarrollo de la reunión -Acuerdos -Palabras de cierre -Firmas	-Título del acta -Inicio: día. Hora, lugar, nombre de los profesores presentes, y referencia a los miembros del CONEI. -Desarrollo de la reunión -Palabras de cierre -Firmas

Actas Categorías	A-9-KI	A-10-KI	A-11-KI	A-12-ABL	A-13-ABL	A-14-ABL	A-15-ABL
8. Acuerdos	El director dice que si no se reincorpora [la sra. SM], se tendrá que informarle a la UGEL 04.	El consenso de esta reunión es que la profesora CM pida su excedencia.	<p>-Llamar a reunión a la comisión de imagen para hacer los ternos para el desfile, queda para el lunes la reunión.</p> <p>-El prof. Herrera [EH] manifiesta que la administración elige ambientación, que la APAFA dé algunos regalos para rifar entre las madres.</p> <p>-La APAFA se compromete a dar los regalos para el sorteo de las madres.</p> <p>-Para el turno de la mañana deberá estar la banda.</p>	No hay acuerdos solo informes y pedidos.	No hay acuerdos solo informes	-Se decide aperturar las clases, se dará según se pueda arreglar o dar el mantenimiento a los ambientes de manera idónea para el plantel. El inicio de clases se dará según este avance o se retrasará 2 ó 3 días.	-Propone la dirección una parrillada a un costo de S/. 7.00 por tarjeta que se le hará llegar a cada alumno 2 tarjetas.
9. Construcción del texto	<p>-Caligrafía medianamente legible</p> <p>-No se sabe quién escribe el acta.</p> <p>-No se respeta la normativa</p>						
10. Actores presentes	<p>Director</p> <p>Subdirectores de primaria y secundaria</p> <p>Rep. administrativos</p> <p>Sra OR (adm)</p> <p>Pdta. APAFA</p> <p>Rep. prof. Prim.</p> <p>Rep. prof. Sec.</p>	<p>Director</p> <p>Subdirectores de primaria y secundaria</p> <p>Rep. administrativos</p> <p>Pdta. APAFA</p> <p>Rep. prof. Prim.</p> <p>Profesora CM</p>	<p>Director</p> <p>Subdirectores de primaria y secundaria</p> <p>Rep. administrativos</p> <p>Pdta. APAFA</p> <p>Rep. prof. Prim.</p> <p>Rep. prof. Sec.</p>	<p>Director</p> <p>prof SL</p> <p>prof ZC</p> <p>prof JR</p> <p>prof HA</p> <p>prof EF</p> <p>prof SM</p> <p>sr I (rep. alterno)</p>	<p>Director</p> <p>prof EF</p> <p>prof SL</p> <p>prof V</p>	<p>Director</p> <p>prof SL</p> <p>prof ZC</p> <p>prof JR</p> <p>prof HA</p> <p>sr SF</p>	<p>Director</p> <p>prof SL</p> <p>prof ZC</p> <p>prof HA</p> <p>prof EF</p> <p>Rep. de los estudiantes</p>

Actas Categorías	A-9-KI	A-10-KI	A-11-KI	A-12-ABL	A-13-ABL	A-14-ABL	A-15-ABL
11. Actores ausentes	Representante de los estudiantes Representantes de los padres de familia de primaria y secundaria	Representante de los estudiantes Representantes de los padres de familia de primaria y secundaria Representante de los docentes de secundaria	Representante de los estudiantes Representantes de los padres de familia de primaria y secundaria	Representante de los estudiantes. Representantes de los ppff.	Representante de los estudiantes Representante de APAFA. Representantes de los ppff de primaria y secundaria. Representante del personal administrativo	Representante de los estudiantes Representante de APAFA. Representantes de los ppff de primaria y secundaria.	Representante de APAFA. Representantes de los ppff de primaria y secundaria. Representante del personal administrativo
12. Número de actores presentes y de firmas	8 presentes y 8 firmas	7 presentes y 6 firmas. Prof CM se negó a firmar.	7 presentes y 8 firmas	8 presentes y 7 firmas	4 presentes y 5 firmas	6 presentes y 7 firmas	6 presentes y 6 firmas
13. Otras observaciones	Al inicio no se detalla nombres sino que se registra "todos los miembros del CONEI".  No hay acuerdos sino advertencias.	Única acta en la que termina una reunión con acuerdo "por consenso".	Los acuerdos son tácitos.	Al inicio no se detalla nombres sino que se registra "los integrantes del CONEI". No se especifica a qué estamento representan los actores nombrados. No hay acuerdos sino pedidos y recomendaciones.	Al inicio no se detalla nombres sino que se registra "los integrantes del CONEI de la referida institución". No se especifica a qué estamento representan los actores nombrados.	Al inicio no se detalla nombres sino que se registra "los integrantes del CONEI". No se especifica a qué estamento representan los actores nombrados.	No se especifica a qué estamento representan los actores nombrados.  No hay agenda  Hay acuerdos tácitos, propuestas y pedidos.

Fuente: elaboración propia

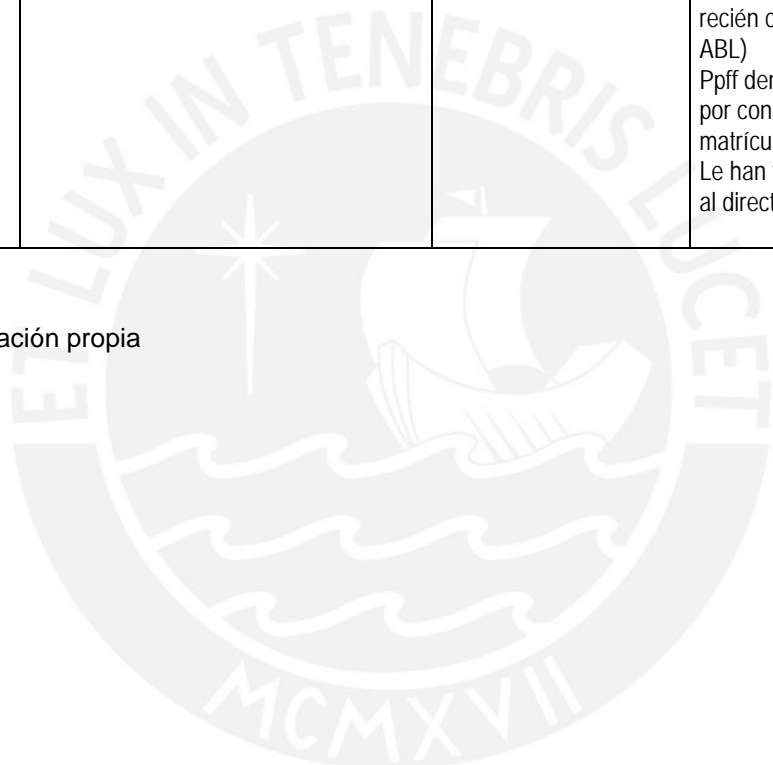
**Anexo Nº 3. Temas de las reuniones del CONEI**

CASO 1-LP	CASO 2-TA	CASO 3-KI	CASO 4-ABL
<p><b>Asuntos institucionales:</b> <b>Municipalización</b> Director no firmó convenio (A2-LP) Consejo Educativo Municipal(A2-LP)</p> <p><b>Asuntos del CONEI</b> <b>-Organización del CONEI</b> Instalación del CONEI (A1-LP) Miembros del CONEI (A2-LP) Normas de convivencia del CONEI (A2-LP) Documentos del CONEI (A2-LP) Plan de trabajo del CONEI (A2-LP) Comisiones del CONEI (A2-LP) Agenda del CONEI (A2-LP)</p> <p><b>-Funciones del CONEI (A2-LP)</b></p> <p><b>Capacitación y evaluación docente</b> Programa nacional de formación y capacitación docente (PRONAFCAP) (A2-LP)</p>	<p><b>Asuntos administrativos:</b> <b>-Reparaciones:</b> Agua(A4-TA) Desagüe (A3-TA) Mobiliario(A3-TA) Aulas (A3-TA) Servicios higiénicos(A3-TA) <b>-Mantenimiento</b> Pintado de aulas (A3-TA) Clausura de zona de basura (A4-TA) Orden y limpieza en aulas (A4-TA)</p> <p><b>Asuntos económicos</b> Gastos (A3-TA) Presupuesto (A3-TA) Manejo de dinero (A3-TA) Concesión fotocopiadora (A4-TA) Crédito en el servicio de fotocopiadora (A4-TA) Venta de juguetes no educativos en oficina fotocopiadora (A4-TA) Concesión del kiosco (A4-TA) Precio del menú de kiosco (A4-TA) Alimentos que se venden en kiosco (A4-TA) Limpieza del kiosco (A4-TA) Control de ventas fuera del colegio (A4-TA)</p> <p><b>Asuntos laborales</b> Distribución de tareas del personal de servicio (A5-TA, A6-TA) Control del personal de servicio. Privilegios de personal antiguo (A5-TA) Problemas de salud interfieren con cumplimiento de funciones (A5-TA)</p> <p><b>Asuntos pedagógicos</b> Aulas inclusivas (A3-TA) Módulos académicos: comprensión de lectura y razonamiento matemático (A3-TA)</p> <p><b>Asuntos de gestión escolar</b> Distribución de horas de clase (A3-TA)</p> <p><b>Asuntos del CONEI</b> <b>-Funciones CONEI</b> Regulador de gastos de APAFA (A3-TA) Toma de decisiones (A3-TA) Es cargo de confianza (A5-TA) Buscar el diálogo (A5-TA) Solucionar problemas (A5-TA) Falta de tiempo para asumir funciones COENI (A5-TA) Soluciona problemas de acoso (A5-TA)</p>	<p><b>Actividades</b> Día de la madre (A11-KI)</p> <p><b>Asuntos administrativos</b> Libro caja (A11-KI) Tesorera no asiste, no entrega cuentas (A11-KI) Donación de pozo séptico a otro colegio (A11-KI) Alumbrado del patio (A11-KI) Diseño de vereda (A11-KI)</p> <p><b>Asuntos económicos</b> Libro Caja (11-KI) ONG aportó dinero (A11-KI)</p> <p><b>Asuntos laborales</b> Personal de servicio pide cambio de funciones que no sea limpieza, por motivos de salud (A9-KI) Personal pide vacaciones por emergencia (A9-KI) Inasistencia de personal de servicio (A9-KI, A11-KI) Personal puesto a disposición de UGEL (A11-KI) Solicitud de destaque de prof. SM (A10-KI)</p> <p><b>Asuntos de gestión escolar</b> Desdoblamiento de aulas (A10-KI)</p> <p><b>Proyectos de innovación pedagógica</b> Formación del comité de gestión de proyectos de innovación (A7-KI) Biohuerto (A7-KI) Conociendo y Consumiendo lo nuestro (A7-KI) Escuelas saludables</p>	<p><b>Actividades</b> Inicio del año escolar (A12-ABL)</p> <p><b>Asuntos administrativos</b> Compra de bomba de agua (A12-ABL) Mantenimiento al campo deportivo (A14-ABL) Estudio técnico de la bomba de agua (A14-ABL) Almacén de material de limpieza (A12-ABL) Limpieza del colegio (A12-ABL) Piden sala de profesores (A12-KI) Botiquín escolar (A12-ABL) Arreglo de áreas verdes (A12-ABL) Pintado de paredes (A12-ABL) Reparación de vitrina (A12-ABL) Reparación de megáfono (A12-ABL) Informe de trabajos de mantenimiento (A13-KI) Entrega de obras con acta (A13-ABL) Contrato de personal para reparaciones (A13-ABL) Fumigación (A12-ABL, A13-ABL)</p> <p><b>Asuntos económicos</b> Demora en depósito de dinero para infraestructura (A12-ABL) Gastos (A12-ABL) Techo presupuestal (A12-ABL) Problemas en pago a profesores del PRP (A13-ABL) Se recibió notificación de UGEL por problemas en PRP (A13-ABL) Acuerdan hacer parrillada profundos banda y otros (A15-ABL)</p> <p><b>Asuntos pedagógicos</b> Falta manuales para</p>

CASO 1-LP	CASO 2-TA	CASO 3-KI	CASO 4-ABL
	<p>Dirección coordina con CONEI (A5-TA) Control a personal de servicio (A5-TA) Velar por clima institucional (A4-TA) Control a personal de servicio (A5-TA) <b>-Organización del CONEI</b> Reuniones del CONEI (A3-TA) Falta participación en CONEI (A3-TA) Representación (A3-TA, A5-TA) Deben evitar enfrentamientos (A4-TA) Participación en reuniones (A4-TA) Unidad entre miembros (A4-TA) Renuncia a ser miembro CONEI (A5-TA) Elección miembros CONEI (A5-TA)</p> <p><b>Alumnos</b> Alumnos no consumen fruta (A4-TA) Alumnos no compran en kiosco (A4-TA) Alumnos hacen desorden en aulas (A4-TA) Alumnos se aglomeran en kiosco (A4-TA) Número de alumnos en secundaria (A4-TA) Derechos de alumnos y ppff (A3-TA) Tutores son responsables de alumnos (A4-TA) Alumnos compran juguetes que venden en fotocopidora (A4-TA)</p> <p><b>Profesores</b> Profesores tutores (A4-TA) Profesores excedentes (A3-TA) Profesora reasignada (A3-TA) Profesores contratados (A4-TA) Profesores nombrados (A4-TA) Crédito a profesores en kiosco (A4-TA) Deuda de profesores a kiosco (A4-TA) Crédito a profesores en fotocopidora (A4-TA) Profesores salen a sacar copias y dejan solos a los niños (A4-TA)</p> <p><b>Padres de familia – APAFA</b> Ppff no trabajan coordinadamente (A3-TA) Falta participación de ppff en CONEI (A3-TA) Multas a ppff por inasistencia a reunión de aula (A4-TA) Asamblea general de APAFA (A4-TA) Piden se comunique acuerdos de APAFA (A4-TA)</p> <p><b>Conflictos</b> Memorial de ppff en contra de auxiliar H (A3-TA) Incidente de sra. Del kiosco con auxiliar</p>	<p>(A11-KI)</p> <p><b>Asuntos institucionales</b> Relación con UGEL (A8-KI, A9-KI, A10-KI, A11-KI)</p> <p><b>Funciones CONEI</b> Velar por la buena marcha de la I. E. (A8-KI) Solucionar problemas Velar por la buena marcha de la I. E. (A8-KI) Opinión sobre destaque de profesora (A10-KI)</p> <p><b>Alumnos</b> Caso de alumno fronterizo (A8-KI) Si alumnos hacen limpieza ppff se van a quejar (A9-KI)</p> <p><b>Profesores</b> Rencilla entre profesor y subdirectora (A8-KI) Profesora solicita destaque de (A10-KI)</p> <p><b>Padres de familia-APAFA</b> Escuela de padres (A10-KI) APAFA se compromete a dar regalos para día de la madre (A11-KI)</p> <p><b>Conflictos</b> Un profesor denuncia a subdirectora por calumnia, difamación, abuso de autoridad (A8-KI)</p>	<p>CCSS (A12-ABL) Programa de Recuperación Pedagógica (A13-ABL) <b>Proyectos</b> Proyecto escuelas emprendedoras (A12-ABL) Proyecto plan lector (A12-ABL)</p> <p><b>Asuntos de gestión escolar</b> Cuadro de horas (A12-ABL) Distribución de horas de clase (A12-ABL) Designación de personal directivo (A12-ABL) Horario del personal directivo (A12-ABL) Las áreas técnicas (A12-ABL) Matrícula (A13-ABL) Más control al turno tarde (A12-ABL)</p> <p><b>Asuntos institucionales</b> Relación con UGEL (A15-ABL) Imagen del colegio (A12-ABL)</p> <p><b>Asuntos del CONEI -Organización CONEI</b> Agenda CONEI (A12-ABL)</p> <p><b>-Funciones CONEI</b> Control ingresos APAFA (A12-ABL)</p> <p><b>Alumnos</b> Motivar alumnos con recibimiento al inicio de año (A12-ABL) Alumnos con problemas de rendimiento académico (A15-ABL)</p> <p><b>Padres de familia-APAFA</b> En faena comunal de limpieza (A12-ABL) Ex APAFA no dejó cuentas claras (A13-ABL)</p> <p><b>Conflictos</b></p>

CASO 1-LP	CASO 2-TA	CASO 3-KI	CASO 4-ABL
	<p>porque le negó crédito (A4-TA)                      Miembro de APAFA faltó respeto a sra H (A5-TA)                      Auxiliar faltó respeto a sra H (A5-TA)                      Conflicto entre miembros del personal de servicio por distribución de tareas (A5-TA, A6-TA)                      Solicitud de sra. H por cese de hostilización (A5-TA)                      Incidente entre sr. J y sra. H (A6-TA)                      Incidente entre sr. JA y sra. H (A6-TA)</p>		<p>Problemas en contrato fotocopidora (A12-ABL)                      Conflicto con expresidente de APAFA: problemas en llenado de techo (A13-ABL)                      Denunciados conspiran contra dirección (A14-ABL)                      Problemas judiciales con sr fotocopidora (A15-ABL)                      Altercado director y sr de fotocopidora (A13-ABL)                      Fallas en bomba de agua recién comprada (A13-ABL)                      Ppff denuncian al colegio por condicionamiento de matrícula (A13-ABL)                      Le han faltado el respeto al director (A15-ABL)</p>

Fuente: elaboración propia



## Anexo N° 4. Listado de categorías seleccionadas

Categorías	Número de citas
actividades (3)	3
acuerdos (14)	14
asuntos administrativos (46)	46
asuntos de la gestión(11)	11
asuntos del CONEI (9)	9
asuntos económicos (27)	27
asuntos institucionales (19)	19
asuntos pedagógicos (4)	4
conflicto administrativo (13)	13
conflicto de relaciones interpersonales (7)	7
conflicto laboral (22)	22
coordinación (14)	14
documentos (56)	56
funciones CONEI (16)	16
imagen de I. E. (2)	2
institución educativa (8)	8
instituciones (14)	14
intervención alumnos (1)	1
intervención de los docentes (154)	154
intervención del director (126)	126
intervención del personal no docente (45)	45
interviene pdta/e de APAFA (9)	9
lenguaje coloquial/metáfora (8)	8
poder (5)	5
proyectos (7)	7
rendición de cuentas (2)	2
representación (5)	5
reuniones (15)	15
sobre alumnos (27)	27
sobre PFFF (15)	15
sobre profesores (12)	12
UGEL (13)	13
vocabulario de buenas intenciones (47)	47
vocabulario de conflicto (52)	52



## BIBLIOGRAFÍA

Anderson, Gary L. (1998). Toward Authentic Participation: Deconstructing the Discourses of Participatory Reforms in Education. *American Educational Research Journal*, 35 (4), 571-603. <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/1163460.pdf>. Consultado el 12 de enero de 2010.

Andrade, A. P. (2004). *Gestión educativa para una educación democrática*. Lima: Biblioteca Virtual de la Cooperación Internacional.

<http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/4769/1/BVCI0004031.pdf>.

Consultado el 20 de febrero de 2010.

Andrade, A. P. y Martínez, M. (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, pp. 13-52. <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie15a01-pdh>. Consultado el 20 de abril de 2008.

Batallán, G. (2003). El poder y la autoridad en la escuela. La conflictividad de las relaciones escolares desde la perspectiva de los docentes de infancia. *Revista Mexicana de Investigación educativa*, 8 (19), pp. 679-704. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/140/14001906.pdf>. Consultado el 28 de julio de 2010.

Bernal Agudo, J. L. (2004). La micropolítica: un sentimiento. *Organización y gestión educativa: Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación*, 12 (4), 11-16. <http://didac.unizar.es/jlbernal/Micropsenti.pdf>. Consultado el 29 de marzo de 2008.

Blanco, R. (2008). Eficacia escolar desde el enfoque de calidad en la educación. En UNESCO-LLECE. *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y El Caribe* (pp. 7-16). Santiago: OREALC-UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163174s.pdf>. Consultado el 8 de febrero 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](http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/gestion_problemas_gestion_educativa_casassus.pdf). Consultado el 4 de septiembre de 2008.

CEPAL-UNESCO (2005). *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: OREALC-UNESCO. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/20696/S43SyC-L2246e-P.pdf>. Consultado el 25 de agosto 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.

Consejo nacional de Educación (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: Ministerio de Educación del Perú. <http://www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/download.php?link=PEN-2021.pdf>. Consultado el 18 de abril de 2009.

Cornwall, A. (2008). Unpacking Participation: models, meanings and practices. *Oxford University Press and Community Development Journal*, 43(3), pp.269-283. <http://www.eslarp.uiuc.edu/PAR%20RG/Cornwall.pdf>. Consultado el 29 de mayo de 2010.

Cornwall, A. y Coelho, V. (2007). Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas. En Cornwall, A. (editora). *Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas* (pp. 1-29). London: Zed Books. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.115.649&rep=rep1&type=pdf>. Consultado el 9 de abril de 2009.

Coronel Llamas, J. M. Y Fernández Serrat, M. (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), pp. 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>. Consultado el 2 de febrero de 2009.

Corvalán, J. y Fernández, G. (2000). Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27030402&iCveNum=1028>. Consultado el 10 de febrero de 2008.

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>. Consultado el 2 de enero de 2010.

Cuenca, R. y Muñoz, F. (2006). La descentralización de la educación: hablan los docentes. Lima: PROEDUCA-GTZ. <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/4721/1/BVCI0004046.pdf>. Consultado el 12 de abril de 2010.

Cuglievan, G. y Rojas V. (2008). La gestión escolar en el marco de la autonomía: una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales de Lima". En Benavides, M. (ed.). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate* (pp. 297-342). Lima: GRADE.

Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (2005). *The sage handbook of qualitative research*. California: Sage

Díaz, C., Alfaro, B., Calderón, L., y Álvarez, N. (2009). La participación democrática en la escuela pública. El caso de los consejos educativos institucionales (CONEI). Documento de trabajo.

Díaz, C., Alfaro, B., Calderón, L. y Álvarez, N. (2010). Los Protagonistas de los Consejos Educativos Institucionales: Tensiones y Dilemas de la Participación en la Gestión de la Escuela Pública. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8 (3), pp. 31-49. <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol8num3/art2.pdf>. Consultado el 17 de junio de 2010.

Dunleave, J. (2008). *Listen up: student voice and educational change*. Canadian Education Association. [http://www.cea-ace.ca/media/en/At\\_Issue\\_Eng\\_Spr08.pdf](http://www.cea-ace.ca/media/en/At_Issue_Eng_Spr08.pdf). Consultado el 25 de junio de 2010.

Ehrich, L. y Cranston, N. (2004). Developing Senior Management Teams in Schools: Can Micropolitics help? *International Studies in Educational Administration*, 32(1), pp. 21-31. [http://eprints.qut.edu.au/1383/1/Dev\\_Snr\\_Mngmt.pdf](http://eprints.qut.edu.au/1383/1/Dev_Snr_Mngmt.pdf). Consultado el 9 de mayo de 2010.

Eguren, M. (2006). Educación y participación: enfoques y prácticas promovidos desde el Estado, la sociedad civil y las escuelas. En Montero, C. (ed.). *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas* (pp. 43 – 127). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Flessa, J. (2009). Educational micropolitics and distributed leadership. *Peabody Journal of Education*, 84, pp. 331–349. <http://larrycuban.files.wordpress.com/2009/12/education-micropolitics.pdf>. Consultado el 8 de junio de 2010.
- Freire, P. (1994). Educación y participación comunitaria. En Castells, M. y otros. *Nuevas perspectivas críticas en educación* (pp. 83-96). Barcelona: Paidós
- 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. (1993). *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. México, D. F.: Siglo Veintiuno.
- Giroux, H. y McLaren, P. (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.
- Gonzáles, N. (2006). Participación de los padres de familia en la educación: el caso de las asociaciones de padres de familia. En Montero, C. (editora). *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas* (pp. 313-354). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- González Granda, J. F. (2004). Valoración del funcionamiento de los consejos escolares de los centros de Educación Primaria mediante el análisis documental y la observación participante. Universidad de Oviedo. *Aula Abierta*, 84, pp. 39-62. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1307822>. Consultado el 24 de febrero de 2010.
- Gordillo, M. M. (2006). Conocer, manejar, valorar, participar: los fines de una educación para la ciudadanía. *Revista Iberoamericana de Educación*, 042, pp. 69-83. <http://www.rieoei.org/rie42a04.htm>. Consultado el 25 de marzo de 2009.
- Jares, X. (1997). El lugar del conflicto en la organización escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, 15, pp. 53-73. <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie15a02.pdf>. Consultado el 118 de enero de 2010.
- Lambert, L. (2006). Lasting Leadership: A Study of High Leadership Capacity Schools. *The Educational Forum*, 70 (3), pp. 238-254. <http://www.eric.ed.gov/PDFS/EJ735836.pdf>. Consultado el 8 de mayo de 2009.
- León Mejía, A. B. (2005). *Estrategias para el desarrollo de la comunicación profesional*. México, D. F.: Limusa.
- Levinson, B. y Berumen, J. (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), pp. 16-31. [http://www.rinace.net/arts/vol5num4/art1\\_eng.pdf](http://www.rinace.net/arts/vol5num4/art1_eng.pdf). Consultado el 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](http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=64&Camino=63%7CPREAL%20PUBLICACIONES/64%7CPREAL%20Documentos). Consultado el 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, pp. 51-57. <http://www.mec.es/cescs/revista/revista-2.pdf>. Consultado el 15 de mayo de 2010.
- Martínez Montero, J. (2006). La participación de los alumnos en los centros. Sentido y realidad. *Revista Participación Educativa*, 2, pp. 37-44. Ministerio de Educación del gobierno español. <http://www.mec.es/cescs/revista/revista-2.pdf>. Consultado el 15 de mayo de 2010.
- Mendicoa, G. E. (2003). *Sobre tesis y tesistas: lecciones de enseñanza – aprendizaje*. Buenos Aires: Espacio.

Miles, M. B. y Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Análisis: an expanded sourcebook*. Thousand Oaks: Sage.

Ministerio de Educación de la República del Perú (s. f.). *Manual del consejo educativo Institucional*. [http://www.istpargentina.edu.pe/documentos/MANUAL\\_CONEI.pdf](http://www.istpargentina.edu.pe/documentos/MANUAL_CONEI.pdf). Consultado el 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), pp. 31-60. <http://siep.org.pe/archivos/up/90.pdf>. Consultado el 23 de febrero de 2010.

Muñoz Moreno, J. L. (2009). Estudio sobre las formas de participación de los municipios en educación. Ministerio de Educación, Política Social y Deportes. Gobierno de España. *Revista Peruana de Investigación educativa*, 10, 41-48. <http://www.mec.es/cesces/revista/revista10.pdf>. Consultado el 18 de marzo de 2010.

Nieto Cano, José (2003). Perspectivas teóricas de la organización escolar. En Gonzáles, M. T. *Organización y gestión de centros escolares. Dimensiones y procesos* (pp. 1-21). Madrid: Pearson-Prentice Hall

Nugent, M. y Mooney, C. (2008). *Educate Together and School Democracy – Student Participation*. Educate Together. [http://www.educatetogether.ie/pdf\\_downloads/2nd\\_Level\\_Student\\_Participation.pdf](http://www.educatetogether.ie/pdf_downloads/2nd_Level_Student_Participation.pdf). Consultado el 29 de junio 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). New York: PNUD. <http://democracyreport.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>. Consultado el 18 de diciembre de 2009.

Oraisón, M. y Pérez, A. M. (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>. Consultado el 20 de enero de 2009.

Pérez Serrano, G. (1998). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. Volumen II. Madrid: La Muralla.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York: PNUD. <http://democracyreport.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>. Consultado el 20 de febrero de 2010.

Prieto, M. (2003). Educación para la democracia en las escuelas: un desafío pendiente. *Revista Iberoamericana de Educación. De los lectores*. <http://www.rieoei.org/deloslectores/497Prieto.pdf>. Consultado el 19 de abril de 2010.

Pujadas y Muñoz, J. (coord.) (2010). *Etnografía*. Barcelona: Editorial UOC

Reimers, F. y Villegas, E. (2006). Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático. *Revista PRELAC Los sentidos de la educación*, 2, pp. 90-107. Santiago: OREALC-UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001455/145502s.pdf>. Consultado el 18 de mayo de 2009.

Rodríguez, Y. y Domínguez, R. (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>. Consultado el 21 de junio de 2010.

Santos Guerra, M. Á. (1995). Democracia escolar o el problema de la nieve frita. En Congreso Internacional de Didáctica. En Congreso Internacional de Didáctica. *Volver a pensar la educación* (pp. 128-142). Madrid: Ediciones Morata.

Santos Guerra, M. Á. (coordinador) (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](http://www.unesco.org/education/pdf/11_197.pdf). Consultado el 25 de marzo de 2010.

Soler Santaliestra, J. R. (1998). La participación en el consejo escolar en un contexto de marginación social. *Revista Participación Educativa*, 1, pp. 44-49. Ministerio de Educación del gobierno español. <http://www.mepsyd.es/cesces/revista/n1-soler-santaliestra.pdf>. Consultado el 26 de marzo de 2006.

Stojnic, L. y Sanz, P. (2007). Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE). Lima: GTZ-Proeduca.

Strauss A. y Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed.). California: Sages

Talavera Minchola, D. (2008). *Voces para una escuela participativa. ¿Qué dicen estudiantes, educadores y familias?* Lima: Tarea. [http://www.tarea.org.pe/modulos/pdf/DTalavera\\_VocesEscuela.pdf](http://www.tarea.org.pe/modulos/pdf/DTalavera_VocesEscuela.pdf). Consultado el 2 de febrero de 2010.

Ucelli, F. (2006). Docentes en las calles: Magisterio, SUTEP y el reto de los aprendizajes. En Montero, C. (editora). *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas* (pp. 197-312). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Ugarte, D. y Alva, J. (2004). La otra participación: la escuela desde una inspiración y aspiración democrática. En Cuenca, R. y otros (editores). *La democratización de la gestión educativa* (pp. 223-259). Lima: Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ.

Ugarte, D.; Alva, J.; Gómez, C., y Gonzáles, E. (2006). *Aprendiendo a democratizar la escuela*. Lima: Tarea. [http://www.tarea.org.pe/modulos/pdf/Ugarte\\_Sistematizacion\\_20070601.pdf](http://www.tarea.org.pe/modulos/pdf/Ugarte_Sistematizacion_20070601.pdf). Consultado el 10 de diciembre de 2009.

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2004). *Participación de las familias en la educación infantil Latinoamericana*. Santiago: OREALC UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139030s.pdf>. Consultado el 29 de abril de 2010.

UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: OREALC-UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>. Consultado el 30 de marzo de 2009.

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>. 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>. Consultado el 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: UNICEF.

<http://www.unicef.org/argentina/spanish/EDUPAScuadernillo-5.pdf>. Consultado el 12 de enero de 2010.

Vallés Martínez, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Van Dijk, T. (2002). Análisis crítico del discurso y el pensamiento social. *Atenea digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 1, pp. 18-24. <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/22/22>. Consultado el 2 de enero de 2011.

Winkler, D. R. (2004). Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina. En CEPAL-UNESCO. *Gestión de la educación en América Latina y El Caribe. ¿Vamos por buen camino?* (pp. 129-145). Santiago: OREALC-UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001492/149269s.pdf>. Consultado el 9 de abril de 2010.

Wohlstetter, P. y Mohrman, S. (1994). *School Based Management: Promise and Process*. Consortium for Policy Research in education. [http://www.cpre.org/images/stories/cpre\\_pdfs/fb05.pdf](http://www.cpre.org/images/stories/cpre_pdfs/fb05.pdf). Consultado el 29 de junio de 2010.

