



## CONTRATOS Y TRÁMITES EN EDUCACIÓN: UNA REFLEXION EN VOZ ALTA

Consejero CNE Jesús Herrero

**H**ace ya un tiempo leía en un periódico que en México están usando el Internet para detectar el "trámite más inútil". La persona que reporte el caso más engorroso e innecesario, ganará un premio de 28.000 \$. En el Perú creo que más de un director de I.E. podría ganar el premio, simplemente compartiendo su propia experiencia. En la cultura del "papelito manda" se piden tantos "papelitos" que necesariamente el trámite se ralentiza al máximo posible y creíble. Pero además, como lo importante es pedir "papelitos", pues muchos de ellos son totalmente inútiles. En las mesas de partes de nuestras UGEL falta una balanza. Así, podríamos pesar los expedientes y si tienen buen peso pues pasa a trámite sin pérdida de tiempo.

Y, como siempre hay un trámite más, una norma nueva que cumplir, un requisito desconocido, comienza el año escolar y miles de alumnos y alumnas de todo el país no tienen profesor. Si, además es un colegio nuevo que necesita algún incremento por el crecimiento vegetativo, entonces el trámite puede durar varios meses y casi todo el año. Situación que se da, fundamentalmente, en los nuevos asentamientos humanos y, por tanto, los más pobres. Pero si la institución educativa tiene la mala suerte de ser "rural" y estar alejada, pues entonces pasarán meses sin que esos niños y niñas vean a su profesor o profesora, aún cuando exista plaza presupuestada y profesores dispuestos a ir. Claro, cuando por fin llega, ya no hay niños. Algunos, tal vez, estén estudiando en escuelas de Brasil, o Colombia. Al final es más importante el trámite, la norma, el concurso, el estricto orden de méritos, aunque los niños y niñas no tengan quien les ayude en su proceso de aprendizaje.

A lo largo de mis treinta y cinco años recorriendo, expediente en mano, las instancias descentralizadas de educación, estas fueron cambiando de nombres: regiones, zonas, núcleos, supervisiones, unidades de servicios educativos, unidades de gestión educativas locales. Pero no cambió la agilización de

los trámites y la supresión de los inútiles. Menos todavía la permanente presentación de los mismos varias veces pero en formatos diferentes. Así, no es suficiente ir a la computadora e imprimir una vez más el archivo del documento ya presentado. Además, lo que un funcionario aprobó hace unos meses, o el año pasado, el siguiente funcionario lo desaprueba. Algunos pequeños esfuerzos enseguida se marchitan. En realidad, todos mandan menos el director o directora de la institución educativa. Y quien realmente conoce los problemas diarios de la escuela y las características de bondades y carencias de su personal está obligado a obedecer ciegamente y sin murmuración las órdenes de quienes se constituyen en directores ad extra.

Los directores o directoras mejor calificadas, son aquellos que cumplen con exactitud todos los trámites, directivas, normas, no quienes ejercen un auténtico liderazgo pedagógico y consiguen resultados eficaces en los alumnos. Los trámites administrativos consumen tanto tiempo que la función principal del director pasa a segundo plano. Sin embargo, deben ser los aprendizajes de los alumnos nuestra principal preocupación.

Para completar la fotografía, debemos tener en cuenta además que en los últimos 10 años se han suprimido ayudas absolutamente necesarias para que los Directores y Directoras puedan realizar una gestión eficaz y los alumnos y alumnas recibir una educación de calidad. Los Cuadros de Asignación de Personal (CAP) no se ajustan a las necesidades actuales de muchas instituciones educativas. Así, por ejemplo, desde hace muchos años no se crean plazas de secretarías y personal administrativo imprescindible, en contraste con la permanente exigencia de elaboración y presentación de documentos cada vez más complejos. Existen colegios con más de mil alumnos, sin plaza de dirección y, menos, de subdirecciones.



En Primaria se han retirado los auxiliares de educación y, a la vez, la carga docente aumentó con frecuencia. Cuando faltan profesores por motivos de salud u otra razón, otro docente debe

hacerse cargo de dos secciones o más, debiendo atender a más de dos secciones a la vez. Si por estas circunstancias algún niño o niña tiene un incidente, entonces se carga toda la responsabilidad sobre el director o el profesor. Sólo se permiten tantos maestros de Primaria como aulas. Ni uno más. Aunque haya niños o niñas con dificultades de aprendizaje que necesitan de atenciones especiales. Nada de aulas de estimulación, sobre todo, en las zonas más deprimidas. Tampoco profesores de Educación Física. **Un aula, un profesor.**

Finalmente, para terminar el capítulo de carencias, en la Secundaria se han desactivado los Departamentos de OBE y las instituciones educativas no cuentan con ningún apoyo psicológico en tiempos donde los conflictos son cada día más graves y frecuentes. Las gravísimas carencias afectivas de alumnos y alumnas no cuentan con ayudas urgentes y necesarias. Los propios profesores cargan con pesadas mochilas, llenas de heridas que necesitan ayuda psicológica. Es más, según la norma para que la escuela pueda contar con un subdirector de Secundaria, debe tener, al menos, 20 secciones. Debería cambiarse y aprobar una subdirección a partir de 15 secciones como, de hecho, se da en muchos Centros. Cada año las UGEL buscan cómo reducir el personal de la institución educativa., pero nunca cómo completar aquel que falta, sobre todo administrativo. ¿Cómo llevar con eficacia un colegio como más de 30 secciones en dos o tres niveles (Inicial, Primaria, Secundaria), con más de mil alumnos, sin ayudas de Subdirectores que apoyen el mejor desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje?, ¿cómo hablar de "calidad" sin ayudas mínimas que permitan afrontar la enorme complejidad que hoy presentan nuestros alumnos y alumnas, dejando cada vez más aislado al Director y cargándolo de tareas administrativas?

Así las cosas, resulta que muchas de las mejoras que se proponen para la escuela, se hacen en forma externa a ella. Aunque se le pida que formule su Proyecto Educativo Insti-

tucional e incluso se le de la autonomía en el uso de un 30 % del currículo, resulta que después, la UGEL no respeta ese Proyecto y el "especialista" define cómo debe distribuir el director las horas del tercio de libre disponibilidad. Muchas veces los proyectos exitosos se celan y se castigan, en vez de premiarlos.

Cuando las mejoras se proponen sólo desde fuera, no se genera una cultura escolar exitosa. Porque las características de quienes desde fuera de la escuela quieren imponer cómo ésta se hace exitosa, están marcadas por:

- ⇒ Presentar una tendencia a la uniformidad y el centralismo, la normalización y el formalismo burocrático.
- ⇒ Considerar que los directores y los profesores deben leer y ejecutar lo que se les propone, sugiere u ordena, dejando muy poco espacio a su creatividad.
- ⇒ Preferir reformas estructurales no flexibles.
- ⇒ Valorar, sobre todo, las labores administrativas de los directores y aún de los profesores.

*(Viñao, citado por Cristina Carriego en: "Gestión Institucional". Colección "Formación de Directivos" Fe y Alegría).*

Hoy tenemos una legislación que permitiría auténticos cambios nacidos al interior de la escuela, posibilitando así nuestro compromiso con la escuela que soñamos. Ello pasa por hacer verdaderamente eficaz la autonomía que la ley confiere a la escuela en dos espacios fundamentales: autonomía real en la selección, con tiempo, de su personal y definición autónoma y real en el uso del 30 % del currículo, de acuerdo a su propio Proyecto Educativo. Sería si necesario revisar toda la normatividad para hacerla más sencilla y no tan frondosa. ¿Se ha cuantificado la cantidad enorme de leyes, normas, directivas, que rigen nuestra Educación?

Requerimos de la implementación eficaz de acciones que permitan:

**1.- Contratación a tiempo de profesores, de forma que el primer día de clases todo niño y niña, todos los jóvenes tengan un profesor en su aula.**

Para ello se requiere sincerar y establecer en forma definitiva los CAP de cada institución educativa, sin que tengan que modificarse cada año. Estos sólo cambiarán en el caso de que se de un descenso significativo de alumnos, o un incremento, igualmente significativo, de los mismos. Para ello propongo:

⇒ **En el caso de Educación Primaria**, el número de profesores necesarios se determine multiplicando el número de secciones por un indicador determinado, por ejemplo 1.2, como se hace en otros países. Esos profesores "extra" no son tales. Ellos cumplirán la función de sustituir a profesores cuando faltan, de Tutoría, de Estimulación y sensibilización, de apoyo a la Inclusión, prácticas de Educación Física. El director o directora de la escuela formula las funciones específicas de dichas profesoras, cuidando que funciones como la "tutoría" sean desempeñadas por todos o, al menos, por la mayoría.

⇒ **Aprobación por resolución del CAP** actualizado, de forma que no se esté cambiando a cada rato y cada año, según la interpretación de cada funcionario. En el debe estar claro el número de plazas presupuestadas que corresponden a la I.E. por nivel y modalidad, según número de secciones y alumnos. Deben estar incluidas igualmente las plazas previstas en el numeral anterior, así como aquéllas por desdoblamiento para los cursos de Educación Técnica, allí donde se de, u otras funciones necesarias. Deben constar también las necesidades, tanto de personal docente como administrativo que no estén cubiertas, a fin de tener una información clara y exacta de necesidades no satisfechas y que podrán irse subsanando en el tiempo. No existen cuadros confiables y oportunos sobre dichas necesidades que permitan la toma de decisiones eficaces y justas.

**En Educación Secundaria:** suprimir definitivamente la necesidad de presentar "Cuadros de Horas" cada año. Es el mayor tormento que tienen que pasar los Directores y Directoras para poder comenzar el curso. Supone horas y días de discusiones, muchas veces absurdas, en las UGEL. Hay que pasar por cinco o seis "especialistas" inflexibles, sin ningún conocimiento de las peculiaridades de cada I.E.

Las contrataciones se retrasan porque es necesario primero la aprobación de todos los cuadros, de todos los Centros Educativos. Sería suficiente que cada I.E. presente su plan de estudios (con el total de horas por asignatura) y una relación donde figuren todos sus profesores y profesoras nombradas y las vacantes con su especialidad. Son documentos suficientes para que la UGEL compruebe si el Centro está cubriendo todo su presupuesto o, si por el contrario, se está excediendo.

La definición de la distribución de las horas y los horarios de los profesores es un instrumento técnico administrativo y pedagógico de la escuela. Lo importante sería que la cantidad de horas que los "especialistas" dedican en las UGEL a revisarlos rígidamente, las dedicaran a acompañar a los profesores y a analizar si la aplicación concreta funciona y logra aprendizajes significativos para los alumnos y alumnas y si hay una racionalización en su aplicación a la realidad concreta de la institución educativa.

⇒ **En diciembre** de cada año, a más tardar, **se deben aprobar los presupuestos de cada escuela** con los instrumentos antes descritos. El centro educativo recibe una resolución aprobatoria del presupuesto donde conste: número de secciones por nivel, número de alumnos total por nivel, número de plazas por nivel y modalidad. Todo el proceso puede hacerse en diez minutos para la mayoría de las escuelas, dejando así de distraer horas y horas valiosísimas de los directores.

⇒ **La resolución es el documento oficial** que aprueba el presupuesto de la I.E. y no se revisa a cada rato para que un funcionario desapruere lo que otro ya aprobó. Si más adelante se descubre información falsa, será fácil establecer responsabilidades y corregir errores.

⇒ **En los diez primeros días de enero las I.E. publican la relación de plazas vacantes** por especialidad que deben cubrir el nuevo año. En dicha relación no figuran aquellas plazas cubiertas con personal "contratado" y a quienes, por su buen desempeño, se les renovará el contrato. Soy testigo de cómo excelentes y exitosas profesoras fueron expulsadas del sistema por procesos de selección y evaluación que no fueron los mejores. En su lugar llegaron otras sin ninguna empatía con los alumnos, sin mística, sin interés, pero ocuparon los primeros puestos en una prueba que, por supuesto, no midió aptitudes, actitudes y desempeños.



En la segunda semana de enero evaluarán los expedientes de los nuevos profesores que fueran necesarios. Se supone que cualquier cambio en el plan de estudios se ha publicado, como máximo, en diciembre, a fin de que los directores puedan prever las especialidades que deberán cubrir.

⇒ **En los diez primeros días de Febrero**, los Directores **presentan los expedientes** de renovación de contrato, o de nuevos contratos, en la UGEL y esta emite la resolución en otros diez días máximo. Los nuevos profesores tendrán así una semana en febrero para un breve entrenamiento sobre el Proyecto Educativo Institucional, y la adaptación de los cursos que se le asignen. Igualmente, conocerá sus horarios a fin de que pueda planificar su tiempo. Una vez que el profesor aceptó una plaza, ya no puede abandonarla para aceptar otra. En este caso los docentes no podrán ser contratados en ninguna otra plaza del Estado en ese año.

⇒ **Cada I.E. establece su forma de selección del personal** que necesita, siguiendo directivas generales del MED y ajustando lo que considere conveniente de acuerdo con su proyecto educativo, sus particularidades y sus necesidades específicas. En el caso de “redes” educativas rurales reconocidas, corresponde al coordinador o director de red hacer dicha selección. Si durante el año tuvo profesores contratados y existe un buen informe de desempeño, con resultados favorables, es preferible, como ya he dicho, que ellos vuelvan a ser contratados. Los continuos cambios no facilitan la apropiación, por parte del profesor, del Proyecto Educativo Institucional y se perjudica a los alumnos.

El establecimiento de los famosos “cuadros de méritos” para que los docentes sean enviados “en estricto orden”, refleja buenas intenciones de transparencia, pero han demostrado no ser el mejor camino. Se prolongó por semanas y aún meses los contratos (mientras los alumnos perdían clases todo ese tiempo), o se cambiaban profesores que ya llevaban un buen tiempo trabajando.

Los cambios de profesores durante el año, deben darse sólo en casos excepcionales y urgentes. Si durante el año se dan procesos de nombramientos, por ejemplo, estos deben hacerse efectivos a partir del primer día útil del año siguiente. Igualmente los procesos de “reasignación” deben hacerse con tiempo, los profesores reciben su resolución para hacerse efectiva el primer día útil del nuevo año escolar, pero nunca cambiando cuando ya empezaron las clases.

Primó el desempeño en una prueba escrita sobre el desempeño en el aula y los resultados visibles y medibles.

⇒ **Los documentos en el expediente para el contrato deben ser precisos, posibles y realistas.** Por ejemplo, este año muchos profesores de Educación Técnica debieron esperar meses para poder ser contratados, porque “no tenían título pedagógico” y sólo se les recibió su expediente después de varios meses y con el año escolar muy avanzado. ¿Dónde existen zapateros, o carpinteros, o docentes para piscigranjas, o docentes para trabajar en opciones agrícolas con Título Pedagógico?

Existen también otros cursos donde no es fácil encontrar profesores con título pedagógico, como Inglés, por ejemplo. ¿No sería suficiente que tuvieran título de un IST? El expediente debe ser sencillo: solicitud, copia del título, copia del DNI, copia de diplomados o maestrías, copia de cursos reconocidos con más de 60 horas de duración, declaración jurada y oficio de propuesta del director refrendada por el Comité de Evaluación. Las especialidades en secundaria las define el director (a) en función de las necesidades, y no la UGEL en función cuadros generalmente atrasados y que no responden a las necesidades actuales de la institución educativa.

2.- Las zonas rurales y las nuevas zonas marginales que surgen en muchas ciudades, deben tener una atención preferente y prioritaria.

En las zonas rurales se dan las mayores inequidades. Es donde los profesores llegan más tarde, a veces meses después de haber empezado el año escolar. Es donde menos funciona el famoso y estricto “orden de méritos”. Es además donde más funciona la corrupción.

En el caso de las instituciones educativas unidocentes y multigrado el problema es la lejanía y la incomunicación. En el caso de los nuevos asentamientos, el problema viene por el lado del “presupuesto”. Siempre se ofrece cubrir sus necesidades con profesores “excedentes”, pero estos unas veces no existen de la especialidad requerida y otras no quieren ir. Sólo lo hacen quienes, por haber sufrido alguna sanción, saben que no tienen ninguna otra opción. ¿Qué se puede hacer?:

**A). En el caso de las I.E. en zonas rurales:**

- ◆ Con los datos captados en los CAP y consolidados, la UGEL publica la relación de plazas vacantes, por la institución educativa y señala la ubicación exacta de la escuela. Acción que, como máximo, debe realizarse en los quince primeros días de enero.
- ◆ Aquellos profesores o profesoras que deseen cubrir dichas plazas hacen una solicitud señalando dos o tres instituciones educativas (I.E.) a las cuales están dispuestos a ir, señalando en su solicitud una forma fácil de ubicarles. En esta primera etapa sólo hace falta la solicitud. El profesor todavía no presenta sus documentos. Estos los presentará a la I.E. que le llame. La UGEL publica el listado de dichos profesores, a fin de que los Directores les puedan llamar según sus necesidades.
- ◆ En aquellos casos donde existan “redes educativas” constituidas será el director o coordinador de dicha red, con el “comité de evaluación”, quien selecciona al profesor o profesora, una vez que haya tenido una entrevista y haya visto que reúne los requisitos de título requerido. Presentará los expedientes en la primera semana de febrero y la resolución se emite a la semana siguiente a fin de que el profesor pueda recibir un entrenamiento específico para la plaza en la que ha sido seleccionado. Donde se requieren de varios días de viaje para llegar, el profesor recibe una bonificación para que pueda pagar sus gastos de traslado y esos días se considerarán como días efectivamente trabajados.
- ◆ En las redes rurales el director de la red podrá movilizar profesores de un centro a otro de la misma red de acuerdo a las necesidades, sin más requisito que informarlo a la UGEL respectiva.
- ◆ En aquellos casos en los que la I.E. no esté conformando una red, será el director de la escuela, con su CONEI, quienes harán este trabajo. Aquellos directores que hayan estado trabajando como “contratados” o “encargados”, se les renovará automáticamente dicho “encargo” desde el primero de enero, siempre y cuando presenten una constancia de la Comunidad donde se ubica la I.E., evaluando positivamente su desempeño y la presencia durante todo el año tanto de él co-

#### **B). En el caso de I.E. ubicadas en zonas marginales:**

- ◆ Se elaboran, aprueban y captan las vacantes por nivel y modalidad según fue descrito más arriba.
- ◆ En diciembre la UGEL publica una relación de profesores “excedentes” por niveles y especialidad y donde conste: título y especialidad, institución educativa (I.E.) donde se ubica como excedente, lugar donde vive y zonas donde le gustaría poder ser ubicado.
- ◆ En la primera quincena de enero se publican los cuadros en las UGEL. Uno con la relación de plazas vacantes por I.E. y otro con aquellas plazas necesarias por “incremento” y que, de momento, no tienen presupuesto, pero que podrían ser cubiertas por “excedentes”.
- ◆ Las instituciones educativas que, por necesidad de servicio, requieren de “incrementos” buscan, de las listas publicadas con los excedentes, a aquellos docentes que podrían ser ubicados en su I.E., evaluados por el director con el Comité de Evaluación, haciendo la propuesta a la UGEL. Se informa, igualmente, de todos aquellos a quienes se llamó y no se hicieron presentes, o lo hicieron pero no aceptan la plaza, o no pasan la evaluación.
- ◆ Aquellas plazas que, a pesar de todos los esfuerzos, no se pueden cubrir con profesores “excedentes”, se cubrirán provisionalmente mediante plazas “eventuales”. Es importante tener un presupuesto especial asignado con tiempo, a fin de no perjudicar a los alumnos. Durante el año se irán tomando las acciones necesarias, a fin de que el siguiente año la I.E. pueda tener una mayor estabilidad. En zonas marginales se encuentran los niños y niñas más pobres que viven en nuevas invasiones, en condiciones muy precarias. Deben significar nuestra primera preocupación. Sin embargo, son los que tienen los peores profesores, los que llegan más tarde o profesores sumamente sacrificados, que hacen enormes esfuerzos para poder llegar pero, sin embargo, trabajan durante meses, e incluso todo el año, sin recibir ningún sueldo.

3. Es importante también que todos los años se puedan hacer los procesos de “reasignación” y de “reingresos” al magisterio.

Dichos procesos deberían estar terminados máximo en noviembre, a fin de que en los primeros días de enero los directores de las I.E. puedan evaluar a quienes podrían cubrir las vacantes de sus centros.



**“... necesitamos construir “confianzas interinstitucionales” de ida y vuelta. Confianza de las I.E. con las diversas instancias intermedias de gestión. Confianza entre todos los actores de la acción educativa”.**

4.- En aquellos casos donde se considere necesario una prueba escrita para el ingreso a la Carrera Pública.

Por ejemplo, propongo dos cosas:

- a) Que con tres meses de anticipación, al menos, se publique un temario suficientemente desarrollado para que los profesores puedan realmente estudiar y prepararse.
- b) El puntaje dado a la prueba debe promediarse mejor con aquel que se alcanza por la evaluación de desempeños, resultados, otros estudios superiores.

5.- Debe capacitarse y crear constantemente conciencia en los directores, directoras y Comités de Evaluación, de la importancia de la seriedad y honestidad en todo el proceso de selección de personal.

Es urgente la construcción de una conciencia colectiva para apoyar estos procesos. Teniendo en cuenta siempre que el alumno y alumna deben ser en centro de nuestra preocupación y en función de lo mejor para ellos, debemos seleccionar el personal.

6.- Finalmente, necesitamos reconstruir la base de la “confianza”.

Es más, no es posible pensar en una educación con calidad y equidad si no somos capaces todos los involucrados e involucradas en la educación del país, de confiar los unos en los otros, en las instituciones, en las organizaciones. Los “corporativismos” que sólo se fijan en sus intereses individuales o de grupo, son enemigos principales de todo esfuerzo por mejorar la calidad educativa. Por eso, es urgente que UGEL e I.E. se reencuentren desde la confianza mutua y no desde la desconfianza que hoy predominan en las relaciones.

**Contenidos:** Consejero Jesús Herrero.  
**Presidente del CNE:** Andrés Cardó  
**Secretaría Ejecutiva del CNE:** Nancy Torrejón  
**Edición:** Mónica Delgado - **Difusión:** Zarela Gallo  
Para enviar sus comentarios escribanos a:  
[contacto@cne.gob.pe](mailto:contacto@cne.gob.pe)

**CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN**

Av. De la Policía 577 Jesús María, Lima Teléfaxes: 261-4322  
261-9522 anexo 103 / [www.cne.gob.pe](http://www.cne.gob.pe)

Como es necesario y urgente también recuperar la confianza mutua del Centro Educativo y los Padres de Familia. Recuperar la confianza en los profesores y profesoras, y la confianza de estos en sus alumnos. En definitiva, la sociedad necesita recuperar la confianza en sus Instituciones Educativas y estas necesitan recuperar la confianza en las Instituciones rectoras de la Educación en nuestro país. La gestión educativa tiene hoy dos retos importantes: construir y promover la confianza y gestionar los conflictos y la tolerancia.

Como afirma Cristina Carriego (*Cfr. Obra citada*): “la escuela requiere de confianza para cumplir sus fines. Una escuela bajo sospecha es una institución deslegitimada y, por lo tanto, sin poder educativo” (pg. 43). La misma autora nos propone cuatro rutas en el esfuerzo por construir “confianzas”:

- ◆ Confianza en las habilidades y la capacidad de aprendizaje de los docentes. Si no se confía en ellos, los deshabilitamos, los desautorizamos. La confianza, por el contrario, habilita y capacita al profesor en un buen desempeño y compromiso con el proyecto del Centro.
- ◆ Confianza en las capacidades de alumnos y alumnas. Si no la sienten, no avanzarán, no aprenderán. Si la tienen, tendrán capacidad de aprender, de crecer, de construir aún sobre sus propios errores.
- ◆ Confianza en la escuela como espacio educativo donde es importante que los niños y jóvenes aprendan y estén cuidados. Y donde los Padres de Familia, los Medios de Comunicación crean en ella, hablen bien de ella, confíen en ella.
- ◆ Confianza en la posibilidad de mejorar el Centro Educativo. Ello pasa porque “cada” I.E. construya la confianza en diálogo y compromiso con el contexto del que la escuela forma parte.

Y yo añado una quinta: necesitamos construir “confianzas interinstitucionales” de ida y vuelta. Confianza de las I.E. con las diversas instancias intermedias de gestión. Confianza entre todos los actores de la acción educativa. Y el punto de partida tiene que ser que a todos nos duela que un niño o niña no tenga profesor o profesora, o que no pueda empezar sus clases el primer día de marzo, o que los docentes no cobren. O que la escuela sea aburrida y nuestros alumnos y alumnas no aprendan. O que las normas, trámites, maten el espíritu, porque no fueron pensadas en función de los alumnos y alumnas. Nada más y nada menos.