

La gestión escolar en el marco de la autonomía: una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales de Lima¹

*Gisele Cuglievan
Vanessa Rojas*

Introducción

El Perú ha venido ensayando desde mediados de los noventa una política descentralizadora. Es a partir de ello que surge la pregunta acerca de cuál es el nivel de concreción alcanzado y qué dificultades y tensiones han venido acompañando dicho proceso.

El presente artículo reúne las principales conclusiones de uno de los capítulos del Estudio Cualitativo de Carácter Etnográfico realizado por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación². Dicho estudio incluyó a cinco escuelas estatales de nivel primaria en zonas urbano marginales de Lima Metropolitana, y tuvo como objetivo comprender los factores asociados a un mejor rendimiento de sus estudiantes. La presente investigación consistió en un acercamiento al espacio escolar a fin de comprender a la escuela en sus distintas dimensiones.

El capítulo en mención, denominado “Análisis de la Organización Escolar”, exploró el funcionamiento de las cinco escuelas desde la gestión institucional y pedagógica, en particular los roles y funciones de los distintos actores y su grado de participación en la gestión escolar, a fin de comprender la distancia existente entre el “deber ser” y el “ser”. El análisis se enmarcó en los procesos de autonomía escolar que se vienen proponiendo desde el sector.

¹ Este artículo es producto de la ponencia realizada en agosto del 2007 en el marco del Seminario de Investigación Educativa organizado por GRADE. Quinta Mesa: Descentralización y gestión: avances y conflictos.

² El estudio en mención se encuentra en proceso de publicación. El capítulo Análisis de la Organización Escolar contó con la participación de Yolanda Rojo.

Si bien la intención del estudio no era evaluar los procesos de aplicación de las normas descentralizadoras³, los resultados permiten comprender en qué medida los aspectos centrales del proceso de autonomía escolar han ingresado a las escuelas estudiadas.

En las siguientes secciones se presentan los principales hallazgos del capítulo. Se ha puesto énfasis en algunos aspectos centrales para entender el grado de concreción alcanzado en el proceso de autonomía escolar y las dificultades y tensiones que han venido acompañando esta experiencia desde la gestión escolar.

Muestra y metodología empleada

La selección de escuelas para el presente estudio se basó en los siguientes criterios: rendimiento estudiantil según los resultados de la Evaluación Nacional 2004; características socioeconómicas de los estudiantes y de sus familias; escasa intervención de instituciones externas⁴; cantidad de estudiantes e infraestructura de la escuela. A fin de mantener en el anonimato a las escuelas y a todos los actores incluidos, se empleó un número para identificar a cada escuela y seudónimos para hacer referencia a los docentes, estudiantes, directivos, padres y madres de familia.

Cuadro 1. Muestra de las escuelas del estudio (año 2005)

<i>Escuela</i>	<i>Distrito</i>	<i>Niveles que se imparten en la escuela</i>	<i>Turnos que atiende en primaria</i>	<i>Número de estudiantes</i>	<i>Número de secciones de primaria</i>	<i>Número de secciones por grado</i>	<i>Número de docentes de primaria</i>
1	San Martín de Porres	Primaria	Mañana	250	10	2	10
2	San Juan de Miraflores	Inicial y primaria	Mañana y tarde	607	22	4	22
3	San Juan de Miraflores	Primaria y secundaria	Mañana y tarde	1,044	34	5	34
4	San Juan de Lurigancho	Primaria	Mañana y tarde	931	26	4	32
5	San Juan de Miraflores	Primaria y secundaria	Mañana	327	11	2	11

³ Otros interesantes estudios han analizado la aplicación de las normas descentralizadoras mencionadas: Vásquez y Oliart (2003), Montes (2003).

⁴ La idea era acercarse a la realidad de las escuelas estatales comunes que no hubieran tenido una intervención prolongada de instituciones externas.

La información del estudio se obtuvo mediante entrevistas individuales en profundidad y grupos focales a docentes, directivos, padres y madres de familia, dirigentes de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) y estudiantes de las cinco escuelas, así como de observaciones de aula (principalmente de sexto grado de primaria, aunque también de segundo y cuarto grado) y de escuela. Se observó en total 45 aulas, y con mayor detenimiento las 15 secciones de sexto grado. Se realizó también talleres con docentes y directivos en los que se analizaron, de manera conjunta, los resultados obtenidos por el equipo de investigación. Además, se hizo una revisión documentaria de la normatividad vigente, roles y funciones de los distintos actores escolares, a partir del Manual del Director y del Manual de Docente que se utilizan en el marco del Programa Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) y de documentos de gestión internos de las escuelas (Proyecto Educativo Institucional, Proyecto Curricular de Centro, entre otros). La información se recogió entre marzo de 2005 y marzo de 2006, y análisis y elaboración de los informes se realizó entre el 2006 y 2007.

Complementariamente, se emplearon también algunos instrumentos cuantitativos para recoger información sobre el rendimiento de los estudiantes de sexto grado (pruebas de entrada y de salida en matemática y comunicación), características socioeconómicas de los estudiantes y sus familias, y características generales de la infraestructura escolar.

Se optó por organizar el análisis de la información en dos etapas: la primera consistió en armar casos coherentes (a nivel de aula y a nivel de escuela), los cuales se construyeron tras un ejercicio de triangulación de diversas fuentes. La segunda fue un análisis transversal por “temas eje”, a fin de organizar la información desde distintos puntos de vista. Para los aspectos institucionales se generó un esquema de análisis a partir de un enfoque de la escuela como organización escolar que integrara las perspectivas de gestión escolar y mecanismos de participación. El análisis de los aspectos pedagógicos se centró en tres grandes temas: *concepciones pedagógicas, oportunidades de aprendizaje y clima de aula*. Cada uno de estos incorporó, a su vez, temas más específicos.

Como ya se ha mencionado, en el presente artículo solo se presentan los hallazgos más saltantes del capítulo “Análisis de la organización escolar.” El primer acercamiento buscó comprender la escuela desde su aparato más formal, para luego contrastar la normatividad, los roles y funciones explícitamente planteados desde

la Ley General de Educación y otros documentos oficiales con la interpretación que los actores educativos le dan a dichas funciones y su aplicación en la práctica cotidiana (deber ser/ser). Se contó así con tres niveles de análisis:

- Los roles y funciones planteados desde el Ministerio de Educación (MED) para los distintos actores.
- La interpretación que dichos actores hacen de las normas que rigen sus funciones.
- Las prácticas concretas y reales que se dan en la cotidianidad del espacio escolar.

Todos estos niveles se analizaron en el marco del conjunto de políticas educativas que privilegia la autonomía de las escuelas.

Marco conceptual: descentralización educativa, gestión y autonomía escolar

A inicios de los noventa, y sobre la base de las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Unesco y el Banco Mundial, la descentralización pasó a ser un aspecto central de las reformas educativas en América Latina. La propuesta fue que la autonomía se viera reflejada en tres aspectos principales: un mejor manejo de recursos, una organización del servicio escolar adaptada al medio y la adecuación curricular al contexto (Vásquez y Oliart, 2003).

En el Perú, la descentralización es comprendida como la transferencia de la gestión de las escuelas a otras instancias, a fin de otorgarle mayor autonomía a los órganos intermedios y a las propias escuelas. Para ello, se ha puesto en vigencia, en los últimos diez años, un conjunto de leyes y normas que plantean un proceso progresivo de descentralización educativa en busca de la calidad educativa⁵.

⁵ En el Perú, anteriormente, se ensayaron procesos descentralizadores. El más significativo fue el planteado por la reforma educativa de 1972 con la conformación de zonas educativas y Núcleos Educativos Comunales (NEC).

En 1996, se emitió la Resolución Ministerial 016 (RM 016-96-ED) que planteó algunas medidas concretas para iniciar el proceso de descentralización. Según Vásquez y Oliart (2003) dicha resolución buscó desconcentrar algunas funciones de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), a fin de articularlas posteriormente en un proceso mayor de descentralización. Con estos cambios, se intentaba transferir funciones y capacidad de decisión a los centros educativos, reforzando el papel del director. Así, se le asignaron nuevas funciones y una mayor autonomía para seleccionar a su personal y proponerlo a la UGEL para su contratación, y la posibilidad de generar recursos propios. La propuesta descentralizadora se inició así con la propuesta de un nuevo perfil de director: “el director gerente”, en la que dicho actor se constituía en una figura central.

Con la intención de fortalecer su gestión institucional y pedagógica, se dispuso también que cada escuela contara con un Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) y un Proyecto Curricular de Centro (PCC), y se las autorizó a disponer del uso de un tercio del tiempo curricular y a definir el calendario escolar⁶.

Si bien las primeras normas descentralizadoras pusieron mucho énfasis en el director como una figura central, progresivamente se fue incorporando una mayor participación de otros actores de la comunidad educativa. Así, el Decreto Supremo 007-2001 destaca la participación de la comunidad en la elaboración del PDI. Asimismo, especifica la participación de distintos miembros de la comunidad educativa en el Comité Especial de Evaluación y plantea la creación de un Consejo Educativo Consultivo (CEC), con potestad para opinar sobre los documentos internos (PDI, PAT, Reglamento Interno) y el calendario escolar.

La intención fue delegar autonomía a las escuelas y fomentar la participación de distintos actores en la gestión escolar. Una resolución posterior, la Resolución Ministerial 168-2002, puso énfasis en la participación democrática en el proceso de descentralización, instando al director a tomar decisiones de manera concertada. El PDI fue reemplazado por el Proyecto Educativo Institucional (PEI). Dicho instrumento de gestión debía reflejar la constante participación de actores y fomentar, entre la comunidad educativa, la formación de un plan de trabajo concertado. Se otorgó mayor poder a las instancias de participación, especialmente a los Consejos

⁶ (R.M.- 016-96-ED) “Normas para la gestión y desarrollo de actividades en los centros y programas educativos”.

Escolares Consultivos, ampliando a la vez la participación de padres y estudiantes. El objetivo general de dicha resolución era, a la letra, el siguiente:

“Orientar la gestión y la autonomía escolar de los centros y programas educativos de los niveles de inicial, primaria y secundaria, y de las diferentes modalidades, planes experimentales y programas piloto hacia la optimización de la calidad, la equidad y la eficiencia de los servicios educativos nacionales, con participación de los actores de la comunidad educativa”.

Por su parte, los Lineamientos de Política Educativa propuestos en el 2002 planteaban como uno de sus cuatro objetivos estratégicos: “fortalecer la escuela pública asegurándoles autonomía, democracia y calidad de aprendizajes”⁷. El artículo 66 de la Ley General de Educación plantea, a su vez, lo siguiente:

“La Institución Educativa, como comunidad de aprendizaje, es la primera y la principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado. En ella tiene lugar la prestación del servicio. Puede ser pública o privada. Es finalidad de la Institución Educativa el logro de los aprendizajes y la formación integral de sus estudiantes. El Proyecto Educativo Institucional orienta su gestión”.

El proceso de autonomía escolar alude a la transferencia de funciones y capacidad de decisión a las escuelas con el objetivo de mejorar la calidad educativa. Esta nueva forma de concebir la escuela, le exige que defina su propia identidad (visión y misión, objetivos y las estrategias que empleará para llegar a ellos) y que asuma responsablemente la tarea de asegurar el aprendizaje de los alumnos.

A diez años de la nueva normatividad sobre el proceso de autonomía escolar, cabe preguntarse en qué medida el funcionamiento actual de las escuelas ha incorporado sus principios y aspectos centrales. Las interrogantes que guiaron la presente investigación fueron las siguientes:

⁷ Lineamiento de Política Educativa. Los otros objetivos estratégicos son los siguientes: formar personas y ciudadanos con capacidades para producir bienestar, lograr una educación de calidad accesible a niños, jóvenes y adultos de menores recursos, mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes.

- A partir del análisis del funcionamiento de las escuelas ¿en qué medida los aspectos centrales del proceso de autonomía escolar han ingresado a las escuelas estudiadas?
- ¿Qué dimensiones de la gestión escolar estarían dificultando la aplicación de la normatividad vigente?

Para llegar a las respuestas, es necesario, en primer lugar, explicar y definir algunos conceptos fundamentales relacionados con la autonomía escolar, como *gestión escolar* y *participación*. Ambos conceptos son los principales engranajes de este contexto.

Lavín y Solar (2004:63) ofrecen una definición de *gestión escolar integral* adecuada a los procesos de gestión que se vienen dando en el marco de la autonomía escolar. Para dichos autores es “aquel proceso que articula las múltiples instancias de la vida escolar con una direccionalidad, la cual es lograr aprendizajes significativos en los alumnos”.

La autonomía exige nuevas formas de interacción entre los distintos actores educativos, así como canales de información eficientes y funcionales, ya que intenta que tanto los directivos y los docentes como los otros actores tengan presencia en la toma de decisiones. Bajo este enfoque, la idea es que las decisiones sean consensuadas y que tengan como fin mejorar la calidad educativa, adecuando la gestión y las prácticas escolares a las necesidades, fortalezas y potencialidades de cada escuela. Se busca, por lo tanto, conseguir una gestión participativa que involucre a los diversos actores educativos.

Luego de una revisión de diversos modelos de gestión, y según lo planteado por Casassus (2000), un aspecto importante de la gestión educativa es lo que este autor describe como la *emergencia de los sujetos*. La relación se da con el reconocimiento de la participación de todos los actores educativos en el proceso de gestión. Se trata de no contemplarlos como elementos pasivos que deben ser administrados o “manejados”, sino como personas, individualidades autónomas con voluntad y poder de acción. Bajo esta perspectiva, su compromiso, convicción y cooperación son importantes para que los propósitos de la gestión se realicen.

De igual manera, Andrade (2003) considera que la incorporación de estos sujetos es un síntoma claro de los complejos factores que se deben tomar en cuenta respecto de la gestión. Sin embargo, existen dos visiones distintas acerca de la

participación de estos sujetos: como entidades con protagonismo y autonomía; o, desde una visión más utilitaria y pragmática, como meros instrumentos para llevar a cabo una gestión efectiva. Otro asunto que complica la participación, según Andrade, es la dimensión del poder de los actores involucrados en las interacciones y el conflicto de intereses. Estos no se encuentran en igualdad de condiciones, ya que unos tienen más poder que otros. Así, existe otro componente que puede obstaculizar la participación efectiva en la gestión educativa y que aparece cuando quienes intervienen no son considerados suficiente o “igualmente” válidos para deliberar en los asuntos y decisiones.

De esta manera, conocer la organización escolar y el proceso de autonomía implica enmarcar este proceso en la comprensión de las dificultades y limitaciones reales en la participación y, por ende, en la gestión, y también las resistencias culturales que, en muchos casos, inclinan la balanza hacia una situación en la que se restringe la participación en la gestión. Por esta razón, es importante reconocer que los procesos dinámicos de la gestión escolar implican tensiones entre el contexto normativo, el contexto cotidiano y la interacción entre los actores. En este artículo se intenta mostrar dichos procesos (y tensiones) con la finalidad de lograr una mejor comprensión de la escuela peruana.

Es en este marco de cambios significativos en los que se promueve una mayor participación y donde la gestión se está enmarcando en un proceso más dinámico (por lo menos desde la normativa), que se debe comprender el funcionamiento de las cinco escuelas estudiadas.

Cabe resaltar que si bien el estudio se centra en los hallazgos más recurrentes en las cinco escuelas estudiadas, las particularidades de cada escuela han sido tomadas en cuenta para la comprensión del fenómeno de la autonomía escolar. Sin embargo, debido a que este es un resumen de los hallazgos, no profundizará en dichas particularidades.

Para comprender el funcionamiento de la gestión escolar de las cinco escuelas, se abordan primero las dimensiones de la gestión institucional y pedagógica⁸ para luego enfocar los roles y funciones asumidos por los distintos actores educativos.

⁸ Si bien en el estudio se aborda una serie de aspectos de la gestión institucional y pedagógica, el presente artículo solo se ocupa de aquellos que se consideran centrales para comprender la autonomía escolar.

Gestión institucional

Las reformas orientadas a dar mayor autonomía a las escuelas dan cuenta de una transformación en la manera de concebir a las escuelas peruanas. Si antes eran instituciones normadas y administradas centralmente, con un currículo prescrito, hoy en día se exige a la escuela que defina su propia identidad (su visión y misión, objetivos y las estrategias que empleará para llegar a ellos) y que asuma responsablemente la tarea de asegurar el aprendizaje de sus alumnos. Dado que el PEI es considerado el instrumento central de planificación y de gestión, el análisis sobre la gestión escolar partirá, inicialmente, del análisis del PEI como marco general de la gestión escolar.

El PEI: ¿proceso y herramienta de gestión o formalidad?

La introducción del PEI en el sistema educativo peruano responde a esta nueva concepción de la escuela. A pesar de que inicialmente se puso énfasis en el PEI como una herramienta de gestión para orientar el trabajo del director, posteriormente se enfatizó en la importancia de la participación de los distintos actores educativos de cada escuela en la elaboración del PEI⁹. Para el sector, el PEI debía ser el resultado de un proceso participativo que integrara la visión de estos distintos actores.

Se exigía así que las escuelas elaboraran un plan de trabajo concertado entre todos los actores, que pudiera definir la visión y misión, objetivos, actividades y recursos¹⁰. Asimismo, se estableció que el Consejo Educativo Institucional (CONEI)¹¹ participase tanto en la formulación como en la evaluación del PEI. La pregunta es en qué medida el PEI es asumido en las escuelas como proceso y como herramienta de gestión.

⁹ “Promueve la participación y el compromiso de los docentes en su elaboración y desarrollo, así como la participación de padres y alumnos en el enriquecimiento de la propuesta”, En: Manual del Director, MED (1997), p. 16.

¹⁰ Formalmente se plantean cuatro componentes del PEI: identidad, diagnóstico, propuesta pedagógica y propuesta de gestión.

¹¹ El CONEI es el órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana de la Institución Educativa pública.

Las cinco escuelas estudiadas contaban con un PEI. Este, en la mayoría de los casos, había sido elaborado a inicios de año por una comisión y aprobado después por los docentes durante una asamblea. Sin embargo, fue evidente que, en general, los docentes que no estuvieron en la comisión de elaboración del PEI, no se encontraban muy familiarizados con el documento, a pesar de haber tenido acceso a él.

Cabe señalar que, aunque la comunidad educativa participa en la formulación del PEI a través del CONEI, en ninguna de las cinco escuelas se mencionó que los miembros del CONEI hubiesen participado de dicho proceso. Los directivos tampoco hicieron mención a la importancia de la participación activa de este órgano de la escuela.

Al mismo tiempo, el sentido del PEI es constituirse en el instrumento de planeación estratégica de mediano plazo de la escuela, la cual debe tener como punto de partida la línea de base del proceso. Por ello, una etapa importante del proceso del PEI es la elaboración de un diagnóstico que permita identificar problemas, tanto de la escuela (en los ámbitos pedagógico, institucional y de clima laboral) como externos; así como fortalezas y potencialidades a partir de las cuales se puedan definir estrategias para superar las limitaciones identificadas.

En cuanto al PEI como herramienta de diagnóstico, tenemos que, en las cinco escuelas, este se centra principalmente en aspectos externos a las escuelas (entorno socioeconómico y familiar de los estudiantes), y en el análisis de los problemas encontrados en las carencias de la población que atiende la escuela. Como consecuencia de este enfoque, se distrae la mirada crítica del funcionamiento interno, y son pocas las escuelas que logran identificar debilidades que podrían ser superadas. Ello imposibilita un trabajo de autoevaluación y autorreflexión constante acerca de las prácticas de los distintos actores de la escuela, así como una toma de conciencia respecto de las deficiencias encontradas en su interior. En dos de las escuelas se observó que el diagnóstico había servido para llamar la atención sobre problemas que afectan a la comunidad escolar y para organizar algún tipo de acciones para contrarrestarlos.

¿Visión compartida?

El PEI, como ya dijimos, es la herramienta que intenta imprimirle a la escuela una identidad y para ello es necesario que se elaboren metas comunes. Así, la visión de

las escuelas debiera plasmar el proyecto educativo de cada escuela y servir como guía para su funcionamiento cotidiano.

La visión y misión planteadas en los PEI explicitan la idea de formación integral. Sin embargo, esta es comprendida por la mayoría de actores como educación en valores, y termina siendo un discurso aprendido, que no cobra sentido para ninguno de los miembros del espacio escolar.

Muchos de los docentes y directivos, a pesar de contar con el PEI, no tienen clara la visión ahí planteada en su práctica cotidiana. La falta de espacios para discutir y afianzar los objetivos de la institución podría reforzar una idea de la escuela como territorios escindidos que pertenecen a diferentes actores. El que no haya espacios de reunión sobre los objetivos y prácticas genera que los docentes no dialoguen acerca de su propio ejercicio pedagógico y que no se relacione dicha práctica con los fines propuestos en el PEI. Esto se hace más tangible cuando el director no fomenta el conocimiento del PEI, en tanto que algunos docentes pueden sentir que no hay un norte. Debido a ello, no se perciben objetivos claros que guíen las acciones de los distintos actores. Las metas comunes tienden a quedarse en el nivel de un discurso que todos los docentes repiten sin poder especificar en qué consiste realmente.

Sin embargo, en la escuela 3, la mayoría de miembros de la comunidad educativa indicó que el objetivo principal de la institución era “convertirse en el mejor colegio de la zona”, lo cual también era explícitamente mencionado en la visión de su PEI. Esta prioridad de querer “ser la mejor institución educativa” se encuentra bastante generalizada y resulta ser parte importante de la identidad de la escuela, es decir, tanto estudiantes como docentes y padres de familia se reconocen en dicha identidad. En este caso, la visión compartida funciona como una meta clara y tangible a la cual toda la comunidad educativa puede aspirar. Así, la visión compartida de esta escuela sirve como guía y motivación, aunque las estrategias para llegar a ella no siempre estén muy claras para todos ni se trabajen con suficiente periodicidad.

Las visiones y misiones de las otras escuelas no muestran una identidad tan clara y tienden más bien a parafrasear los documentos normativos sin darles un sentido acorde con su propio contexto. Por ello, es posible afirmar que las escuelas 1, 2, 4 y 5 no logran plasmar en sus PEI las metas comunes y consensuadas a las que los distintos actores educativos que conforman la escuela quisieran llegar, de modo

que estas sean un norte para las acciones de la escuela. Surge entonces la pregunta: ¿en qué medida el PEI es realmente una oportunidad para reflexionar sobre las expectativas que tienen los distintos actores sobre la escuela y la educación?

¿La gestión es coherente con los objetivos propuestos?

En la investigación se pudo notar que los objetivos planteados en la visión y misión no necesariamente se traducen en prácticas institucionales y pedagógicas concretas y realistas. Adicionalmente, en el ámbito institucional administrativo existe todavía una falta de compromiso en la puesta en práctica de las estrategias que podrían servir para la concreción de las metas trazadas en el PEI. De esta manera se evidencia que no hay una gestión coherente con los objetivos planteados en los documentos de gestión.

Sin embargo, el hecho de que no todos los actores educativos hayan hecho suyos los objetivos formales expresados en el PEI, no implica que las escuelas carezcan totalmente de una visión compartida. Esta visión, que se traduce en cierto nivel de acuerdo respecto de los objetivos que se persiguen, se hace visible de una manera más informal o implícita. En consecuencia, más allá de lo planteado en la visión y misión expresadas en el PEI, existen otros objetivos, no tan explícitos, que terminan dictando el quehacer cotidiano de la escuela (la agenda real de la escuela).

La agenda real de la escuela es dictada por la resolución de problemas de corto plazo, el cumplimiento del calendario cívico escolar y por las normas o actividades planteadas por el MED o la UGEL. En algunos casos, las soluciones prácticas a los problemas saltantes (pandillaje e inseguridad, indisciplina, tardanza de estudiantes y docentes) logran convertirse en medidas de mediano plazo. En la escuela 4, por ejemplo, a raíz de serios problemas de inseguridad a la hora de salida, los padres de familia organizaron brigadas de seguridad, que en la actualidad son parte de las actividades normales de la escuela.

Por otro lado, las actividades que se organizan a lo largo del año, generalmente con motivo del calendario cívico escolar, suelen ser una prioridad para todos los actores escolares. Los pocos espacios de coordinación son usados para organizar dichas actividades, mas no para reflexionar sobre los procesos

de enseñanza, aprendizaje o sobre los objetivos más amplios de la escuela. Es evidente que la escuela como institución demanda la programación de actividades importantes para la vida escolar y para la afirmación de su identidad; sin embargo, estas no están relacionadas ni articuladas con los objetivos planteados en el PEI.

Otro aspecto que influye en la gestión cotidiana de la escuela son las normas que emite el Ministerio. Por ejemplo, la emergencia educativa supuso, tanto para los docentes como para los directivos, la reorganización de sus programaciones. El énfasis que se le quiso dar a las áreas de comunicación y matemática se tradujo en más horas semanales dedicadas a esos cursos. Asimismo, en muchas escuelas se implementó la hora de la lectura y se promovió el uso continuo de las bibliotecas de aula por los alumnos. La normativa transforma poco a poco los objetivos que las escuelas se plantean, dado que estas entienden que el énfasis de su gestión debe ir por ese camino. Esto, sin embargo, no parte necesariamente de una comprensión profunda de las necesidades reales de los alumnos, sino más bien del cumplimiento formal de la normatividad.

La poca capacidad para realizar una gestión coherente con las metas trazadas no genera una reflexión institucional. Debido a ello, los actores de las escuelas terminan “apagando incendios” y respondiendo a problemas puntuales más que actuando sobre la base de los objetivos propuestos. Por otro lado, todavía no existe en las escuelas una cultura de la evaluación de los objetivos planteados en el PEI, por lo que la visión y la misión no se perciben como objetivos tangibles, cuya responsabilidad de concreción está en manos de todos los actores de la escuela, sino como una mera formalidad.

Espacios y tiempos de coordinación y planificación en las escuelas

Como se ha visto, la nueva concepción de escuela, que pone el énfasis en la participación de todos los actores, requiere de espacios y tiempos de coordinación específicos y continuos. En las cinco escuelas, la observación mostró claramente cuáles son los espacios existentes para coordinar y planificar. El ritmo de las escuelas suele ser muy acelerado. Los docentes, debido a las exigencias de su trabajo, pasan la mayor parte del tiempo en el aula con sus alumnos, lo cual puede reforzar

una sensación de aislamiento. Generalmente, solo se percibe el uso de espacios colectivos cuando los docentes ingresan a la escuela y deben pasar por la dirección para firmar su asistencia, durante el recreo cuando se reúnen en la cafetería, en las ocasiones en las que deben coordinar actividades, o cuando se encuentran en los pasadizos de la escuela antes de entrar a su salón. El frenesí de la vida cotidiana de la escuela, sumado a la falta de espacios destinados a los docentes (solo en una de las cinco escuelas existía una sala de profesores), no propicia un encuentro más pausado, en el que los docentes puedan intercambiar estrategias y reflexionar sobre el sentido de su quehacer cotidiano.

La rutina que se pudo observar en las escuelas con doble turno fue la siguiente: ingreso y firma de asistencia de los docentes, trabajo en el aula, recreo, trabajo en aula, salida y una breve conversación informal entre docentes. El hecho de que la escuela esté organizada en dos turnos dificulta enormemente la coordinación pedagógica entre los docentes y genera una fragmentación muy marcada al interior de las escuelas. Por otro lado, también complica las reuniones generales de todos los docentes del plantel. Según las observaciones, muchas reuniones se programan para hacerse entre un turno y el otro. En la única escuela que tenía solo el turno de la mañana (la escuela 1) se observó que los docentes muchas veces se quedaban después de la jornada escolar para organizar actividades, programar, coordinar o inclusive para dictar clases de recuperación a sus alumnos, pues contaban con el espacio físico disponible (la otra escuela que solo tiene primaria en el turno de la mañana atiende al nivel de secundaria por la tarde). En la escuela 3, con turnos de mañana y tarde, los docentes suelen reunirse los sábados.

En las escuelas se observó que, mayoritariamente, solo se realiza un trabajo conjunto a inicios de año o cuando se aproximan actividades escolares. En muchas escuelas, la escasez de espacios físicos y de tiempo dificultan la realización de reuniones de coordinación entre los docentes. En varios casos se observó que los docentes se reunían durante los recreos o entre un turno y otro para coordinar, y estos momentos eran poco apropiados e insuficientes. Como sabemos, el horario semanal de los docentes no contempla tiempos de coordinación efectivos entre ellos, lo que hace que sean manejados de manera informal. Es necesario tener en cuenta, además, que muchos docentes tienen otros trabajos.

En ese sentido, es importante señalar que la falta de espacios y tiempos de coordinación adecuados es, sin duda, una limitación importante para el cumpli-

miento de las funciones de los distintos actores y de los objetivos de la escuela. Estos son insuficientes incluso para tareas tan importantes como la programación curricular y la coordinación a nivel de grado.

Con respecto a los canales de comunicación, se ha encontrado una variedad de estrategias para comunicar acuerdos, decisiones o transmitir información, establecidas en función de quiénes son los destinatarios de la información y qué es lo que se desea informar. Entre los canales formales encontramos: la formación, reuniones, asambleas generales, libro de actas, periódicos murales, paneles, cuaderno de control de los alumnos, entre otros. Sin embargo, más allá de los canales “formales” de comunicación identificados, la información suele ser transmitida a través de canales informales, en su mayoría verbales y en espacios físicos y de tiempo no necesariamente indicados para ello. Por ejemplo, el grueso de la comunicación entre docentes tiende a darse en espacios en el recreo, al ingreso y salida de la escuela y en encuentros en los pasillos. Las escuelas 1, 3 y 4 mostraron mayores niveles de organización con respecto a los canales de comunicación e información. En general, los espacios de comunicación son asumidos como necesarios para ejecutar tareas y organizarse mejor para su cumplimiento, pero no como espacios de construcción colectiva o de discusión analítica sobre el sentido de lo que se hace y ocurre en la escuela.

¿Hasta qué punto la existencia de canales formales e informales de comunicación garantiza una comunicación adecuada para facilitar el funcionamiento cotidiano de las escuelas y favorecer la reflexión? Resulta relevante señalar que los diferentes testimonios señalan la importancia de comunicar acuerdos como una tarea fundamental en el manejo de información de los diferentes miembros de la comunidad educativa. Sin embargo, nadie señala la importancia de escuchar a los otros, es decir, de recoger las opiniones de los demás, a pesar de que la comunicación implica reconocer mensajes de uno y otro lado. Queda por analizar quiénes son los interlocutores válidos que la escuela reconoce y por qué.

La valoración que le ofrecen a la comunicación es funcional. Es decir, el manejo de la información está dirigido al cumplimiento de tareas, a una concepción de “eficacia” relacionada al “hacer”. Así, no existe una valoración real del diálogo abierto. Los espacios de comunicación (de reunión general o por ciclos o grados que se tienen con bastante regularidad) son asumidos como necesarios para ejecutar

tareas y organizar mejor su cumplimiento, pero no como espacios de construcción colectiva, espacios de escucha, de comprensión, o de discusión analítica sobre el sentido de lo que se hace y ocurre en la escuela.

De esta manera, se percibe que no todos los actores de la institución son reconocidos como interlocutores válidos para una comunicación auténtica, la cual implica escuchar y recoger diversas opiniones. De todos los actores, los que se desconocen claramente son los estudiantes, luego los padres y madres a quienes se consideran actores accesorios y no agentes activos en la toma de decisiones y en el actuar de la escuela.

Limitaciones del PEI

Las observaciones en la escuela muestran que el PEI es un proceso participativo en tanto exige que los docentes se reúnan y conversen acerca de cómo esperan o desean que funcione la escuela. Sin embargo, si se analiza detenidamente el proceso, se encuentran todavía muchas limitaciones debido a que este es elaborado y conducido solo por los actores que cuentan con mayor autoridad en la escuela. Dicha herramienta no recoge la visión de los demás actores. Adicionalmente, los propios docentes sienten que este procedimiento es, fundamentalmente, un requisito obligatorio que les demanda mucho tiempo y esfuerzo, y no una prioridad respecto de las otras tantas tareas que deben realizar al inicio de cada año escolar. En otras palabras, no es que no se considere la importancia del PEI, sino que la planificación anual no contempla tiempos para la programación pedagógica, la reflexión sobre la práctica, la discusión y toma de decisiones a lo largo del año, por lo que el PEI se deja a un lado.

En general, creemos que si bien el PEI es una herramienta que puede ser de mucha utilidad para el funcionamiento de las escuelas, todavía no ha adquirido un valor práctico importante en las instituciones debido a que no existen espacios formales suficientes para comunicar y replantear lo trabajado en el PEI. La lógica del PEI como proceso participativo se va diluyendo en tanto no se genera una discusión crítica de los temas más importantes para la escuela. Este pasa a ser comprendido más como una herramienta de diagnóstico de problemas de la comunidad, que como una herramienta participativa para mejorar la calidad educativa brindada

por la institución. Ello no implica que el PEI no sea percibido como un documento importante por docentes y directivos, sino más bien que las escuelas, en muchos casos, no logran construir desde el PEI un proceso continuo para crear espacios de reflexión colectiva sobre los fines de la escuela, el sentido de la educación, sus metas y estrategias. Esto lleva a pensar que las escuelas parecen haber comprendido la importancia del PEI más como un producto que como un proceso para articular y dotar de sentido a todas las prácticas de la escuela.

Gestión pedagógica

Los cambios pedagógicos planteados desde el sector en los años noventa (mayor autonomía de las escuelas, participación de la comunidad educativa, nuevo enfoque pedagógico, diversificación curricular) convirtieron a la gestión pedagógica en un elemento clave de la gestión de la escuela. Así, se busca que los aspectos institucionales y pedagógicos integren todas las estrategias y recursos hacia las metas vinculadas principalmente con el aprendizaje de los estudiantes. Más allá de la función central del director, los docentes constituyen también una pieza clave en la gestión pedagógica de la institución y de ellos depende en gran medida que se logren los objetivos planteados.

Para el análisis de la gestión pedagógica, es importante considerar dos aspectos centrales: la diversificación y programación curricular, y el acompañamiento y monitoreo en aula. A continuación, se evalúan estos aspectos en las cinco escuelas estudiadas.

Diversificación y programación curricular

La diversificación curricular trae consigo un gran reto para las escuelas, pues implica que los diversos actores, tanto docentes como directivos, manejen la propuesta curricular oficial y tengan claras las metas de la institución para poder “diversificar” y lograr una práctica pedagógica pertinente y relevante al contexto y a las necesidades educativas. La diversificación curricular es el proceso mediante el cual los diseños curriculares básicos del MED se adecuan a las necesidades educativas de los estudiantes y a las condiciones reales de las escuelas y su contexto.

Según el manual elaborado por el Ministerio de Educación, la gestión curricular en la institución educativa supone concretar el proceso de diversificación de la propuesta curricular oficial¹². Es así como el Proyecto Curricular de Centro (PCC) debe desarrollarse en concordancia con el PEI y asegurar la participación activa de todos los docentes de la escuela.

De acuerdo con dicho manual, las etapas para elaborar el PCC son la realización de una evaluación diagnóstica para determinar las demandas y necesidades prioritarias de la escuela; el análisis de la propuesta curricular oficial tanto nacional como regional y, a partir de ello, la determinación del perfil del alumno y la elaboración de un plan de estudios, y finalmente, la programación curricular anual por ciclo o grado.

Cuatro de las cinco escuelas estudiadas contaban con un PCC formulado después del PEI; sin embargo, no todas lo habían reajustado. Al igual que la formulación del PEI y la programación curricular anual, el proceso llevado a cabo para la elaboración del PCC es el resultado de un trabajo por comisiones. En cuanto a la programación anual, los docentes se reúnen a inicios de año para elaborarla. Luego se va completando mes a mes en reuniones específicas por grado.

Sin embargo, el estudio encontró un débil manejo de la propuesta curricular oficial, al punto de que, en muchos casos, los docentes no lograban diferenciar los objetivos de las competencias. Adicionalmente, la falta de espacios de intercambio pedagógico y de reflexión sobre el ejercicio de la docencia, obstaculiza la definición de los objetivos pedagógicos y las estrategias para alcanzarlos.

De acuerdo con lo observado en las escuelas, y según lo señalado por los directivos, ellos no participan de las reuniones de programación, pues delegan los aspectos pedagógicos a los subdirectores o a los docentes. En ese sentido, el único control y acompañamiento que ejercen sobre la programación curricular realizada por los docentes mensualmente es, en el mejor de los casos, un visado que no incluye comentarios específicos. Es decir, no existe un proceso de revisión ni de retroalimentación. Se constató, por lo tanto, que la “gestión curricular” es un aspecto que no es prioritario en ninguna de las cinco escuelas (más allá del cumplimiento formal de que los docentes efectivamente programen).

¹² Manual del Director del Centro Educativo, MED, 1997, p. 70.

De esta manera, los docentes estarían asumiendo la difícil tarea de comprender y apropiarse de la propuesta curricular oficial, solos, sin una asesoría institucional. Asimismo, no se encontró en las escuelas mecanismos para articular la propuesta curricular de la escuela (el PCC) con las programaciones que realizan finalmente los docentes. A pesar de que no se analizó dicho nivel de “alineamiento” para identificar el desfase existente, la información recogida en el estudio indica que las escuelas no se preocupan porque el PCC cobre vida en las aulas a través de un seguimiento continuo y riguroso tanto de las programaciones de los docentes como de la implementación en el aula.

El PCC, al igual que el PEI, carece de una comprensión y manejo para una gestión participativa. Por ello, no es un instrumento que haya sido apropiado por las escuelas y termina siendo otro documento formal. Ello lleva a pensar que las escuelas no tienen claridad respecto de sus objetivos pedagógicos, por lo que no podrían hacer un seguimiento del avance y cumplimiento de dichos objetivos.

Acompañamiento y monitoreo en aula

Una de las principales funciones de la gestión pedagógica es el acompañamiento y monitoreo en aula (antes denominado “supervisión pedagógica”). El director delega la gestión pedagógica en los subdirectores de primaria, los cuales tienen como funciones “evaluar el trabajo pedagógico en el aula y orientar al docente en el mejoramiento de su práctica pedagógica” e “identificar las necesidades de capacitación de los docentes”.¹³ De las cinco escuelas estudiadas, solo las escuelas 3 y 4 cuentan con subdirectores de primaria, a pesar de que todas tienen el número de secciones requerido para contar con una plaza de subdirección.

En las tres escuelas que no cuentan con subdirector se observó que el director no supervisaba las aulas, principalmente por falta de tiempo. En la escuela 1, una escuela que cuenta solo con diez secciones, la supervisión no se realizaba a pesar de que existía un cronograma de supervisión de aula muy detallado, elaborado a inicios de año. En la escuela 2, la directora, a pesar de no contar con subdirector y de no tener suficiente tiempo para cumplir todas sus

¹³ *Ibíd.*, p. 73.

funciones, daba prioridad a la supervisión de aula y procuraba hacerlo siempre que le era posible. En su testimonio, citado a continuación, menciona que realiza la supervisión en forma esporádica:

“En un aula por grado, porque las funciones, en tiempo, no te abastecen, tienes que salir del colegio, tienes que estar en todos, entonces, como te contaba, como no tengo subdirección que... el aspecto pedagógico, como tengo que tomarlo yo, entonces, debería hacerlo en todas las aulas, pero como te digo, factor tiempo, porque no se puede, no puedes abarcar todo. Lo hago en una hora por aula, ellos no saben qué aula, ¿no?, pero se entra a cualquiera de los grados, y lo hago cada..., una o dos veces al mes”. (Directora, escuela 2)

A pesar de que algunos directores declararon que eran muy exigentes con el desempeño de los docentes y que era su función involucrarse en los aspectos pedagógicos, en las cinco escuelas estudiadas se encontró que la dirección vigila principalmente los aspectos formales del desempeño docente: asistencia, puntualidad, cumplimiento en la entrega de los cuadernos pedagógicos y actividades para firmarlas. No se encontró una revisión y retroalimentación de los documentos pedagógicos de los docentes, ni un seguimiento de los procesos de enseñanza aprendizaje en las aulas, lo cual puede ser una muestra de que los directivos no tienen una idea clara de cómo acercarse a lo pedagógico.

En las escuelas 3 y 4, que cuentan con subdirectora, es ella quien se encarga de supervisar a los docentes, observando sus clases dos o tres veces al año según los docentes, dándoles consejos sobre sus prácticas, recordándoles sus responsabilidades respecto de la presentación del cuaderno pedagógico, fomentando la coordinación entre docentes, etcétera.

La subdirectora de primaria de la escuela 3 tiene varios años en el colegio y desde su propia visión señala que dentro de sus funciones principales está el acompañamiento y el trabajo de orientación pedagógica con los docentes:

“... mi función como subdirectora es orientar a los docentes en lo que es pedagógico y, cuando tienen algunos errores, también orientarles y supervisarles dos veces al año y más que nada orientarles, guiarles, ayudarles, cualquier duda que tienen siempre vienen o, si no, yo lo veo que

está más o menos fallando, le digo “¿Qué está pasando?” , “Esto tienes que hacer así, tienes que cambiar de metodología, depende de lo que esté ocurriendo en el aula”. (Subdirectora de primaria, escuela 3)

De su testimonio, se desprende que la observación de clases se enfoca en aspectos tales como desempeño y metodología docente, motivación frente al aprendizaje por parte del estudiante y actitudes en clase:

“Observo la clase, ¿cómo lo está dando la profesora? Si lo está haciendo bien... por ejemplo, cuando los alumnos no están prestando atención, es que no está dominando la clase, no hay dominio de clase... más que nada eso observo y a los alumnos ¿Cómo van? ¿Cómo están vestidos? Si lo que se ha dicho, que deben ir bien uniformados, bien peinados, se está cumpliendo o no y también el comportamiento, si se comportan bien o no están comportándose como debe ser en el aula...”. (Subdirectora de primaria, escuela 3)

La falta de tiempo sería uno de los factores que le impide cumplir con todas sus tareas (“me queda chico el tiempo”), pues dicha subdirectora tiene a su cargo 30 secciones de primero a sexto de primaria repartidas en dos turnos. Así, como en el caso de las funciones del director, los “trámites” y las tareas administrativas ocupan la mayor parte del tiempo de la subdirectora.

En el caso de las escuelas que cuentan con subdirector, el rol que este cumple es más de coordinación interna y de vigilancia del cumplimiento de los trámites formales. Por consiguiente, la figura del subdirector termina siendo opacada por aspectos burocráticos relacionados con la gestión pedagógica: revisar la programación anual y mensual de los docentes (aunque en dichas programaciones no se observan comentarios al respecto).

La visión de los docentes acerca de la supervisión varía. Para la mayoría de ellos, los subdirectores cumplen con sus funciones de manera satisfactoria, aunque reconocen algunos inconvenientes originados básicamente por la insuficiencia de tiempo. Por otro lado, en las escuelas en las que no hay subdirectores o donde el director no cumple con el rol de supervisión, este es percibido como alguien que no realiza sus funciones y que no tiene autoridad. Así, el

acompañamiento y monitoreo en aula es apreciado por muchos docentes como una expresión de que los directivos los escuchan y atienden sus necesidades. El acompañamiento adquiere importancia en la medida que permite entablar relaciones de confianza y también porque permite que el director recuerde los objetivos y las metas institucionales.

Sin embargo, si bien los docentes exigen un seguimiento más constante por parte de los directivos, al mismo tiempo no quieren sentir que pierden su autonomía para manejar el aula. Al respecto, una docente manifiesta: “Bueno, en la parte académica yo creo que el docente tiene toda la decisión y el director solamente en la parte administrativa”. De la misma manera, los docentes muestran cierta resistencia a ser “evaluados” o supervisados por los directivos. Dicho sentimiento se expresa claramente en el comentario de una docente que señala que “el profesor es el dueño del aula pero el director podría sugerirle”. Este sentido de territorialidad, de sentir que el aula les pertenece, fue observado en las cinco escuelas.

Se encuentra así que el acompañamiento al proceso pedagógico por parte de los directivos, es fundamentalmente formal: revisión de documentos, cumplimiento de plazos y tareas. En la práctica, son los docentes quienes deciden en el espacio del aula. A partir de los hallazgos es posible afirmar que, en las escuelas estudiadas, el acompañamiento no parece tener un fin pedagógico, ni genera espacios de reconocimiento e intercambio de buenas prácticas, el análisis conjunto de problemas frecuentes o estrategias pedagógicas.

En ninguna de las escuelas existe un liderazgo claro y preciso con respecto a los objetivos pedagógicos. No se cuenta con un verdadero “líder pedagógico” que acompañe a los docentes en todos los complejos procesos y tenga claridad sobre las estrategias que deben seguirse para alcanzar los objetivos. Así, los docentes de las escuelas carecen de una guía de cómo hacer su trabajo, alguien que maneje verdaderamente los procesos de enseñanza aprendizaje y pueda brindarles una orientación clara y efectiva. No se establece un marco que sirva de punto de partida a los docentes, tampoco se conducen los procesos de programación curricular (pues son más bien dejados a discreción de los docentes), no se priorizan ni ordenan los objetivos pedagógicos o no se generan espacios para que esto ocurra. Lo anterior evidencia que la escuela no se piensa a sí misma en lo que es su fin último: la enseñanza aprendizaje.

Roles y funciones de los diferentes actores dentro de la gestión escolar

Como se ha mencionado, la nueva mirada de los actores de la escuela incorpora un enfoque participativo, en el que todos los actores deben involucrarse en la gestión de la escuela. La normatividad actual da cuenta de los roles y funciones de los distintos actores, y explicita que tanto directivos como docentes, padres de familia y estudiantes deben involucrarse activamente en la toma de decisiones de la escuela. A continuación se analiza la participación de los directores, docentes, padres de familia y estudiantes en la gestión escolar.

El director

A partir de los cambios propuestos por la normatividad, el director es percibido como el conductor del centro educativo y como el responsable de la gestión en los ámbitos pedagógico, institucional y administrativo¹⁴. Según el artículo 68 de la Ley General de Educación 28044, “el director es la máxima autoridad y el representante legal de la institución educativa. Es responsable de la gestión en los ámbitos pedagógico, institucional y administrativo”.

En términos prácticos, esto supone un proceso de planificación, que se concreta a través de la formulación del PEI y del PCC (documentos que incorporan la propuesta de gestión institucional y pedagógica de la escuela). Luego, están los aspectos organizativos que se refieren a la asignación de funciones pedagógicas y de gestión de los distintos actores de la escuela (las cuales se reflejan en el organigrama de la institución educativa - IE) y muestran las instancias de participación de los distintos actores.

¹⁴ La importancia que adquiriría el director en el rol educativo llevó a que se programasen varias capacitaciones sobre las nuevas funciones. El Plan Nacional de Capacitación en Gestión para Directores (PLANCGED) fue creado en 1996 con el objetivo central de apoyar la mejora de la calidad de prestación de los servicios en la educación a fin de fortalecer la capacidad de gestión pedagógica e institucional de los centros educativos. Si bien mediante estos procesos se logró capacitar a muchos directores según lo propuesto, no se pensó en una estrategia de monitoreo ni de evaluación que pudiera dar cuenta del impacto de dichas capacitaciones. Tampoco se pensó en brindar un acompañamiento cercano a las escuelas para hacer un seguimiento de cómo las escuelas estaban incorporando y apropiándose de estos cambios fundamentales.

La gestión administrativa supone la administración de personal (selección, evaluación y capacitación); la administración de recursos y financiamiento (manejo del presupuesto y gestión de recursos) y finalmente la gestión pedagógica (evaluar los criterios de adaptación del currículo, la organización del trabajo educativo y el estilo pedagógico de los maestros).

Esta diversidad de funciones y responsabilidades genera la percepción de que el director “hace de todo”. Esta frase recogida de un director resume claramente la percepción que tienen directivos y docentes de las funciones que deben asumir los directores. Efectivamente, lo que se encontró en los cinco directores de las escuelas es que estos deben cumplir con muchas funciones importantes y que la carga de tareas administrativas (trámites en la UGEL, nóminas, etcétera) que son inevitablemente priorizadas, termina por distorsionar el nuevo rol del director.

La falta de personal suficiente en las escuelas agudiza el problema; sin apoyo administrativo, los directores terminan cumpliendo una multitud de funciones, lo que no les permite dar prioridad a los objetivos planteados en los PEI. Así, el cumplimiento de la planificación anual termina siendo dictado por las necesidades del día a día y la resolución de problemas inmediatos (la agenda real de la escuela), más que por las metas trazadas.

Aunque los directores mencionan la planificación como una de sus funciones más importantes, se constata que ellos no asumen un rol de liderazgo durante los momentos de planificación. En cuanto a la gestión administrativa, esta termina reducida a su dimensión más burocrática, es decir, a llevar la documentación respectiva, hacer trámites ante la UGEL, etcétera.

Si bien los directores señalan que la parte más importante es la pedagógica, también manifiestan que acaban dedicándole mucho más tiempo a lo administrativo, ajenos, por ende, al aula y a los docentes. Un análisis de los discursos de los directores deja entrever que solo pueden atender las necesidades pedagógicas, o profundizar en dichos aspectos, una vez que se han resuelto los otros problemas (de infraestructura, administrativos, de personal). Bajo esa lógica, y dado el contexto de las escuelas estudiadas, es probable que lo pedagógico nunca llegue a priorizarse, pues siempre habrá problemas más saltantes que atender. Como se ha visto, muchos docentes reclaman mayor apoyo y atención en el ámbito pedagógico,

pero finalmente los directivos no logran atenderlos debido a que se encuentran desbordados por otras tareas. En ese sentido, los directores se constituyen en administradores de recursos, más que en verdaderos líderes institucionales que promuevan y guíen el campo pedagógico.

Pareciera, sin embargo, que los directores no encuentran alternativas para atender los aspectos pedagógicos, más allá de delegar en los subdirectores dichas funciones (cuando los hay). No se piensa en responsabilizar a un equipo de docentes de la institución o encontrar aliados que puedan asesorarlos y orientarlos o gestionar otros procesos, mecanismos y espacios de reflexión pedagógica. En ese sentido, la poca presencia de los directivos en el aula termina por reforzar el sentido de territorialidad en los docentes, y el ingreso de otras personas de la escuela al aula no es visto como natural o positivo, ni como una experiencia constructiva que pueda aportar algo.

Una constante entre las escuelas estudiadas es que los docentes, y en general la comunidad educativa, esperan mucho del director o directora. Para ellos, este es una figura muy importante en la escuela. De él o de ella depende que la escuela funcione bien o mal. Existe así una especie de transferencia automática e inmediata de las mayores y principales responsabilidades a la autoridad. No se han desarrollado aún capacidades para una gestión más compartida y de equipo.

Desde la mirada de la comunidad educativa se enfatiza la importancia de “conseguir apoyo externo” para la escuela. Una de las grandes preocupaciones asociadas a la gestión administrativa es conseguir recursos para la infraestructura y para el mantenimiento de la escuela. De las conversaciones con los directores, obtuvimos que estos se preocupan mucho por lograr que las escuelas cuenten con una buena infraestructura y, cuando ya la tienen, con materiales que puedan complementar la labor didáctica. Debido a que la infraestructura es un referente saltante, muchos de los actores (docentes, padres de familia, comunidad) también legitiman la autoridad del director a partir de lo que se construyó o a partir de las donaciones que obtuvieron como producto de la gestión.

Con respecto a la autonomía para generar recursos propios, lo primero que mencionan los directores de las cinco escuelas es que los ingresos del

quiosco ahora son administrados por la APAFA y no por la IE y que ello hace que la escuela ya no cuente con recursos propios¹⁵. La normatividad fomenta de esta manera que padres y directivos se vean en la necesidad de trabajar juntos. Sin embargo, como veremos más adelante, el manejo de los recursos termina siendo fuente de disputa tanto al interior de la APAFA como entre la APAFA y los docentes y directivos.

Tanto directivos como docentes y padres de familia coinciden en señalar que una de las tareas primordiales del director es hacer gestiones ante diferentes instituciones públicas y privadas para conseguir recursos y apoyo para el colegio. Así, se percibe que una labor importante del director es relacionarse con personas o instituciones externas a la escuela.

“Tiene que ver el apoyo constante que tenemos de algunas instituciones, los contactos (...) no se puede cerrar solamente a las paredes del colegio, tiene que trabajar fuera (...) porque si no, no tendríamos mucho apoyo de afuera y estaríamos muy aislados de todo mundo, ¿no? Para poder lograr, por ejemplo, las computadoras ha habido bastante movimiento de la dirección, porque si no se mueve, estaríamos, pues, quedando rezagados, tiene que ser bastante hábil, bastante creativo también, en ese aspecto”.

(Director, escuela 3)

La percepción que tienen tanto docentes como padres de familia sobre el director está muy ligada a cuán bien desempeña la función de “hacer gestiones” para “conseguir apoyo para el colegio”. Cabe señalar que cuando el director no logra “hacer gestiones” que generen mejoras visibles en la escuela pierde simbólicamente su estatus de director pues se genera la idea entre la comunidad educativa que el director “no hace nada”. Finalmente, los discursos de los distintos actores nos dan cuenta de que “mejorar la escuela” significa mejorar la infraestructura y el equipamiento. Los elementos concretos y visibles son priorizados por todos los actores (directivos, docentes, padres de familia y alumnos).

¹⁵ Al respecto, el Artículo 42° del Reglamento General de APAFA señala que “La Asociación de Padres de Familia es responsable de la administración directa o a través de concesionarios de los kioscos escolares. Los fondos que genera son destinados, en coordinación con la Dirección de la Institución Educativa, única y exclusivamente para gastos de renovación y mantenimiento de mobiliario y mantenimiento, ampliación de infraestructura educativa”.

Las nuevas funciones del director en el marco de la autonomía de las escuelas

Las nuevas funciones del director buscaron dotarlo de mayor autonomía y poder de decisión. Un análisis de cómo ellos están comprendiendo y asumiendo estas nuevas funciones revela que, en la práctica, las condiciones reales en las que los directores deben ejercer estas nuevas funciones terminan por distorsionarlas.

A pesar de las diferencias de tamaño, cantidad de personal y eficiencia entre las cinco escuelas, una constante fue la extremada burocratización de las funciones directivas. Dentro de este panorama, algunos directivos intentan realizar una labor que les permita responder a los problemas más saltantes de sus escuelas, por lo que permanentemente están “apagando incendios”, más que actuando de acuerdo con los objetivos que se quieren lograr o con lo que ellos mismos consideran prioritario.

Asimismo, dado que la conducción del PEI está a cargo del director, él debería poder organizar, conducir y evaluar la gestión escolar. Sin embargo, como se ha mencionado, cada uno de los elementos del PEI (diagnóstico, elaboración de visión y misión, supervisión) termina constituyendo una actividad puntual que tiene como único fin la elaboración del documento. La falta de uso del PEI como herramienta de gestión por parte del director, termina convirtiéndolo en un documento burocrático más. Al respecto, un director señala que la gestión escolar en general no contempla espacios reales para reuniones de coordinación y toma de decisiones, pero, al mismo tiempo, que estas son imprescindibles para realizar diversas actividades.

La extremada burocratización de las funciones directivas genera una falta de visión de conjunto, lo que no fortalece el vínculo entre decisiones de tipo administrativo y pedagógicas.

Si bien la nueva normativa es clara en plantear que la función central del director es “garantizar el aprendizaje de los alumnos”, tanto la estructura organizativa como el funcionamiento de la escuela dan cuenta de otra realidad. La escisión entre lo administrativo y lo pedagógico termina por priorizar inevitablemente las tareas administrativas, dando con ello el mensaje de que la gestión pedagógica y, por ende, el aseguramiento de los aprendizajes de los estudiantes, no son lo prin-

cial en la escuela. Lejos de que los aspectos administrativos estén al servicio del aprendizaje de los estudiantes, estos terminan siendo la prioridad y se invierte gran parte de recursos (humanos, tiempo) en garantizar un adecuado cumplimiento de dichas tareas.

Asignarle cada vez más responsabilidades al director cuando no hay las condiciones mínimas requeridas que puedan garantizar que este pueda cumplir con sus funciones, termina por distorsionar la nueva mirada del director como conductor de la institución. Cabe resaltar que la mayoría de directores señala que no logra cumplir con todas sus funciones.

Los docentes

Comprender el rol docente implica tomar en cuenta los cambios que desde el sector se han planteado en los últimos años y, en particular, desde la reforma de los años noventa. A nivel pedagógico, el Nuevo Enfoque Pedagógico (NEP) propuesto desde el Ministerio, plantea un cambio sustancial en el rol del docente, quien pasa de ser un transmisor de conocimientos a ser un facilitador de los procesos de aprendizaje de sus alumnos. Así, el docente es visto como un mediador cognitivo y afectivo del proceso de aprendizaje de sus alumnos, y son estos últimos los verdaderos protagonistas de su propio aprendizaje.

El estudio reveló que los mismos docentes no tienen mucha claridad acerca del sentido y los principios pedagógicos que se exigen desde la normatividad; y a muchos de ellos les costó explicitar sus funciones. En general, le dan énfasis a dos funciones: el trabajo en el aula y la ejecución de actividades puntuales en la escuela.

En cuanto a las actividades en la escuela, se encontró que la participación de los docentes en su gestión es más una participación formal. El rol docente se estaría limitando a aspectos ligados a los procesos que se dan en el aula y a la organización de actividades puntuales relacionadas con el calendario escolar. Tanto los docentes como los directivos tienen dificultad para comprender las implicancias de las nuevas funciones docentes en las instancias de participación.

La perspectiva de los directores sobre las funciones de los docentes dice mucho acerca cómo se concibe este rol. Por lo general, los directores tienden a

destacar los aspectos formales de las funciones de los docentes, en particular el cumplimiento de los documentos oficiales y de la normativa exigida por el sector. A continuación se presenta el testimonio del director de una de las escuelas:

“Las funciones del docente son preparar su programación mensual, establecer su metodología de enseñanza, desarrollar sus actividades curriculares, tener al día sus documentos administrativos, sus nóminas, sus registros auxiliares, el parte de asistencia como de evaluación, y tratar adecuadamente, amigablemente a los niños. (...) Bueno dentro de las otras funciones, deberían tener una comunicación permanente con sus padres, capaz con la comunidad, y todavía más aún, si puede, tener una interrelación de aprendizaje con los docentes de otros sitios, porque solo de esa manera es que se puede superar las deficiencias”.

En sus testimonios, los docentes declaran que su función principal es el “dictado de clases”. Como se mencionó líneas arriba, muchos de ellos no logran identificar sus otras funciones. Para ellos, su rol y función se limitan a su trabajo en el aula. La pregunta es: ¿por qué no logran identificar sus otras funciones? Si bien los hallazgos muestran que hay un desconocimiento de las funciones ligadas a lo institucional, los docentes dan prioridad, sin duda, a las funciones relativas al proceso de enseñanza aprendizaje en el espacio del aula.

E1: Formalmente, ¿cuáles son sus funciones como docente?

E2: Desarrollar, que el niño se desarrolle físicamente, también, psicológicamente como persona, en forma integral. Tratar de desempeñarme, buena mi labor dentro del aula de clase, compartir con padres, con colegas.

E1: En el día a día ¿puede usted realizar todas estas funciones?

E2: Bueno, trato de que esto se lleve a cabo, pero, a veces, por diferentes motivos no se realizan.

E1: ¿A qué función usted le dedica más tiempo?

E2: Al desarrollo de mis niños dentro del aula”. (Beatriz, escuela 2)

Para los docentes, el trabajo del aula es una responsabilidad demandante, en tanto deben lograr una formación integral en sus alumnos. La mayoría considera que la formación integral implica “formar en valores”. Así, mencionan que

su función es formar a los alumnos enfatizando el desarrollo de valores, el cual consiste en brindar una orientación formativa para un mejor desarrollo actitudinal de los estudiantes. Esta tarea la asumen ofreciendo consejos, hablando en clase sobre las buenas prácticas y la disciplina. A pesar de ello, fue evidente en muchas aulas el uso recurrente del castigo físico y verbal.

La formación integral como objetivo de las escuelas debiera constituir un reto y una oportunidad para articular los distintos espacios y funciones de los actores escolares, pero en la práctica esto no ocurre. Los aspectos pedagógicos terminan por asociarse casi únicamente al espacio del aula, lo cual genera y refuerza la falta de articulación entre los aspectos institucionales y pedagógicos e impide pensar que el sentido de la escuela es lograr aprendizajes significativos en los alumnos. Así, la escisión encontrada a nivel pedagógico entre lo cognitivo y lo afectivo, que impide pensar la formación integral como un todo, se reproduce también entre los elementos ligados a la gestión institucional y a los aspectos pedagógicos. La escuela en su conjunto no es percibida como un espacio de aprendizaje.

Pensar el desempeño en el aula como la principal función lleva a reflexionar en torno al tema de la territorialidad de los docentes con respecto a sus aulas. El hecho de que el docente pase tantas horas en un espacio con un mismo grupo de personas constituye parte de su rol de autoridad en la institución. En otras palabras, los docentes construyen su autoridad no solo porque “detentan” el conocimiento, sino también porque toman posesión de un espacio concreto. En un sentido más territorial, los docentes tienen mayor autoridad sobre el aula que sobre otros espacios.

Por otro lado, los conflictos al interior de la escuela, así como el tipo de relaciones interpersonales, acentúan el hecho de que el docente tome posesión de su aula y la haga impermeable a elementos externos. En una de las escuelas, donde se percibía un serio antagonismo entre dos grupos de docentes, se observó esta tendencia a que los docentes se “aislasen en sus aulas”. Esto puede reforzar la identidad al interior del aula por un lado, pero termina por fragmentar a la comunidad educativa. De este modo, difícilmente se podrá caminar hacia un proyecto educativo común.

A partir de los hallazgos, es posible afirmar que la función principal de los docentes se centra en las actividades que desempeñan en el aula. Es decir,

tienden a estar determinadas más por el territorio o espacio físico que por las funciones que deben desempeñar. De esta manera, a pesar de que en el discurso los docentes parecen haberse apropiado de su nuevo rol de facilitadores y de que su objetivo es la formación integral, el análisis de sus funciones en la práctica da cuenta de otra realidad.

Los enfoques que responden al desarrollo integral del alumno están relacionados con la concepción de la escuela como un todo. Así, el fomentar la educación integral es un intento por integrar los diferentes espacios de la escuela. Desde esta perspectiva, debiera haber una coherencia en los mensajes que se transmiten en todos los espacios escolares. No se puede trabajar en el aula de manera aislada. Aula y escuela deben estar en constante diálogo y no constituir una ruptura en el proceso de enseñanza aprendizaje. Por ello resulta preocupante no encontrar claridad desde los propios docentes sobre los mecanismos y estrategias que se deben promover a nivel institucional para lograr la formación integral.

A pesar de que el trabajo en el aula es la función principal de los docentes, muy pocos perciben que sus funciones ligadas al proceso de enseñanza aprendizaje deban necesariamente asegurar logros de aprendizaje en sus alumnos, como lo indica la normativa. En consecuencia, cabe preguntarse: ¿si la función principal de los docentes es “el trabajo en el aula”, quién debe responsabilizarse por la calidad de su desempeño? Resulta importante indicar, en ese sentido, que muy pocos docentes señalan como parte de sus funciones la de “lograr aprendizajes en sus alumnos”.

Con respecto a la participación de los docentes en la gestión escolar, esta se reduce, por lo general, a actividades puntuales y a algunos momentos de planificación. La falta de espacios de reflexión al interior de la escuela no genera una conciencia de que se debe trabajar en conjunto para lograr los objetivos que como institución se han planteado.

Sin embargo, la falta de un liderazgo y de una guía clara y orientadora por parte del director, conlleva a que el docente asuma únicamente los retos de sus funciones ligadas a las prácticas en aula, y le impide, probablemente, apropiarse de los mecanismos existentes para que su participación en la escuela sea más efectiva. Es decir, las condiciones en las que exigimos de los docentes una mayor participación en la gestión de la escuela no permiten que este asuma su nuevo rol de manera adecuada.

El nuevo rol docente requiere de ellos una mayor competencia para dirigir los procesos de enseñanza aprendizaje pero, especialmente, una comprensión de que sus funciones no terminan en el espacio del aula, de modo que logren articular todas sus funciones con miras al cumplimiento de los objetivos educativos.

Padres y madres de familia

El artículo 54 de la Ley de Educación establece que los padres de familia deben “informarse sobre la calidad del servicio educativo y velar por ella y por el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos”. Pero, ¿a través de qué mecanismos los padres acceden a la información sobre la calidad de la educación que reciben sus hijos? ¿Sobre qué elementos concretos de la calidad educativa se espera que los padres ejerzan vigilancia? No se han desarrollado estrategias suficientes para informar adecuada y oportunamente a los padres acerca de los cambios en los enfoques pedagógicos. En algunos casos, al no contar con las herramientas, información y acompañamiento para asumir su nuevo rol con claridad, el sentido de la participación de los padres, de la vigilancia, se transforma en fiscalización, y genera luego conflictos entre docentes y padres de familia.

La información recogida muestra que la participación de los padres está íntimamente relacionada al acceso de recursos y, por ende, al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las escuelas. La necesidad de conseguir estos recursos contribuye a que la participación de los padres sea comprendida desde un punto de vista más bien utilitario, como un medio para acceder a bienes o mejoras.

Si bien la nueva mirada de la escuela incorpora al padre de familia como un aliado importante y le asigna mayor espacio de participación y responsabilidad en la educación de sus hijos, este nuevo rol no es reconocido por los demás actores. Ello obstaculiza su participación efectiva en la gestión educativa, pues cuando intervienen no son considerados lo suficiente o “igualmente” válidos para deliberar en ese tipo de asuntos o decisiones.

La APAFA (Asociación de Padres de Familia) es el organismo oficial de participación de los padres y madres en las escuelas. Sin embargo, comprometer su participación en la misma es una tarea difícil. Según la información

recogida en los grupos focales con los padres de familia, estos se mantienen reacios a postular a los cargos directivos de la APAFA debido a que consideran que les demandará mucho tiempo y porque creen que el manejo de recursos puede ser una responsabilidad complicada. En las cinco escuelas del estudio hay un intento por elegir a los miembros de la directiva a través de elección por mayoría a través del voto. Sin embargo, la elección democrática se enfrenta aún a muchos obstáculos. Estos testimonios de dirigentes de la APAFA ilustran algunos casos:

“Así como le digo, a dedo. A mí me propuso una madre de familia, dijo por decir ‘que sea la señora Claudia Pérez, yo propongo’, yo salí al frente, como tenía tiempo disponible y ya pues, y la Asamblea dijo que sí, y así fui elegida”. (Presidenta de la APAFA, escuela 4)

“O sea que, por ejemplo, a veces entra un voluntarioso y a veces no quieren porque dicen que no tienen tiempo, que tienen que hacer sus cosas. Entonces yo digo, ¿no?, todos tenemos que hacer nuestras cosas pero por el colegio hay que hacer algo, ¿no?, pero a veces no quieren. Por eso este año el director lo ha elegido así nomás, o sea, como nosotros llevamos la tarjeta de APAFA, entonces la tarjeta lo ha sorteado y ahí hemos salido. El que sale, sale pues, quiera no quiera ya tiene que hacer. Uno que puede hacer, ¿no?”. (Presidente de la APAFA, escuela 5)

La poca legitimidad con la que se establecen los cargos directivos de la APAFA genera problemas de representatividad y conflictos. Por otro lado, el manejo de recursos y las creencias acerca de la cantidad de dinero disponible y su uso son motivo de desconfianza entre los padres de familia. Ello tiene un efecto negativo sobre la legitimidad de los representantes en la directiva de la APAFA, al cuestionar no solo la gestión de los recursos sino, sobre todo, a la organización misma como un espacio democrático de participación, en el cual todos los padres y madres se sientan representados y valoren su utilidad.

“A veces los padres nos ponen un montón de peros, a veces la críticas ‘que sí, que de repente entraron, que se agarraron la plata’, bueno eso nos dificulta un poco, porque nosotros quisiéramos hacer más obras y para eso quisiéramos hacer actividades, pero ahí sí los padres no nos apoyan, no quieren hacer más actividades, que el pago que dieron a principio de año”. (Presidente de la APAFA, escuela 4)

Otro de los mecanismos de participación de los padres de familia en la escuela es el Comité de Aula. A inicios de año, el profesor de aula convoca a reunión en la que se eligen a los representantes del Comité de Aula, quienes en coordinación con el docente se encargarán a lo largo del año de organizar actividades que contribuyan al proceso de enseñanza aprendizaje de sus hijos. De lo observado en las escuelas, se aprecia que estas actividades se centran en el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento del aula (pintado, arreglo de carpetas), decoración del aula, compra de materiales (papelógrafos, cartulinas y otros útiles escolares) y actividades para conseguir fondos para las salidas y paseos de todos los alumnos o para otros eventos importantes (Primera Comunión, graduación en sexto grado).

E1: ¿De qué se encargan los representantes del Comité de aula?

E2 : Ellos se encargan de ver, por ejemplo, la tesorera tiene que estar cobrando la plata para cualquier actividad que se hace, como por ejemplo para promociones o para el Día de la Madre o Día del Padre, para una comidita o una gaseosita, ¿no?, para eso se junta el dinero de los niños, eso se hace". (Presidente de la APAFA, escuela 5)

La necesidad de acceder a recursos para mejorar la escuela contribuye a que la participación de los padres sea comprendida desde un punto más utilitario para acceder a bienes o mejoras. Paradójicamente, la participación se aleja del compromiso con la escuela y se comprende bajo el lente de la obligación, con lo que se reproduce la idea de que participar consiste en asistir a reuniones y dar dinero.

La participación de los padres es comprendida por los docentes como "apoyo" a su labor: "los padres están para apoyar a los docentes en el aula, en la escuela". Pero, ¿qué están comprendiendo como apoyo? ¿Cómo se vincula esta percepción con la idea de incluir a los padres como entes activos de participación?

En las entrevistas con algunos docentes se encontró que muchos de ellos consideran que el apoyo de los padres denota compromiso con la educación de sus hijos. Si los padres "apoyan", están siendo participativos y están demostrando preocupación por la educación que reciben sus hijos. Para los docentes, el apoyo es entendido de diversas maneras que pueden resumirse en dos aspectos centrales:

el apoyo en el mejoramiento del equipamiento e infraestructura del aula y de la escuela y de otras actividades institucionales; y el interés y preocupación de los padres y madres por reforzar en casa lo aprendido en la escuela (realización de tareas escolares, preocupación por que cuente con todos los útiles y libros escolares, y porque siempre esté bien aseado y vestido).

De esta manera, el apoyo es un término que implica alianzas o acuerdos entre docentes y padres de familia con respecto a las normas y reglas establecidas para el espacio escolar. En cierta forma, los padres de familia delegan cierto poder a los docentes para que en el tiempo en que sus hijos estén en la escuela se encarguen de ellos. En síntesis, la noción de “apoyo” de los padres de familia se traduce en la necesidad de contar con un aliado del docente y de la escuela, siempre y cuando este apoyo esté definido por el docente o los directivos. Así, la participación de los padres y madres se restringe, en la mayoría de casos, a responder a las solicitudes de docentes y directivos, sin que ello implique recoger la perspectiva y opinión de los padres y madres sobre la labor que viene cumpliendo el docente.

El Consejo Educativo Institucional (CONEI) es considerado como un órgano de participación, concertación y vigilancia. De acuerdo a Ley es presidido por el director e integrado por subdirectores, representantes de los docentes, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia¹⁶. Si bien todas las escuelas estudiadas cuentan con un CONEI conformado, el funcionamiento de dicho órgano varía mucho de escuela a escuela, y era un espacio de participación formal en la mayoría de ellas, salvo en la escuela 3 donde venía funcionando regularmente.

A partir de los testimonios recogidos encontramos cierta resistencia a incorporar a los padres de familia y estudiantes como actores con participación legítima en la toma de decisiones al interior de la escuela. Uno de los argumentos más recurrentes es que no cuentan con elementos ni información adecuada para tomar decisiones.

“E1: ¿Qué tal está funcionando el Consejo Educativo?”

E2: Mire, yo le puedo decir que, como es un ente que casi hace tres años está puesto en funcionamiento, desde el 2003, 2004, prácticamente es

¹⁶ Artículo 69 de la Ley General de Educación 28044.

un ser que recién esta empezando, está como en pañales. Entonces, su participación es un poco limitada...

E1: ¿En qué sentido?

E2: Eh, limitada, de repente, en el desconocimiento de sus funciones, a veces los papás, cuando no tienen grado cultural, pareciera que, cuando ya se los nombra a ellos, para tal o cual comisión, parecieran que ellos tienen toda la autoridad y creen que, o sea, que su función es sobrepasarse el límite de sus obligaciones y yo creo que, si bien es cierto que ahora hay un poco más de conocimiento, pero, requeriríamos que el Ministerio de Educación emita, saque un manual, un manual de funciones del Consejo Educativo Institucional, en donde se vea cada uno qué funciones tiene, cómo puede participar, cómo puede hacer llegar, de repente, con alternativas y sugerencias...". (Director, escuela 4)

En el caso de los estudiantes, incluso se menciona que no tienen "una posición adecuada":

"Ese alumnillo es el que representa en el Consejo Educativo. Así que cuando hay situaciones que también ponga su punto de vista, como alcalde y como miembro del Consejo Educativo, o sea, que diga sobre lo que nosotros estamos opinando, entonces, ya él también pone su punto de vista, de repente no con posición adecuada, pero, al menos se le da participación de estas cosas, ¿no?". (Director, escuela 4).

Pareciera, entonces, que por el momento el CONEI constituye un espacio de participación meramente formal y que responde a las exigencias normativas del sector, pero al cual aún no se le da un valor y sentido dentro de los objetivos y funcionamiento de las escuelas. Preocupa, además, que las voces y los puntos de vista expresados por padres de familia y estudiantes no sean valorados.

Lejos de promover el adecuado funcionamiento de estos espacios de participación, algunos directores perciben que las funciones del CONEI estarían limitando su autonomía en cuanto a la toma de ciertas decisiones. Ello da cuenta de la percepción que tienen sobre la autonomía y sobre la participación democrática.

“Por ejemplo, en años anteriores se hablaba de la gerencia educativa, que el director era un gerente; pero, yo digo ¿qué gerente puede ser cuando, para la toma de decisiones, tiene que tener la aprobación del CONEI, entonces ya no tiene razón de ser el gerente educativo, porque un gerente pienso que toma una decisión solo, ¿no?, salvo que haya un directorio que es para una reunión mayor. Ahora obstaculizan, capaz cuando, por ejemplo, para captar un personal necesariamente tiene que tener la aprobación del comité de evaluación, ahora va a ser también el CONEI”. (Director, escuela 1)

Para este director, el contar con una instancia que represente las voces de los distintos actores en la toma de decisiones significa una pérdida de autoridad y de poder. Es probable que ello se deba a que las instancias de participación son percibidas por muchos como espacios de “fiscalización”, un control poco objetivo que termina generando pugnas de poder al interior de la escuela. Las malas experiencias en los espacios de participación terminan por indisponer a muchos de los actores educativos, impiden que se generen nuevos espacios de participación y ponen en riesgo aquellos que ya existen.

Andrade (2003) señala que hay un componente cultural que obstaculiza la participación efectiva en la gestión educativa que aparece cuando quienes intervienen no son considerados suficiente o “igualmente” válidos para deliberar en ciertos asuntos o decisiones. La situación en las escuelas estudiadas sugiere que la participación de los padres se reduce más a una cuestión de apoyo monetario, puesto que no se les considera lo suficientemente capacitados para opinar sobre aspectos pedagógicos. Ello supone que las acciones de los actores se circunscriben a un espacio y el ámbito pedagógico es solo territorio de docentes.

Los padres de familia han pasado de no intervenir en los aspectos técnico-pedagógicos a tener una labor activa en la cual se les exige no solo influir en la gestión pedagógica e institucional de la escuela, sino también asumir un rol vigilante frente a la labor de los docentes y directivos. Así, a partir del reglamento, se espera que tomen una actitud más activa en los procesos de gestión escolar. La nueva manera de comprender la gestión ha puesto en conflicto el poder de la territorialidad, los padres se sienten con mayor autoridad para entrar al aula y los docentes más inseguros por ello, lo que genera conflictos en las relaciones interpersonales.

Otro aspecto a tener en cuenta para la reflexión es la gran cantidad de responsabilidades que la ley otorga a los padres y madres de familia. Cumplir con ellas implica contar con capacidades suficientes, el establecimiento de una sólida organización y una cultura que permitan el ejercicio ético y democrático de su rol como madres y padres, además de recursos, como tiempo disponible.

Estudiantes

El Nuevo Enfoque Pedagógico considera a los estudiantes como “el centro del proceso educativo donde ellos construyen sus propios aprendizajes”¹⁷. El estudiante deja de ser un sujeto pasivo que recibe información y pasa a ser considerado, desde la normatividad, como un agente autónomo que selecciona la información y construye su conocimiento¹⁸. Así, a mediados de la década de los noventa, se plantean cambios en la forma de concebir a los estudiantes, para convertirlos en los grandes protagonistas de los procesos de enseñanza aprendizaje. El docente, por su parte, pasa de ser un transmisor de conocimientos a ser un facilitador o mediador de los procesos de aprendizaje de sus alumnos. Sin embargo, si bien la concepción de los alumnos empieza a cambiar en el aula, a nivel escolar el alumno todavía no adquiere protagonismo.

Desde un inicio, la propuesta de los Municipios Escolares buscó vincular la educación con la experiencia práctica de la ciudadanía a fin de promover espacios de participación democrática de los estudiantes en las escuelas de manera organizada. Sin embargo, en la práctica, la participación de los alcaldes, a través del Municipio Escolar, se percibe como una participación en fechas específicas o actividades tales como el Día del Niño o ceremonias internas de la escuela. En consecuencia, la función de los alcaldes se limita a la participación en ceremonias y a la obtención de beneficios materiales o regalos para los alumnos. La participación de los alcaldes, al igual que la de los directores se mide por la “obra” que estos realizan.

¹⁷ Manual para Directores de Educación Primaria. Plan Nacional de Capacitación Docente, PLANCAD 2000, p. 62.

¹⁸ *Ibíd.*

En general, ni los propios estudiantes parecen comprender que dicha institución fue creada para fomentar la organización y participación activa de los alumnos en las decisiones de la escuela, lo cual implica que debería tomarse en cuenta la voz de los estudiantes. La concepción de lo que puede hacer o no el estudiante se ve limitada por su condición de niño, puesto que su participación se enmarca en un mundo adultocéntrico, donde su palabra no tiene eco y en el que las relaciones son verticales. Incluso los niños piensan de esa manera:

E1: ¿Hay alcalde escolar?

Todos: No.

E1: ¿Ha habido?

E2: Sí ha habido, esos alcaldes prometen y prometen pero nunca cumplen. Por ejemplo, el año pasado dijeron que iba a haber computación, comida gratis. Así dijeron, vamos a tener talleres, todo eso prometieron pero nada hicieron". (Grupo focal de alumnos, escuela 5)

La concepción que se tiene sobre la participación estudiantil no cambiará, mientras la concepción del estudiante no se modifique. Todavía se piensa que el alumno debe actuar siempre bajo la "recomendación" adulta, lo cual desautoriza el discurso del niño. Ello revela que existe una fractura entre lo que la norma espera de la participación del alumno y los mecanismos que se establecen en el espacio escolar para que su participación sea efectiva.

Fue revelador, sin embargo, encontrar que si bien las instancias oficiales para garantizar la participación de los estudiantes en la gestión de su escuela no son promovidas ni por los docentes ni por los directivos, los estudiantes muestran gran disposición para promover cambios en sus escuelas y están dispuestos a participar en diferentes acciones para obtener fondos y mejores materiales para su educación. No obstante, a veces consideran que, muy a pesar de lo que ellos quieran hacer, el apoyo de directivos y docentes es muy importante en su accionar. Si no los apoyan, entonces no pueden lograr cambios.

E1: Si ustedes quisieran mejorar su colegio ¿qué harían?

E2: Yo iría a pedir plata para comprar pintura y para darle a la dirección para que pinten el colegio.

E3: Yo iría a cada salón para que pongan 50 céntimos cada uno, agarrar y

pintar las carpetas porque no me gusta ver las carpetas rayadas.

E4: Recolectaría dinero.

E1: ¿Y qué harías?

E2: Yo le diría a la directora o al Ministerio de la Educación que vayan a pedir computadoras de Huascarán y que pongan una clase de computación.

E1: ¿A los demás les gustaría eso?

Todos: Sí.”

(Grupo focal de alumnos, escuela 2)

“E1: Y ustedes ¿qué pueden hacer para apoyar lo que la alcaldesa les ha ofrecido?

Varios a la vez: Actividades.

E1: ¿Actividades? ¿Cómo qué?

Varios a la vez: Vender panchos.”

(Grupo focal de alumnos, escuela 1)

De acuerdo con la información recogida en las cinco escuelas, el Municipio Escolar no estaría cumpliendo dicha función por cuanto no constituye verdaderamente un espacio de participación para todos los estudiantes, pues los niños aún no son percibidos como actores dentro del espacio de la escuela cuya voz deba ser respetada y escuchada. La creación de los municipios en estas escuelas, por el momento, es todavía un cumplimiento formal a un requisito normativo por parte del Ministerio.

Por otro lado, el CONEI no constituye aún un espacio de participación en el que los estudiantes puedan realmente hacer escuchar su voz. En ese sentido, podemos afirmar que, si bien a nivel normativo y formal existen espacios de participación, estos son aún insuficientes y están mal implementados.

Cabe señalar que en las escuelas encontramos algunos discursos emergentes entre docentes y directivos que resaltan la importancia de promover la participación de los estudiantes en el ámbito escolar desde un enfoque de derechos de los niños y, desde ese punto de vista, es importante apoyar las iniciativas que aparecen en dichas escuelas.

Conclusiones y recomendaciones: hacia una autonomía escolar

Desde la mirada de la autonomía escolar, los hallazgos encontrados en el presente estudio muestran que, si bien la concepción de la escuela peruana (y, por ende, los roles y funciones de sus actores) está cambiando desde disposiciones normativas, esta nueva concepción aún no ingresa a los espacios escolares, ni de manera suficiente ni adecuada a las aulas.

Así mismo, la escisión entre la gestión y las prácticas institucionales y pedagógicas no permite integrar los distintos espacios de la escuela bajo los objetivos planteados. Pareciera entonces que las funciones institucionales y las prácticas de los actores, así como la gestión de la escuela no se articulan ni tienen como meta el logro de aprendizajes en los estudiantes. ¿Quién se responsabiliza en las escuelas de asegurar aprendizajes? Esta dificultad de concebir a toda la escuela como un espacio de aprendizaje (no solo para los estudiantes sino para todos los actores) evidencia que la formación integral, a pesar de estar muy presente en el discurso de los docentes, aún no es comprendida en toda su dimensión y que la escuela, todavía no es percibida como una comunidad de aprendizaje para todos sus miembros.

La falta de espacios de reflexión, debido a las otras tantas tareas que los diferentes actores deben cumplir, genera la inercia en la escuela y no favorece actitudes hacia el cambio. En la mayoría de escuelas se encuentra falta de convicción acerca de la necesidad del cambio y, allí donde se observa voluntad de cambio, dificultad para identificar aquello que debe cambiar y estrategias para lograrlo. La falta de una práctica de autoevaluación al interior de la escuela dificulta una reflexión sobre buenas prácticas que pueda impulsar a los docentes como colectivo a buscar estrategias novedosas.

La autonomía escolar requiere del desarrollo de capacidades y actitudes para la participación en todos los actores educativos así como de un cambio en la estructura organizativa que contemple recursos (humanos, tiempo, espacios) suficientes para ello. Requiere de un perfil de director y de docente conocedores de las herramientas, procesos y estrategias de gestión participativa, así como de una experiencia organizativa que permita el aprendizaje empírico de una lógica distinta de funcionamiento institucional. Como hemos visto, las escuelas aún cuentan con estructuras verticales y lógicas autoritarias. ¿Cómo construir entonces una escuela

participativa desde una lógica autoritaria y con actores que no han sido expuestos a experiencias organizativas democráticas?

Con respecto a los roles y funciones que se proponen en el marco de la autonomía escolar, se encontró que la débil apropiación de las nuevas funciones por parte de los actores educativos genera cambios solo a nivel formal, así como la rápida burocratización de las nuevas funciones, con lo que pierden el sentido de lo que se buscaba. En el marco de la autonomía de las escuelas se asignan mayores responsabilidades a los distintos actores, ampliando sus roles y espacios de acción, pero hasta el momento no hay evidencias de una mayor preocupación ni de mecanismos y estrategias para desarrollar las actitudes y capacidades necesarias para asumir dichas responsabilidades. Resulta aun más preocupante, la poca conciencia de parte de los propios actores acerca de la necesidad de desarrollar dichas capacidades. Cabe, entonces, preguntarse ¿en qué espacios y de qué manera se espera que los distintos actores escolares desarrollen las capacidades exigidas por sus nuevos roles?

La autonomía exige también nuevas formas de interacción entre los distintos actores educativos, así como la necesidad de transformar la mirada que tienen de sí mismos y de los demás. Implica que estos se reconozcan como actores igualmente válidos y con capacidad de contribuir al cumplimiento de los fines de la escuela. En ese sentido queda aún mucho camino por recorrer, en especial, en lo que respecta a la participación de estudiantes y padres y madres de familia. Así como las expectativas que tienen los docentes de sus estudiantes son un elemento clave en el proceso de enseñanza aprendizaje, las expectativas que los diferentes actores tienen unos de otros sobre la posibilidad de cambio, y sobre su contribución a los fines de la escuela, es también un factor importante.

El proceso de autonomía escolar aún no reconoce, en la práctica, al CONEI como instancia central de participación y de toma de decisiones. Ello se evidencia en el débil esfuerzo que se ha realizado por acompañar a las escuelas en la conformación y funcionamiento de dicha instancia y por capacitar a sus miembros. Así, el plano de lo formalmente instituido se desvirtúa porque la práctica misma no promueve los fines últimos que supuestamente lo animan. Ello lleva a pensar que en las escuelas aún no se comprende el sentido de impulsar instancias como el CONEI en el marco de la autonomía escolar. Por consiguiente, resulta imperativo acompañar a las escuelas en el desarrollo de este estamento, promoviendo la reflexión en la comunidad

educativa de por qué y para qué participar¹⁹, así como diseñar indicadores de seguimiento que permitan medir el grado de conformación y funcionamiento del CONEI a través de la frecuencia de reuniones, decisiones tomadas, grado de participación de sus miembros. Cabe añadir que la participación en la escuela se construye, no se puede exigir ni decretar. Para ello se debe partir de un diagnóstico real que permita identificar las condiciones necesarias para que los cambios efectivamente se den, desactivando y cuestionando la lógica instalada en la cultura escolar.

A ello se suma el contexto actual en el que se promueve el proceso acelerado de descentralización y municipalización educativa. Dado que la escuela es una pieza clave del proceso de descentralización es necesario preguntarse qué implica un proceso de descentralización exitoso y cómo se puede garantizar que los diversos actores asuman sus nuevos roles de manera responsable y con preparación técnica. Por otro lado, la escuela requiere también conectarse a otras instancias de participación y vigilancia buscando estrategias para articular los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE), los Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE) y los CONEI.

A fin de fortalecer las instancias de participación y de vigilancia educativa, resulta central contar con mecanismos de rendición de cuentas. Para ello es necesario el desarrollo o refuerzo de sistemas de información adecuados que garanticen el acceso a la información sobre la calidad educativa de manera oportuna. Ello puede impulsarse a través de la difusión de los resultados de las evaluaciones internacionales, nacionales y regionales del rendimiento educativo y de indicadores de eficiencia interna del sistema educativo a nivel regional y local, además de otra información de la propia escuela (cumplimiento de las horas pedagógicas de los docentes, rendición de cuentas de las IE sobre su gestión pedagógica, administrativa y económica ante la comunidad educativa, entre otros).

En ese sentido y dada la lógica de la escuela en la que no todos los actores se asumen como responsables de garantizar la calidad educativa, la difusión de los resultados de las evaluaciones censales del rendimiento estudiantil puede ser determinante para mejorar la gestión escolar o, por el contrario, para buscar “culpables”. Para que los resultados de las evaluaciones censales contribuyan a la mejora de la

¹⁹ En el marco de la descentralización educativa y del Plan Piloto de Municipalización Educativa se recomienda fortalecer al CONEI como instancia central de participación.

gestión educativa deben ser presentados tomando en cuenta que no existe un único responsable, sino que estos son fruto de una gestión escolar que implica una dinámica de interrelación entre todos los actores. Ello debe permitir generar espacios de reflexión que refuercen el rol de los actores como parte de una comunidad educativa, enmarcando y señalando la responsabilidad de cada uno y planteando estrategias concretas de mejora que se traduzcan en planes de acción realistas.

La construcción misma de una escuela autónoma debiera constituir un fin y proceso de aprendizaje explícito para todos los actores educativos, que parta de una voluntad de cambio y de una toma de conciencia de las necesidades del cambio. Requiere de medidas y estrategias puntuales que permitan el desarrollo de actitudes y capacidades favorables a la participación y gestión compartidas, así como de un acompañamiento a lo largo del proceso. Al mismo tiempo supone también la evaluación de las posibilidades reales de cambio en las condiciones actuales y la definición de medidas concretas. Ello obliga repensar el rol de los órganos descentralizados de educación así como el del Ministerio en este proceso y a plantear una estrategia de acompañamiento a las instituciones educativas. Implica también aclarar los roles de los gobiernos locales y regionales en este proceso. La autonomía debe partir de una reflexión interna conjunta y de un compromiso de trabajar por una reorganización, así como de la consolidación de una ética de responsabilidad que promueva un trabajo por equipos en el que participen todos los actores educativos.

A diez años de la introducción y aplicación progresiva de la nueva normatividad para la autonomía escolar, esta no ha logrado modificar aún la estructura, dinámica y funcionamiento de las escuelas. La nueva concepción no solo no ha ingresado a las escuelas, sino que los propios funcionarios, autoridades y la comunidad educativa en general no han logrado modificar su propia mirada de la escuela. Las nuevas exigencias de la escuela pública desde el Estado y la sociedad deben tomar en cuenta la historia y la cultura escolar, por lo que los cambios deben ser graduales pero sostenidos. Se debe tomar en cuenta también la diversidad de escuelas y de contextos en los que estas se encuentran, lo que implica que no es posible pensar en procesos de autonomía, gestión y participación similares para todas las escuelas.

Finalmente, cabe señalar que aunque en el marco de la autonomía escolar se proponen una serie de medidas que buscan fortalecer el rol de la escuela para cumplir con sus objetivos, la sola implementación de dichas medidas a través de la normatividad no puede transformar la lógica de la escuela, ni su manera de hacer y ser.

Bibliografía

- Andrade, Ana Patricia (2003). “Desarrollo de capacidades en gestión educativa: Propuesta metodológica para el diagnóstico de necesidades de capacitación y lineamientos de respuesta a nivel de centros educativos”. *Cuadernos de Gestión 4*, Proeduca, GTZ. Lima.
- Casassus, Juan (1999). “Marcos conceptuales de la gestión educativa”, en *La Gestión: en busca del sujeto*. Unesco - OREALC, Santiago de Chile.
- Montes, Iván, Andrés Apaza, Walter Gutiérrez y Jorge Barriga (2003). *Actitudes, expectativas y percepciones hacia la descentralización de la educación en directores de centros educativos estatales*. CIES, Universidad Católica de San Pablo. En www.consortio.org
- Muñoz, Fanni, Ricardo Cuenca y Patricia Andrade (2007). *Descentralización de la educación y municipalidades: Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.
- Solar, Silvia (2004). “La Dinámica del cambio y la resistencia en la organización escolar chilena en el marco de la reforma educativa”, en *Para comprender la escuela pública desde sus crisis y posibilidades*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Vásquez, Tania y Patricia Oliart (2003). *Actores y tensiones en el proceso de descentralización educativa. Estudio de tres experiencias en un contexto cultural similar*. CIES, Lima. En www.consortio.org

Documentos

Ley General de Educación 28044, Ley N (2003).

Lineamientos de Política Educativa, 2002.

Manual para directores de educación primaria. Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), Lima, 2000.

Manual para directores de educación primaria. Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD). Lima: DINFOCAD-UCAD, 2000.

Manual del Director del Centro Educativo. Ministerio de Educación, 1997.

Ministerio de Educación, 2002. Resolución Ministerial N 016-96-ED. Lima 11 de marzo de 2002.

Presidencia de la República (2001). Decreto Supremo N 007-2001-ED. Lima 13 de febrero de 2001.

Reglamento General de APAFA.