

Introducción

El objetivo general de este trabajo era “realizar un estudio comparativo sobre las relaciones entre los organismos regionales del Ministerio de Educación (direcciones regionales o sub-regionales y USE) y los múltiples agentes de la comunidad educativa (padres de familia, maestros, directores y organismos no gubernamentales) en el proceso de aplicación de la Resolución Ministerial 016-ED y de la diversificación curricular, en tres lugares de la Sierra del Perú”¹. Por esa razón nos propusimos identificar y describir a los actores involucrados en la concepción, diseño de las estrategias de aplicación y aplicación efectiva de la descentralización educativa en el Perú, desde 1993 hasta el año 2001.

Una medida de política pública, como es el caso de la descentralización educativa, tiene siempre una *versión ideal* y una *versión real*. La “versión ideal” se formula en función de particulares concepciones de la sociedad, de sus miembros, de su organización, y de sus dinámicas. Estas concepciones guían el diseño de los objetivos y el horizonte al que se espera arribar luego de una correcta aplicación de las políticas. Mientras se va forjando la “*versión real de la reforma*”, estas concepciones se confrontan con las dinámicas, sociales, políticas, e interétnicas que, entre otros aspectos, ejercen su influencia sobre las acciones de los actores puestos a cargo de la ejecución de las reformas. En el caso de la descentralización educativa, las tensiones que determinan la naturaleza final de la reforma pueden observarse tanto en dirección vertical, (de nivel a nivel, desde la sede del Ministerio de Educación, pasando por los organismos intermedios en sus sedes regionales y en las múltiples sedes provinciales y distritales hasta llegar a las escuelas) como en dirección horizontal (en el propio entorno de cada nivel).

Durante nuestra investigación observamos los intentos de descentralizar la educación a través de dos instrumentos: la Resolución Ministerial 016 de 1996 promulgada durante el ejercicio del Ministro Dante Córdova (y aplicada en los siguientes años) y el Decreto Supremo 007 promulgado a inicios del 2001, durante la gestión del Ministro Marcial Rubio, durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua.

¹ “Proyecto de Investigación: Actores y Tensiones en el Proceso de Descentralización Educativa: Estudio de tres experiencias en un contexto cultural similar”.

En el primer capítulo explicamos los criterios y recomendaciones de los organismos multilaterales para la descentralización del Estado y de la educación, y el diseño peruano de la reforma, tratando de reconocer los supuestos que están a la base de estas formulaciones. En el segundo capítulo describimos la circunstancia concreta en la que se redactó y promulgó la R.M. 016 para luego describir la estrategia de aplicación de las dos normas, atendiendo también a los supuestos y objetivos que acompañaron su diseño. El tercer capítulo, nos lleva a la versión concreta de la descentralización educativa. Los casos de Andahuaylas (Apurímac), Ayacucho y Cusco, hacen visibles tres contextos particulares en los que se aplicaron las normas y se ejecutaron las decisiones. Tratamos de acercarnos entonces al pequeño universo de las relaciones políticas en las agencias locales del MED y en los centros educativos. Descubrimos las diversas formas de entender las normas, los énfasis que ponen los actores en su ejecución según sus diversos roles, intereses y tradiciones culturales. En este capítulo, el análisis considera la aplicación de la Resolución Ministerial 016-96 ED y la inicial aplicación del DS. 007- 2001 en sus aspectos institucionales, y en sus aspectos pedagógicos (en otras palabras la realización de la diversificación curricular). El capítulo de conclusiones nos sirve para hacer afirmaciones más analíticas sobre los actores y tensiones identificados y descritos antes.

Estamos inmensamente agradecidas con todas las personas que apoyaron nuestra investigación: consultores y trabajadores del Ministerio de Educación, especialistas pedagógicos en la sede y en los tres organismos intermedios de las tres regiones visitadas, así como directores y profesores de diferentes edades y experiencias en los tres departamentos. Ellos aceptaron nuestras entrevistas con confianza y paciencia, mostrándonos además sus visiones y opiniones del proceso. Esperamos que este estudio contribuya a hacer visible la importancia del contexto cultural, social y político en el que se aplican las reformas. Esos son elementos que generalmente pasan inadvertidos bajo la forma de dificultades anecdóticas de implementación, o en la forma de ideas poco racionalizadas sobre cómo funciona el Estado y la administración pública en nuestro país.

Notas sobre el trabajo de campo

Hemos combinado las extensas descripciones de los procesos, comportamientos y hechos que pudimos observar tanto en las Direcciones Regionales como en las USE y

los centros educativos, con las entrevistas a funcionarios, especialistas, directores de colegios y profesores². Nuestro conocimiento previo de cómo funciona el año escolar y cómo se relacionan las diversas instancias a lo largo de ese período nos permitió elegir momentos específicos del calendario escolar para hacer las visitas de modo que pudieramos ver la aplicación de estas normas en los momentos en los que se tomaban decisiones concretas, tanto en el plano administrativo, como en el curricular. Por cuestiones circunstanciales pudimos ser testigos del tránsito de la aplicación de la R.M. 016 a su sustituto, el D.S. 007. Hemos tratado de tomar en cuenta todos los hechos relativos a este proceso desde la perspectiva de los distintos actores involucrados: profesores, especialistas, alumnos y padres, priorizando en ese período a los casos de los dos primeros. Además, consideramos importante evaluar las características regionales que intervinieron en la aplicación de ambas normas. Finalmente decidimos registrar los programas radiales y los informes de algunos diarios locales para tener una idea de cómo se forma la opinión pública sobre los organismos intermedios y la problemática educativa local.

El trabajo de campo tuvo dos etapas. En la primera etapa, planificada para marzo del 2001, recogimos información en los organismos intermedios y en centros educativos seleccionados. En la segunda etapa, planificada para julio del 2001, recogimos información principalmente en centros educativos, aunque también conseguimos entrevistas con algunos especialistas.

En la primera etapa, visitamos dos Direcciones Regionales (Cusco y Ayacucho), una Dirección Sub Regional (Andahuaylas), dos Unidades de Servicios Educativos (Quispicanchis y Huanta) y una Área de Desarrollo Educativo (Pacucha en Andahuaylas). La tarea era observar y entrevistarnos con:

- i. Los profesores y profesoras que van a tramitar sus plazas, contratos, nombramientos o solicitar modificaciones en su escalafón. Así podríamos familiarizarnos con los procedimientos formales establecidos para sus trámites y podríamos conversar con ellos sobre cómo había influido en su carrera docente la R.M. 016 y cómo empezaba a afectarlos la norma que la reemplazaba en ese momento el D.S. 007 .

- ii. Los especialistas de Educación Primaria y Educación Secundaria en las

² Ver el Anexo 1 sobre los Instrumentos utilizados en la investigación.

Direcciones Técnico Pedagógicas (Direcciones Regionales), Áreas de Supervisión y Planificación Educativa (Unidades de Servicios Educativos) y en la única ADE observada. Nos interesaba registrar y comprender las funciones que tienen que cumplir regularmente en este período, si lo hacen o no, y que más hacen. También quisimos registrar cómo se relacionan con los docentes que van a las organismos intermedios en los que trabajan, qué percepción tienen de ellos, y qué familiaridad y fluidez muestran en relación con el manejo de la RM 016 y el DS 007.

En esta misma etapa, recogimos información en los centros educativos que seleccionamos. Esto era importante dado que marzo es un mes trascendental para la planificación de la actividad educativa en las escuelas y colegios. Hemos registrado información y entrevistado:

- i. Al director del centro educativo, para observar y describir el periodo en el que debe tomar un conjunto importante de decisiones.
- ii. A los docentes, a quienes hemos observado en su actuación pública en las reuniones de elaboración de Proyectos de Desarrollo Institucional y Proyectos Curriculares de Centro y en sus interacciones con el Director , los padres y los alumnos.

En la segunda etapa, en julio del 2001 el objetivo central fue recoger información sobre la forma en que se realizaba la diversificación curricular en los centros educativos y conocer más detalladamente los estilos organizacionales que guiaban las acciones de los directores.

En ambas etapas, hemos observado con atención las relaciones entre las DRE, USE, ADE y escuelas y la comunidad en general, parroquias y organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, indagamos cómo las disposiciones del CTAR y las municipalidades influyen o no en la dinámica de la DRE y con ello en el sistema educativo regional en general.

Rossio Motta, Demetrio Laurente, Natalia González y Mario Maldonado han trabajado con nosotras en diversos momentos de la investigación. Rossio Motta, realizó una impecable aplicación de los instrumentos en la primera etapa en Cusco, elaborando un informe muy sustancioso. Además ha realizado la búsqueda bibliográfica de la investigación, que presentamos publicada como Anexo 2 con el fin de que sea un

instrumento útil a los investigadores de esta temática. Mario Maldonado realizó la aplicación de los instrumentos en la primera etapa en Ayacucho, demostrando responsabilidad y esfuerzo. Demetrio Laurente, no solo ha colaborado con nosotras en la realización de la aplicación de los instrumentos de la segunda etapa en Andahuaylas y elaborando un interesante y comprometido informe, sino que también nos ha apoyado diligentemente transcribiendo cintas y documentos manuscritos, buscando bibliografía y en general, con todo lo que fuera necesario, hasta la final elaboración de este informe. Natalia González, realizó la aplicación de los instrumentos en Ayacucho en la Segunda etapa, logrando una detallada y profunda descripción de la compleja situación que enfrentan los docentes de Educación Secundaria en Ayacucho, en lo relativo a la diversificación curricular. Nos ha apoyado constantemente, con su amistad fundamental e interés en este proyecto así como todos los anteriormente mencionados. Muchas gracias a ellos.

Finalmente, agradecemos el apoyo financiero y técnico del Consejo de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES) y su tolerancia para aceptar el retraso de la elaboración final de este informe. Mención aparte merece el personal administrativo del IEP, de quien recibimos apoyo siempre amable y eficaz.

Tania Vásquez Luque
Patricia Oliart Sotomayor

Capítulo I

Las Recomendaciones de los Organismos Multilaterales

“...la toma de decisiones descentralizada le permitirá a los votantes-consumidores locales mayor participación en decidir qué combinación de servicios han de recibir, con lo cual mejorará su bienestar (...) mientras más local sea la decisión, mayor será la participación del votante-consumidor”

Más allá del Centro. La descentralización del estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. 1999.

1. Descentralizar el Estado:

El tema de la descentralización está presente en la agenda de los organismos multilaterales desde hace dos décadas, pero es recién en los primeros años de la década pasada que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como la CEPAL y UNESCO³ lo convierten en uno de los temas centrales para la reflexión y las recomendaciones a los diversos gobiernos. Inicialmente, la preocupación por el tema de la descentralización alude al manejo o administración eficiente del Estado que se orienta al desarrollo. Así, la descentralización emerge como un rasgo necesario en el proceso de asignarle un nuevo rol al Estado.

El Banco Mundial lidera en esos años la reflexión en torno a cuáles deberían ser los elementos característicos de ese nuevo rol. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1983*, tenía como investigaciones de respaldo trece trabajos concernientes a diferentes tópicos relacionados con la administración eficiente del Estado. Allí se incluye trabajos

³ Antes de los años 80, algunos autores e instituciones como la USAID (United States Agency for International Development), inician estudios y análisis referidos específicamente al tema de la Descentralización (“*Managing Decentralization*”, 1979). También parecen haber sido importantes ya en 1982, los análisis promovidos y la opinión institucional de la ONU respecto al tema, a través del “United Nations Center on Regional Development at Senior Level Seminar on Implementing Decentralization Policies and Programs”; específicamente parece haber sido importante una conferencia realizada en Nagoya, Japón en ese año. Esos desarrollos iniciales, luego son insumos usados para la investigación desarrollada por los técnicos del Banco Mundial en los 80 y también en importante medida, una opinión institucional que se toma como referencia, frente a los que los técnicos del Banco Mundial parecen tomar cierta distancia. La ONU parecería haber evaluado desfavorablemente los primeros intentos de descentralización, el BM defiende las posibilidades de una mejor implementación a pesar de los iniciales fracasos o semi fracasos.

sobre la administración de instituciones del sector público (empresas del Estado, agencias gubernamentales locales, servicios públicos) así como amplias revisiones sobre los problemas de experiencias concretas de planeamiento, entrenamiento en administración, asistencia técnica, corrupción y entre estas revisiones, está el tema de la descentralización en los países en desarrollo⁴.

La investigación dedicada al tema de la descentralización para el Informe del Banco Mundial de 1983, *Decentralization in Developing Countries. A review of Recent Experience*, de Rondinelli, Nellis, y Cheema, presenta un balance de las primeras experiencias de descentralización en “países en desarrollo” del Asia desde mediados de los 70. Para Rondinelli y su equipo, la descentralización debe ser “un proceso creciente de edificación de la capacidad de las instituciones no gubernamentales y locales de aceptar y tener a cargo efectivamente nuevas funciones y responsabilidades”. Para ellos, la descentralización puede ser definida como “la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, producción, administración y asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias hacia a) unidades de campo del gobierno central y sus ministerios o agencias, b) niveles subordinados de gobierno, c) autoridades públicas y corporaciones semi-autónomas, d) autoridades locales y regionales y e) organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias” (Rondinelli y otros 1984: 9).

La asociación entre los procesos de descentralización y el conocido debate sobre la relación y la preponderancia relativa entre Estado y mercado es un elemento presente en el análisis de estos autores. Para ellos, los técnicos e intelectuales del Tercer Mundo tienden a proponer un gobierno fuertemente centralizado, necesario para controlar los efectos negativos de “las imperfecciones del mercado” que exigen el control y la intervención central. Pero también señalan que estas ideas se hallan fuertemente afianzadas por razones políticas. Para estos autores, muchos líderes políticos de los países en desarrollo, enfatizaban la primacía del sector público porque es el sector que provee posiciones en el servicio civil y en las instituciones paraestatales y esto a su vez asegura la existencia de seguidores políticos beneficiarios de estas posiciones. A pesar de esto, muchos países, muy diferentes entre sí, dicen los autores, empezaron a descentralizar algunas funciones de planeamiento del desarrollo y de administración estatal durante los años 70 y 80. Estos son los casos de Indonesia, Marruecos, Pakistán, Túnez, Tailandia e India. El principal objetivo de estas medidas habría sido la necesidad

⁴ Presentación del Director del Equipo de elaboración del Informe del Desarrollo Mundial 1983, Pierre - Landell-Mills. “Decentralization in Developing Countries. A review of Recent Experience” Dennis A.

de “distribuir equitativamente los beneficios del crecimiento económico en todos los segmentos de la sociedad y el elevar los estándares de vida de la población”.

Los principales problemas que la descentralización enfrentaría o evitaría serían: la aplicación de políticas o medidas pensadas desde los oficiales de la administración central que se volvieran contraproducentes por no haberse considerado importantes variaciones regionales; la generación de opositores a las medidas del gobierno de parte de grupos locales, por no haber sido consultados en el diseño de tales políticas, y la tardanza en la aplicación de medidas y soluciones a problemas existentes en espacios locales alejados del centro de las decisiones políticas (Rondinelli y otros 1984: 3- 4).

Luego de hacer la revisión de diferentes casos, Rondinelli y su equipo explican que ninguno de los casos evaluados demostró concluyentemente que la descentralización resolviera los problemas mencionados antes, ni que fuera necesariamente más eficiente en términos de costos, que una administración centralizada. Por otro lado, esta evaluación muestra que la descentralización no era una solución rápida a los problemas de la administración pública de los países en desarrollo, pero que el optimismo por los resultados que traería esta reforma era justificado y garantizado por pequeñas pero claras mejoras debidas a su aplicación. Usan como buenos ejemplos de estos logros, los casos del Programa de Desarrollo Provincial de Indonesia y la reforma de los gobiernos locales en Marruecos.

La segunda mención importante sobre descentralización en documentos del Banco Mundial aparece en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997*. Allí se desarrollan ampliamente las ideas que luego se constituyeron en los fundamentos de muchas políticas de reforma del Estado en los países en vías de desarrollo. En este informe anual titulado “El Estado en un Mundo en Transformación” la reflexión se ha desplazado de la preocupación por darle una solución a las crisis fiscales de finales de los 70 e inicios de los 80, al tema del rol adecuado para el Estado en el nuevo contexto de los cambios económicos de los noventas, y la globalización. El Estado eficaz será entonces no solamente pequeño, sino que además logre correspondencia entre sus funciones y sus reales capacidades institucionales.

Teniendo siempre en cuenta las particularidades étnicas, culturales y de sistema político, la estrategia general que con adaptaciones serviría al objetivo de lograr un Estado eficiente, exige dos tipos de acciones. Por un lado, acciones encaminadas a *acomodar las funciones del nuevo Estado a sus reales capacidades* y por otro, acciones

orientadas a *aumentar la capacidad del Estado* mediante la revitalización de las instituciones públicas. Es en este segundo conjunto de reformas que está considerada la descentralización como un medio de “acercar el Estado a la sociedad”.

Con el fin de *acomodar las funciones del Estado a sus reales capacidades*⁵, sería necesario evaluar cuáles son los servicios y prestaciones gubernamentales que el Estado podría ofrecer a los ciudadanos y, sin que esto suponga “desmantelarlo”⁶, se aconseja abrir un espacio para que los servicios públicos puedan ser atendidos por proveedores “privados y competitivos” en una suerte de complementariedad Estado – mercado, para así concentrar esfuerzos en la asistencia pública a los grupos más necesitados en la sociedad.

Determinados los límites de la acción estatal, y habiendo adecuado a ella sus funciones, la tarea siguiente sería concentrarse en lograr un mejor funcionamiento de las instituciones públicas. Es decir aumentar la *capacidad del Estado*, que no debe asumirse, según el reseñado informe; como inamovible y más bien sí como mejorable y ampliable. Para ello las medidas principales serían crear un sistema de normas y controles eficaces, con el fin de combatir la corrupción y el uso arbitrario de recursos. Introducir mayor competencia al interior de la administración pública efectuando contratos y ascensos de acuerdo a méritos; además posibilitar mayor competencia entre instituciones públicas y privadas que se orienten a la provisión de bienes y servicios públicos. Crear una política de incentivos y mejores remuneraciones para mejorar el desempeño de los empleados públicos. Finalmente propiciar espacios de consulta y participación popular, escuchar las evaluaciones de los ciudadanos respecto a la calidad de bienes y servicios recibidos, ampliar la participación de la ciudadanía en la determinación y aplicación de las políticas y delegar el poder en instancias más cercanas a los usuarios directos, tomando un conjunto de precauciones importantes.

En el capítulo dedicado a este tema (“Acercar el Estado a la Sociedad”), se analiza las medidas necesarias para la estrategia de “aumentar la responsabilidad y la capacidad de reacción (de la sociedad) por medio de la participación” (Banco Mundial 1997: 126-136). Estas son: la participación electoral, la representatividad de todos los sectores (en particular de los grupos étnicos), y la noción de patrimonio social o bien común, base institucional de la participación⁷. La descentralización del poder y de los recursos del

⁵ Entendiendo por capacidad del Estado - según el informe antes citado “la capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente”.

⁶ En algunas “áreas” dice el informe, sólo será necesario “un empeño mucho mayor”.

⁷ Este último entendido como “las reglas normas y relaciones duraderas no oficiales que facilitan la

Estado sería una continuación lógica de las medidas anteriores para acercar el Estado a los ciudadanos ya que esta brindaría “la posibilidad de adaptar con mayor precisión los servicios públicos a las demandas y preferencias locales y de instaurar desde abajo, un sistema de gobierno más atento y responsable”. En este documento, se establece una clara asociación entre las “reformas del mercado” como la liberalización y privatización, y la descentralización, resaltando que ambos tipos de reforma se basan en el mismo argumento: “el control sobre la producción y el suministro de bienes y servicios debe situarse en el nivel más bajo capaz de asumir costos y beneficios asociados” (Banco Mundial 1997: 136). Este es el principio “más claro y esencial”, el principio de subsidiaridad, básico para orientar la reforma.

En *Más allá del centro: La Descentralización del Estado* (1999), de Burki, Perry y Dillinger, estudio del Banco Mundial en su división para América Latina y el Caribe, se desarrolla un énfasis algo distinto a las recomendaciones sobre descentralización. Es el inicio de la preocupación del Banco por la transparencia en la rendición de cuentas (o responsabilidad pública) en los procesos de descentralización, tema que luego será central en la Conferencia Anual sobre Desarrollo en América Latina. Tras la aplicación de estos lineamientos en varios países de la región, los autores evalúan los principales defectos de la aplicación de las reformas, centralmente, el fracaso en conseguir que los servicios públicos ofrecidos descentralizadamente sean más eficientes, y los problemas macro-económicos en el gobierno central acarreados con la delegación de funciones y/o recursos presupuestales.

Con el propósito de entender estas dificultades, los autores examinan temas económicos y temas referidos a la estabilidad política y el desarrollo de la democracia pero, buscando explicaciones más complejas, examinan también temas de cultura política. Se preguntan cómo afecta la descentralización la política nacional y local, y se interesan por “la gama completa de factores que afectan el comportamiento de las personas que participan en la formulación de políticas públicas y en la prestación de servicios”, lo que los autores llaman “cultura política”. Sin embargo, el análisis sobre estos aspectos no resulta satisfactorio, y quedan finalmente, como elementos ajenos a la lógica de las recomendaciones que se brindan como solución a los problemas.

Curiosamente, a la vez que se enfatiza la necesidad de considerar las características específicas de cada país y sus particulares procesos para el éxito de sus

participación coordinada y permiten a los ciudadanos emprender iniciativas de cooperación y beneficio mutuo” (Banco Mundial 1997: 130).

reformas políticas (condiciones históricas del sistema político, la cultura política, las motivaciones políticas que cada país tuvo para embarcarse en procesos de descentralización), al hacer las recomendaciones, los criterios administrativos o de planificación de la política pública más bien estandarizados, son los que se consideran determinantes para la solución a los problemas específicos de las diferentes realidades latinoamericanas.

Las soluciones privilegiadas por Burki, Perry y Dillinger son centralmente dos: a) establecer claramente las responsabilidades en el desempeño de las funciones (rendición de cuentas) y al mismo tiempo b) asignar suficiente autoridad a los encargados en niveles subnacionales para obtener resultados. Con estas ideas, en los seis capítulos del estudio se enfatiza la importancia de la transparencia en la gestión y en la rendición de cuentas: “la necesidad de demarcar claramente quién es responsable de qué cosa” pero a la vez “es imprescindible que los responsables también tengan la autoridad para asegurar los resultados”, autoridad jurídica y recursos financieros para llevarlas a cabo. El tema de reflexión en la quinta Conferencia Anual sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe del Banco Mundial de 1999 fue *Descentralización y la Responsabilidad Pública del Estado* y sirvió para hacer un balance de las experiencias de descentralización en América Latina hasta ese año. Allí se desarrolló un conjunto de recomendaciones y ajustes a las políticas de descentralización de la región con el fin de conseguir “llevar el gobierno más cerca a la población en un ambiente económico global que esta cambiando rápidamente para gran parte del mundo en desarrollo” (Burki 1999: 3).

El sentido de la conferencia, que revela en cierto modo el estado de la reflexión sobre el tema en ese momento, es claro en las palabras de inauguración por parte de Shahid Javed Burki (Vice-Presidente Regional del Banco Mundial para América Latina y el Caribe de enero de 1994 a junio de 1999). Burki dijo que ante la visión popular de que la globalización trae principalmente consecuencias negativas para los países del Tercer Mundo⁸, es necesario comprender que las nuevas políticas de reforma no se pueden diseñar sobre ese entendimiento. Se plantea así la tarea de explicar la globalización, las implicaciones que esta tiene para diferentes partes del mundo, para comprender cómo moviéndose más allá del centro y descentralizando el Estado, se lograría atraer beneficios de los cambios que están ocurriendo alrededor del mundo. Burki alude en su intervención

⁸ Muchas grandes corporaciones extremadamente poderosas con influencia alrededor del mundo que restan autoridad a los gobiernos, un gran número de países que son dejados muy atrás en la carrera por satisfacer a sus ciudadanos en sus necesidades básicas, políticas que tiene el sentido de acciones negativas de corto plazo que aminoran en la coyuntura los problemas de los más necesitados pero que en el largo plazo los dañan.

a ciertos impactos centrales de la globalización: la velocidad con la que la información se transmite, los profundos cambios en la demografía y el rol del Estado. Sobre los cambios demográficos menciona cómo la transición demográfica está produciendo el declive de las poblaciones nacionales, hasta un punto que su fuerza laboral se ve (y lo sería más en el futuro) peligrosamente reducida. Así, la única solución a esta carencia para el mundo “industrial” es hacer uso de la abundante fuerza laboral del “mundo en desarrollo”. Sobre el cambio del rol del Estado, Burki hace notar que en los últimos 20 años ha pasado de ser un Estado que cuida, a un Estado que mira desde cierta distancia” y que ha tendido a reducir su responsabilidad y riesgos, dejando de estar preparado para proveer protección económica a su ciudadanía y a las instituciones privadas, como antes lo hacía. Esto ha generado, dice Burki, que los individuos hayan empezado a planear cuidarse por ellos mismos y que las instituciones hayan generado los medios para ayudar a los individuos en esta tarea.

Los cambios demográficos y la redefinición del rol del Estado, ocurridos en las últimas décadas estarían llevando entonces a que un monto muy grande de los recursos del Primer Mundo terminará siendo invertido en el Tercer Mundo, buscando que los países que proveen la fuerza laboral, sean capaces de educar y entrenar a sus trabajadores para proveer los servicios que necesita la población que envejece en los países industrializados. Así, las grandes corporaciones del mundo desarrollado se convertirían en las intermediarias que relacionan a los que necesitan los servicios, con los que son capaces de proveerlos. Esto deja según Burki, una tarea muy clara que tiene que ver ya específicamente con la descentralización. Buscando los lugares en los que estos servicios pueden ser proveídos, las corporaciones intermediarias tendrán requerimientos específicos: la calidad de los recursos humanos disponibles, la velocidad con la que estos servicios se realizan, la habilidad para investigar y mejorar los productos que están siendo elaborados. Para facilitar esto, los gobiernos necesitarían ir más cerca de la gente (moverse del centro hacia las localidades distantes). La globalización será beneficiosa para los países del mundo en desarrollo solo si se asocia con la localización. Mas autoridad y capacidad de administrar recursos tendrá que ser otorgada a los gobiernos locales para ayudarlos a tomar parte de los beneficios de la globalización. (Burki 1999: 4-5).

En los dos últimos informes sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial, *Entering the 21st Century* de 1999/ 2000 y *Attacking Poverty* de 2000/2001 si bien son otros los temas de interés, el rol del Estado, las instituciones y la descentralización siguen

teniendo un lugar primordial, y se mantiene el énfasis en la educación como un sector privilegiado para la inversión pública y multilateral.

2. Descentralizar la Educación:

El marco presentado ayuda a comprender mejor la naturaleza de las recomendaciones de los organismos multilaterales en relación con las reformas de descentralización de la educación. Presentamos entonces los fundamentos para la descentralización, los modelos de descentralización y las evaluaciones y recomendaciones de acuerdo a las experiencias ya dadas. Los documentos que hemos revisado son generalmente evaluaciones de experiencias en curso, luego de las cuales se plantea recomendaciones.

Fundamentos y razones para descentralizar

*Decentralization of Education Politics and Consensus*⁹ (1996) de Edward Fiske, es uno de los documentos más comúnmente citados en la bibliografía sobre la descentralización educativa. Allí, Fiske identifica y caracteriza este proceso como político. Luego de describir las razones por las que los gobiernos descentralizan, y los resultados beneficiosos que pueden obtener, Fiske se extiende acerca de la necesidad de crear los mecanismos para generar el consenso que permita esta reforma.

En el capítulo *Why decentralize* Fiske expone de manera casuística más que argumentativa, las razones que algunos países tuvieron para descentralizar (entre ellos España, Brasil, Nueva Zelanda, México, Zimbawe, Argentina, Chile, India y Venezuela). Los fundamentos se encuentran más bien en el siguiente capítulo "Efectos de la Descentralización", en el que Fiske desarrolla lo que considera las ventajas de esta reforma:

- i. Mejora educativa.* La descentralización mejoraría la calidad de la enseñanza y el aprendizaje al trasladar a las localidades las decisiones, allí donde estas pueden ser llevadas a cabo fortaleciendo la capacidad de profesores y administradores para hacer un mejor trabajo.
- ii. Eficiencia administrativa.* Los sistemas administrativos son burocráticos y despilfarradores y el dar poder a autoridades locales y regionales producirá un

⁹ Fiske, Edward B. *Decentralization of Education. Politics and Consensus.* Directions in Development. The World Bank. Washington, D.C. 1996. 39 pp.

sistema más eficiente, dado que elimina el encubrimiento de los procedimientos burocráticos y motiva a los oficiales educativos a ser más productivos.

iii. *Eficiencia financiera.* Se generan ingresos adicionales para el sistema como totalidad al tomar ventaja de las fuentes locales de impuestos y al reducir los costos operativos.

iv. *Objetivos políticos.* Cualquiera sea el efecto de la descentralización educativa en el aprendizaje o en la capacidad operativa, esta indudablemente puede tener objetivos políticos: proveyendo legitimidad a los gobiernos (como en el caso de Colombia), o puede servir para objetivos ideológicos (como en el caso de las subvenciones a las municipalidades en Chile por parte del gobierno militar), o como estrategia para el desarrollo económico (como en el caso de Venezuela).

La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana (1998)¹⁰, de Emanuela di Gropello y Rosella Cominetti es un amplio e informado estudio sobre las experiencias de descentralización en diferentes países, enfocando el interés en los sectores de salud y educación. Esta investigación auspiciada por la CEPAL, comparte el mismo tipo de aproximación analítica con diversos investigadores de la descentralización. Dentro de la amplia diversidad de razones para la descentralización de la educación, predominan tanto las motivaciones de tipo fiscal ligadas a las reformas de primera generación, (este es el caso de Argentina, Chile y Brasil) como las de tipo político, relativas a la búsqueda de legitimación de los gobiernos, al interés por el control de situaciones conflictivas, o al ingreso a procesos de democratización. Las motivaciones de tipo político fueron las determinantes, mientras que las motivaciones por la búsqueda de eficiencia han sido secundarias en la mayoría de los casos, aunque su peso ha aumentado a partir de los 90.

Cabe anotar que Rondinelli, Nellis y Cheema¹¹ hacen una afirmación muy similar en 1983, al analizar diferentes países asiáticos, cuando aun no habían ocurrido mayormente las reformas de primera generación en América Latina, lo que muestra que las motivaciones políticas e intereses distintos a los de tener una gestión más eficiente de los servicios del Estado tienden a predominar en el diseño y aplicación de las políticas.

Siguiendo con la búsqueda de los fundamentos y razones para descentralizar, en la Conferencia Anual sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe (1999) del Banco

¹⁰ Di Gropello, Manuela y Rosella Cominetti. *La Descentralización de la Educación y la Salud. Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL. 1998.

¹¹ Nos referimos a este documento en primer lugar al iniciar este capítulo (“Decentralization in Developing Countries. A review of Recent Experience” de Dennis Rondinelli, John R. Nellis, y G. Shabbir Cheema)

Mundial se presentaron informes según sector, entre ellos educación y salud (los sectores generalmente más asociados las reformas de descentralización), pero además medio ambiente, carreteras y saneamiento local. En el trabajo dedicado a educación *Education and Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of School*, Wrinkler y Gershberg, hacen una evaluación del impacto de la descentralización en la calidad educativa de los países de América Latina mostrando en buena medida la importancia que tiene el razonamiento económico en la fundamentación de la necesidad de la descentralización. Aquí aparece la denominación de “votantes-consumidores” para los sujetos de una gestión descentralizada, y población objetivo de cualquier proyecto de descentralización. Para Wrinkler y Gershberg “el argumento económico (economic rationale) para descentralizar la educación es mejorar la eficiencia técnica y social.” Según ellos, la toma de decisiones descentralizada, dará a los *votantes- consumidores* locales mayor voz (*voice*) para determinar las características el servicio que ellos reciban, y por tanto elevará su bienestar” (p.204), cuanto más local el nivel de decisión, mayor importancia tendrá la voz del votante-consumidor. De acuerdo a su argumentación, si el presupuesto y la provisión de recursos se determinan localmente, la mejora en el bienestar social será mayor, ya que el votante-consumidor medio pagará impuestos solo hasta el punto en que el costo marginal de sus impuestos y los beneficios marginales de la educación sean equivalentes. Pero por otra parte, señalan que estos argumentos presumen un mundo en el que la democracia funciona bien, y agregan una voz de cautela ante la posible captura del poder por las elites locales en espacios donde no hay experiencia de democracia participativa.

El otro argumento es el de la mejora de la eficiencia técnica. Si los precios y los procesos de producción varían mucho entre diferentes localidades, resulta más eficiente que las decisiones se tomen localmente para administrar un presupuesto. Por otra parte, en las situaciones en las que la capacidad del gobierno central para monitorear y supervisar las escuelas locales es débil, devolver estas responsabilidades a los votantes-consumidores locales puede incrementar la responsabilidad pública de la escuela y su rendimiento. Finalmente, tener muchos proveedores, más que un solo proveedor hace que sea mucho más probable que se llegue a una más amplia variedad de experiencias de innovación. Como se aprecia, lo que sostiene esta fundamentación es el razonamiento económico de costos y beneficios de los actores, en este caso de los votantes-consumidores, sin embargo, hay un problema crucial que amenaza esta lógica, y es la baja calidad de la educación básica pública, que “limita la calidad de los niveles superiores

y pone en riesgo la capacidad de América Latina para competir económicamente con el resto del mundo” (p.205).

Modelo de la reforma

Di Gropello y Cominetti ¹²(1998), sintetizan los modelos de descentralización educativa seguidos hasta 1998 en los países latinoamericanos. Estos modelos se distinguen entre sí por el grado de autonomía en la provisión de servicios, los niveles territoriales o institucionales involucrados en la responsabilidad de la provisión, y finalmente el grado de participación alcanzado por los actores involucrados en el proceso educativo.

A. Respecto al grado de autonomía de la provisión:

En todos los casos presentados el financiamiento es compartido, y la mayoría de recursos provienen de agencias diferentes de la que financia (salvo en los estados de Brasil) y la gestión del personal y los aspectos pedagógicos son compartidos con una fuerte injerencia del nivel central (excepto en Argentina).

B. Respecto a los niveles involucrados:

En cada país se advierte una variedad de combinaciones de niveles o agentes involucrados, y/o de alcance de responsabilidades traspasadas según la función y/o las áreas involucradas. Además de las condiciones sociales y político institucionales de cada país, esto se explica por la falta de referencias claras y por las consecuencias que generan las reformas sobre el control territorial ejercido por las diversas instancias, lo que deja abierta toda una serie de opciones y combinaciones posibles, que dificultan elaborar una tipología muy nítida.

C. Respecto al grado de participación:

El grado de participación de la comunidad en las distintas funciones de la provisión de servicios es generalmente bajo (excepto en Nicaragua y en menor medida en Brasil).

Evaluando el grado de autonomía y participación de los niveles subnacionales en las distintas funciones, las autoras clasifican los casos estudiados de acuerdo a cinco grandes tipologías de reforma:

A. Reforma de tipo Principal/Agente (P/A) :

¹² “Descentralización de la Educación y la Salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana”, citado antes.

Que se da entre el nivel central (principal) y el nivel intermedio o local (agente). Son los casos de Chile y México. Estos procesos se caracterizan i) por una proporción similar de recursos propios, que limitan la responsabilidad financiera del nivel proveedor de servicios; ii) una proporción y tipología similar de recursos descentralizados (entre el 50 y el 60% de los recursos se traspasan en forma de transferencias en los casos de Chile y México); iii) la negociación salarial y la responsabilidad por los contenidos educativos son compartidas por el nivel central y el intermedio o local, con un papel importante del nivel central en la elaboración de los planes de estudio; iv) falta de mecanismos efectivos de participación local .

B. Reformas Principal/Agente con dos agentes (intermedio y local) y poca participación:

Se refieren principalmente a los casos de Bolivia y Colombia. Estos procesos se caracterizan por: i) un co-financiamiento que involucra dos niveles además del proveedor, con una proporción similar de recursos descentralizados, sujetos a directivas de utilización muy restrictivas; ii) un monto limitado de financiamiento local (entre el 5 y el 10%); iii) por la gestión de la política laboral y de los aspectos pedagógicos curriculares compartidos entre el nivel proveedor y por lo menos dos otros niveles. Esta forma de descentralización además de la poca autonomía que dejan al proveedor, puede llevar a problemas de abandono de responsabilidades de cada nivel, generando problemas de rendición de cuentas, de coordinación entre niveles y de supervisión financiera

C. Procesos de devolución híbrida con poca participación:

Se refieren principalmente a los casos de la provincialización en Argentina y los sistemas estaduais y municipales de educación primaria en Brasil. Se caracterizan por: i) proporciones similares de recursos descentralizados en los niveles subnacionales y el predominio de traspasos bajo formas de transferencias generales; ii) altas proporciones de los recursos generados por los niveles proveedores, lo cual confiere más autonomía financiera para los mismos; iii) un grado de autonomía casi total en política laboral y en lo pedagógico curricular iv) no incorporan mayormente la participación de la comunidad.

D. Procesos de devolución híbrida participativa.

Se refieren básicamente al caso de Nicaragua. Se caracteriza por: i) un alto monto de recursos propios generados por las escuelas (45% del financiamiento total); ii) un grado importante de autonomía en la gestión del personal y en lo pedagógico curricular;

iii) elevada participación de la comunidad. Este modelo es cercano al de devolución híbrida a pesar de tiene mayor autonomía y participación.

En la Conferencia Anual sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe (1999) el informe dedicado a Educación retoma mucho el trabajo de di Gropello, pero tipifica los modelos de descentralización educativa en América Latina de manera algo distinta. Las experiencias de Argentina, Chile, el estado de Mina Gerais en Brasil, México, El Salvador y Nicaragua, se definen por tres criterios: los niveles de descentralización a los que se “devuelve” las decisiones, los tipos de decisiones otorgadas y finalmente la orientación de la descentralización (si hay una orientación hacia la administración o hacia los cambios pedagógicos).

Evaluaciones

Las experiencias de Colombia, Chile, México, España, Brasil, Nueva Zelanda, Zimbabwe, Argentina, India y Venezuela fueron evaluadas por Fiske en 1996, quien considera que en todos los casos se logró la mejora educativa, eficiencia administrativa, eficiencia financiera y también determinados objetivos políticos. Pero uno de los aspectos que no habrían mejorado con la descentralización era el tema relativo a la equidad, ya que este proceso también “podía ampliar las brechas entre estudiantes de áreas productivas y ricas y estudiantes de áreas pobres”.

Por su parte, di Gropello y Cominetti concluyen que en todos los sistemas de provisión analizados, la administración directa de los servicios ha sido traspasada a niveles subnacionales (territoriales o no territoriales), mientras que los aspectos de regulación, supervisión y conducción del sistema han permanecido centralizados. A parte de esta característica común, las diversas condiciones socioeconómicas y político institucionales de cada país, así como las distintas motivaciones iniciales de los procesos y las características propias de los sectores, han llevado a diferentes sistemas descentralizados de provisión: por sector, niveles involucrados, mecanismos de traspaso de los recursos, grado de autonomía entregada en las principales funciones, y por intensidad de la participación local.

Respecto a los niveles territoriales e institucionales involucrados, las principales diferencias se presentan entre países más que entre sectores. Tanto en educación como en salud, la descentralización involucra predominantemente al nivel intermedio en aproximadamente la mitad de los casos y en la otra mitad al nivel local, dando poco espacio a la unidad productora. Los modelos evaluados son todos de tipo principal/agente, donde los niveles subnacionales (agentes), siguen respondiendo al nivel

central (principal) por sus acciones, debido a una estructura dependiente de financiamiento de este y a la vinculación a normas e incentivos propuestos por él. Sin embargo, existen diferencias entre países y sectores.

En general, dicen las autoras, si se toma como base la estructura de financiamiento en vez del monto de las transferencias, el grado de descentralización en educación y salud es bajo, al ser la recaudación tributaria altamente centralizada. Sin embargo en algunos países (Argentina, Brasil y Colombia) los montos de las transferencias a cada sector posibilitan un grado relativamente alto de autonomía financiera. En ambos sectores se advierte un mayor grado de autonomía en los aspectos programáticos de la provisión, pero la mayoría de países exhibe la persistencia de la rigidez en la administración de recursos humanos, cosa que limita el grado de autonomía en la provisión del servicio. En los casos de menor autonomía la función de contratación se mantiene centralizada.

En la mayoría de países el escaso avance en materia de participación en los sectores de salud y educación no ha permitido aprovechar realmente las potencialidades de las reformas en materia de gerencia social. Esto resulta problemático si es que la creación de órganos de participación ha estado entre las motivaciones iniciales de las reformas. En países como Nicaragua (en menor medida en Brasil y Bolivia) donde primaron los objetivos de democratización, estos presentan un mayor desarrollo. En el caso de la educación, el grado de autonomía financiera de los proveedores del servicio y el grado de autonomía de las unidades productoras son factores que han tenido influencia decisiva en los resultados de las reformas, siendo emblemáticos los casos de Brasil y Nicaragua.

Con la información existente, di Gropello y Cominetti concluyen que la evolución de eficiencia técnica de la provisión (medida a través de indicadores de costo/impacto) ha sido ambigua en todos los casos de traspaso de responsabilidades a niveles de gobiernos subnacionales. Por otra parte, establecen además que las reformas no han sido acompañadas de mejoras tangibles en la productividad del gasto. En contraste, registran una evolución generalmente positiva en los casos de descentralización de la provisión en las unidades productoras.

Con respecto a la equidad territorial, en los pocos casos en que se dispone de información (Argentina, Brasil y México) existe evidencia de que la dispersión de la calidad del servicio entre áreas ha tendido a aumentar. Los estudios destacan que las transferencias de recursos centrales no muestran ninguna correlación con los niveles de

desarrollo, denotando ausencia de criterios redistributivos o su poca eficacia.

De acuerdo a di Gropello y Caminatti estos resultados poco alentadores se deben principalmente a problemas de diseño e implementación de las reformas, muchos de los cuales podrían solucionarse, según lo evidencian algunas de las experiencias más recientes en las que se han logrado cambios positivos (la creación de consenso a cerca de la reforma, una implementación más conforme a los objetivos de eficiencia, la búsqueda de la reducción de la arbitrariedad en las asignaciones de transferencias, la implementación de canales de participación, entre otros). Sin embargo, persisten algunos problemas serios: escasa autonomía real de algunas funciones (en particular en la gestión de recursos humanos), marcos reguladores todavía poco desarrollados para la correcta implementación de las formulas de asignación y la provisión de los sistemas de provisión, elección de modelos de provisión difíciles de coordinar y regular, falta de autonomía de las unidades productoras de los servicios, falta de sistemas actualizados de información Insuficiencia de esfuerzos de capacitación para las nuevas exigencias de provisión.

Las principales lecciones que se desprenden de la comparación de los estudios de caso son las siguientes:

- i. Los procesos de descentralización deben estar integrados a un proceso más amplio de reforma de los sectores, que permita compensar los costos iniciales de la descentralización. La ausencia de estrategias globales para los sectores es una limitante.
- ii. La secuencia de implementación de las reformas debe tomar en cuenta el marco socioeconómico y político institucional de cada país, y tender al logro de objetivos de eficiencia y equidad. Además debe de tratar de maximizar el grado de consenso entre los distintos actores involucrados en la reforma.
- iii. Es necesario entregar un grado de autonomía real a los nuevos niveles proveedores, minimizando el número de restricciones directas¹³. Por otro lado, la falta de flexibilidad laboral es un fenómeno que dificulta alcanzar metas más elevadas de eficiencia.
- iv. La coherencia interna de los modelos es otro aspecto fundamental para los resultados, principalmente en lo que se refiere a la claridad en el diseño de las responsabilidades asignadas a cada nivel y la existencia de mecanismos eficaces de coordinación vertical y horizontal, sin las cuales se genera discrecionalidad en la provisión, duplicación de funciones, falta de responsabilidad y otro tipo de ineficiencias en el

¹³ Por ejemplo, los escasos avances de Chile en el terreno de la eficiencia, se deben en gran parte a las rigideces del modelo implementado.

uso de recursos.

- v. Un punto crucial para el éxito de las reformas lo constituye la existencia de transferencias financieras entre niveles. La permanencia de un monto de financiamiento central significativo y asignado entre los niveles subnacionales según criterios socioeconómicos, es una garantía para la preservación de la equidad. En un contexto de escasa participación y capacitación, las transferencias del nivel central pueden contribuir a estimular decisiones eficientes. Para minimizar los problemas (de selección adversa y riesgo moral) que se plantean en situaciones de información asimétrica y objetivos diferentes entre agentes (niveles subnacionales) y principal (nivel central) es necesario un sistema eficiente de supervisión para chequear el esfuerzo de los agentes (para alcanzar las metas de producción y facilitar las asignaciones según eficiencia) y la transmisión de información sobre las áreas cubiertas al nivel superior, con el fin de facilitar la asignación según equidad.
- vi. La descentralización de las competencias en los niveles intermedio y local, junto con la descentralización de funciones administrativas y financieras en las unidades productoras, permite maximizar la eficiencia y preservar la equidad. Si solo se toma en cuenta el primero de estos aspectos (como en el caso de los enfoques municipalistas) se pierden las economías a escala y por consiguiente la eficiencia.
- vii. Es fundamental contar con un marco regulador, que involucre a los distintos niveles, adecuado a las exigencias de un sistema descentralizado de provisión.
- viii. Aumentar la participación y el control social es otro desafío de la reforma. Las motivaciones iniciales de democratización y la introducción de mecanismos de financiamiento que estimulan la participación (subsidios a la demanda, entrega de más autonomía a las unidades productoras) actúan positivamente sobre estas dimensiones.
- ix. Es necesario acompañar a la reforma con medidas y programas de capacitación en gestión.
- x. La necesidad de información para el funcionamiento del sistema requiere de la existencia de bases locales de información actualizada y canales eficaces de transmisión de información.

El esfuerzo por exponer extensivamente la lógica que ha impulsado estas reformas en América Latina y en Perú en las secciones anteriores responde a nuestra necesidad de establecer un contraste claro con la dinámica social y la lógica que finalmente impone las

características de la aplicación de esta reforma, tanto en la sede central del Ministerio, como en las sociedades regionales de Cusco, Ayacucho y Andahuaylas, casos de nuestra investigación.

3. Los supuestos que animan las reformas

El estudio de los tres casos y nuestra experiencia como investigadoras en este campo, nos dice claramente que “los ciudadanos como votantes y consumidores de servicios y con plenos poderes para modificar o adaptar mejor a sus preferencias y necesidades el servicio que consumirán” simplemente no existen como sujetos en la mente de las autoridades a cargo de la ejecución cotidiana de las políticas educativas. La condición de votantes-consumidores supone la existencia de una ciudadanía extendida y generalizada, que coloca a las personas en condiciones de igualdad. Supone también que el Mercado se ha desarrollado en los ámbitos locales y regionales normalizando los comportamientos económicos de los actores así como estableciendo, en términos Weberianos, principios conocidos de acción común que hacen que los ciudadanos actúen presumiendo en correspondencia, un tipo de acción recíproca.

Otro supuesto cuya plasmación en la realidad es difícil percibir, es que se presume que la “producción” misma del servicio será más eficiente si la administración del presupuesto se adapta a la oferta local de insumos, suponiendo que la mayor cantidad de proveedores posibilita la innovación y el compromiso de los electores- consumidores con el seguimiento cada vez mayor de la calidad de los servicios, si a la vez es su dinero (o más propiamente el de sus impuestos) el que se está usando en la producción del servicio.

En las regiones que hemos estudiado hay demasiados obstáculos para una relación tan fluida entre el mercado local y el servicio educativo. Y hay por otra parte, gran resistencia a romper las distancias económicas, sociales y étnicas existentes entre los diversos actores implicados en el proceso educativo. Esta resistencia es fuente de las más comunes situaciones conflictivas, tanto a nivel micro-social como en el ámbito local, regional y nacional con relación al servicio educativo.

El acercar las decisiones sobre la producción del servicio a los agentes más cercanamente involucrados, no elimina los conflictos en el plano micro-social, como por ejemplo en las escuelas. Muchos docentes e incluso directores a cargo de las principales decisiones en una escuela (luego de una reforma por una gestión descentralizada),

prefieren que las decisiones se tomen de forma impersonal y anónima, antes que personal y cercanamente, para evitar tensiones y conflictos.

Es pertinente recordar que en las evaluaciones se menciona la importancia de la “sociedad civil” en la estrategia de implementación de la descentralización, así como la importancia de tomar en cuenta el “patrimonio social” y la “cultura política” con la que cuenta cada país para el diseño de una estrategia adecuada de implementación de la descentralización de acuerdo a las particularidades culturales y políticas de cada región. Sin embargo, al momento de diseñar estrategias no hay mucha cabida a este tipo de consideraciones en la formulación concreta de un proyecto.

Nora Rabotnikof, estudiando las vías a través de las cuales la sociedad civil es incorporada al discurso de los bancos multilaterales de desarrollo, llega a la conclusión de que en el caso del BID, por ejemplo, la idea de sociedad civil es incorporada directamente en relación con la modernización del Estado, haciéndose cargo así de una visión más ligada a la tradición latinoamericana y de que en el caso del Banco Mundial “parece comparecer una lógica antiestatista más abierta por un lado, y por el otro una versión más chata de la sociedad civil que la homologa demasiado fácilmente a las asociaciones voluntarias o a la red de organizaciones privadas” (Rabotnikof 1999:33-34).

Como dice Rabotnikof, los bancos multilaterales tienen tres formas de “llegar” a la sociedad civil: a través de las estrategias participativas, a través de otra categoría similar a la sociedad civil que es la de *capital social* y a través del enfoque del *buen gobierno*. En el caso de los textos antes reseñados, hemos encontrado menciones a los grupos étnicos y menciones a la importancia de la intervención de organizaciones no gubernamentales para proveer los servicios públicos, en el caso de la descentralización educativa. La alusión a la importancia de considerar a los grupos étnicos es tomada como una advertencia para mejorar la estrategia de aplicación de la propuesta, con el fin de neutralizar las demandas de los grupos étnicos que si no son considerados en la Administración de los servicios pueden sentirse al margen y crear conflictos.

Capítulo II

La descentralización educativa en el Ministerio de Educación

“Con esta norma se intenta reforzar el papel del director del centro educativo. Ahora, hay que decir que no es una descentralización en el sentido estricto de la palabra, es en cierto modo la desconcentración de algunas funciones, pero que en todo caso era un inicio interesante de lo que podría hacer a futuro una verdadera descentralización”

(Antr. Oswaldo Rocha. Jefe de la Unidad de Capacitación en Gestión. Ministerio de Educación 2001)

El proyecto de reforma educativa liderado por el Banco Mundial y que ha sido ejecutado en diversos países de América Latina con variados resultados, tiene como componentes centrales la descentralización de la educación, la producción y distribución de materiales educativos y la capacitación docente. Con la descentralización como primera medida para transferir la gestión de las escuelas a otras instancias, este modelo busca establecer las condiciones para el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos, a través del otorgamiento de mayor autonomía a las instancias regionales y locales del Ministerio de Educación, así como a los centros educativos. Esta autonomía debería verse reflejada en el mejor manejo de recursos locales, la organización del servicio escolar de acuerdo a las particularidades de la zona y en la adecuación curricular a las necesidades regionales.

Esta secuencia no llega a cumplirse en el Perú hasta ahora. La reforma comenzó el año 94 en el nivel primario, con la ejecución de reformas curriculares, planes de capacitación docente y reparto de materiales educativos a docentes y alumnos. La estrategia para la descentralización, es decir la propuesta de una fórmula concreta para lograrla fue varias veces frustrada, pues hacía falta encontrar una fórmula de la satisfacción del gobierno para su ejecución oficial. Según los supuestos del modelo que guiaba la reforma, para que ésta resultara exitosa, era imprescindible contar con la participación de la sociedad civil organizada, de modo que la gestión del servicio educativo fuese compartida con diversos agentes.

Este era precisamente el tema que al gobierno de Fujimori le resultaba muy difícil de aceptar. Numerosas propuestas se barajaron en estos años, siendo todas rechazadas cuando se llegaba al tema de las características que asumiría la participación ciudadana

(particularmente el magisterio organizado). Sin embargo, durante la gestión del ministro Dante Córdova Blanco, se emitió la Resolución Ministerial 016-96-ED que adelantaba algunas medidas concretas hacia el camino de la descentralización de la gestión, aunque eludiendo una propuesta clara para el tema de la participación ciudadana.

Además, desde el lado pedagógico de las reformas, se dispuso la diversificación curricular, es decir la adecuación del currículo nacional al contexto local y regional de los alumnos. Esta medida, sancionada también en la R.M. 016-96-ED, toma su propio camino al conectarse con las nuevas corrientes pedagógicas y los avances del Ministerio en esa dirección, que han sido bastante significativos en los últimos años. Pero esto fue posible en parte por razones del azar. Dante Córdova fue un ministro singular del régimen fujimorista. Fue Premier y ministro de educación menos de un año, y al parecer fue casi obligado a salir debido a su independencia de pensamiento, su capacidad e iniciativa. Al asumir la cartera de Educación se dedicó a viajar por el país y a recoger las opiniones de los directores de los colegios. De acuerdo a Córdova,

... la riqueza de este dispositivo 016, está fundamentalmente, en haber recogido (sugerencias) de miles de Directores, fue el producto de haber recorrido todo el Perú, de haber compartido con ellos experiencias, de recoger directamente de ellos...

Así, el primer borrador de esta resolución fue redactado en su despacho por un grupo de Directores de colegios que él invitó para ese fin. Lograron con ella provocar cambios en la estructura administrativa del ministerio que perduran hasta ahora. La principal preocupación de Córdova como reformador en ese momento era la disposición que pudieran tener los burócratas del Ministerio para adaptarse a los cambios. En el momento de entrevistarlo para esta investigación algunos años después, su preocupación sigue siendo la misma.

La mayor dificultad para transformar algo en el sector público de acuerdo a Córdova, está en los mismos burócratas. A propósito de este tema recogemos las reflexiones de Oswaldo Rocha, funcionario público con muchos años de carrera, y que estuvo a cargo de la unidad de capacitación de directores para que se hicieran cargo de las escuelas descentralizadas. Rocha considera que parte de los problemas de esta burocracia es que no tiene una formación adecuada y no tiene un sentido de propósito que vaya más allá de su necesidad de tener un puesto de trabajo garantizado. Al no ser burócratas de carrera, señala Rocha, que miden sus logros a partir de los cambios que son capaces de producir, entonces solamente queda el afán de mantener los puestos. Él considera que éste problema se debe en gran parte a la desaparición, durante el gobierno

de Fujimori, de un organismo nacional de planificación. Rocha compartió con nosotros su percepción de que para muchos funcionarios públicos de carrera, especialmente quienes están cerca de los 50 años, es fuerte la idea de que hace falta un centro de formación de funcionarios públicos y además una institución que se encargue de la función pública. La desaparición de estas instancias, como el Instituto Nacional de Planificación y la Escuela Superior de Administración Pública produce intervenciones erráticas del sector público, poco coordinadas y con estilos muy diferentes que no llegan a generar sinergia.

De acuerdo a Rocha, la desaparición de la carrera pública y de las instancias para la formación de funcionarios han terminado por conformar una administración pública con dos tipos de empleados, 1) funcionarios de alto rango que son contratados como consultores eventuales y que finalmente no logran imprimir continuidad a sus acciones y 2) antiguos funcionarios y administradores de carrera que dejaron de acceder a los altos cargos, que en el caso del Ministerio de Educación por ejemplo, sabían mucho de las normas y disposiciones pasadas y actuales así como de toda la historia de cambios y reformas, sin poder de decisión, pero en la práctica con capacidad de definir el ritmo o la eficacia en la ejecución de las normas.

Tal vez buscando romper este círculo vicioso, para garantizar una mayor eficacia del Ministerio, Dante Córdova transformó su estructura al iniciar su gestión, organizándolo en dos vice-ministerios y un área administrativa, estructura que se mantuvo hasta ahora. Un vice-ministerio es de Gestión Pedagógica, y el otro de Gestión Institucional que ve los problemas de planeamiento, capacitación en gestión y organización.

El vice-ministerio de Gestión Institucional mantiene diversas oficinas; una de las cuales es la de Apoyo a la Administración de la Educación que tiene a su vez cuatro unidades: la Unidad de Capacitación y Gestión, la Unidad de Organización y Métodos, la Unidad de Descentralización de Centros Educativos y la Unidad de Redes Educativas. La instancia encargada de una parte importante de las medidas de descentralización es la Unidad de Capacitación. A ellos les correspondió elaborar un programa anual para los directores de los centros educativos en función de prepararlos y capacitarlos en las nuevas condiciones que tuvieron que asumir a raíz de la creación de la RM 016.

Lo que tuvimos que hacer es diseñar un programa de capacitación, cuyo objeto central era proporcionar los elementos teóricos, prácticos que permitieran asumir con mayor éxito el nuevo rol que iban a cumplir, claro, porque la 016 es parte de ese paquete de medidas que se dio en ese período cuando estuvo el ministro Córdova.(Oswaldo Rocha)

Lo que se pretendía con estas capacitaciones era reforzar el rol de la escuela, y dentro de ella, el rol del director. Para cumplir con ese reto se elaboró un programa de capacitación para los directores en aquellos aspectos para los cuales ellos no habían sido preparados, es decir, los aspectos referidos a la gestión y administración de las escuelas como instituciones públicas. Más que una norma descentralizadora, la RM 016 buscaba la desconcentración de algunas funciones, que pudiera después articularse a un esfuerzo descentralizador mayor. Una de las mayores y más fuertes aspiraciones de los directores que trabajaron con Córdova en el diseño de la norma era lograr para ellos la facultad de seleccionar a su propio personal y proponerlo a la USE, ya que la atribución de este organismo de nombrar a los docentes no se pudo transferir a las escuelas. Otra responsabilidad que se logró para los directores fue la de generar recursos propios para mejorar el centro educativo. Esta atribución tuvo que regularse y restringirse porque en algunos casos se dieron excesos en este sentido que llegaron a afectar la marcha de las escuelas.¹⁴ Pero también se impartió formación para poder manejar esta nueva facultad. Es necesario señalar que en la carrera docente los maestros son los que asumen la dirección de las escuelas, contando entonces solamente con la formación docente, es por eso que se intentó capacitarlos para el liderazgo de sus centros escolares y para la gestión administrativa.

Un tema central en las capacitaciones fue el proyecto de desarrollo institucional o PDI. EL propósito de este proyecto es dotar a cada escuela de un carácter o identidad institucional a partir del cumplimiento de ciertas tareas centrales. Primero definir su personalidad, definiendo su visión y misión; luego deben contar con un diagnóstico y una propuesta de gestión pedagógica que es fundamental. Además debería haber una propuesta de gestión institucional, inspirada en el proyecto profesional de director, buscando mejorar las relaciones entre los miembros de la comunidad educativa, con el liderazgo del director. Además, el director debía manejar recursos y tener elementos de lo que sería la administración de personal.

De acuerdo al plan de capacitación diseñado en el ministerio para los directores, en el proceso de elaboración del PDI deberían participar todos los miembros de la comunidad educativa; el director, el cuerpo directivo, los docentes, los propios alumnos, la comunidad y los mismos padres de familia. El PDI debería ser la expresión de la comunidad en función de lo que se plantea el colegio como modelo de lo que quiere ser.

¹⁴ Como el caso de un centro educativo en Lima, que convirtió el patio en cochera y otro que lo alquilaba para fiestas.

Entre los años 94 y 96 se logró capacitar con este plan a más del 80% de directores de escuela del país, intentando además atender a los sectores más alejados, a través del diseño de un plan de capacitación a distancia. Pero todo esto se hizo sin una evaluación y sin un trabajo de monitoreo. La capacitación de estos directores se hizo con dinero proveniente de los préstamos que el gobierno peruano ya había concertado con el Banco Mundial y el BID.

Desde el Ministerio se pensó también reestructurar los organismos intermedios, pero esto no se logró, quedando el sistema más bien en una situación de asignación confusa de atribuciones que ha generado múltiples escollos. También se programó el entrenamiento del personal del Sector Educación en sus tres instancias: la sede central, los organismos intermedios (USE) y el centro educativo, pero no se obtuvo el financiamiento para hacerlo. Este ha sido un problema que se ha mantenido como deficiencia y será siempre una limitación fuerte en el ministerio, porque no existen funcionarios especialistas en gestión pedagógica y las habilidades necesarias para las transformaciones no se llegan a comunicar. Entonces, la asignación de los cargos de gestión pedagógica la hace por lo general el director de la USE, no necesariamente con criterios técnicos, pero entre docentes que hacen labor pedagógica y que no han tenido otro tipo de entrenamiento y muy rara vez por administradores.

Estas dificultades en la organización y recursos de personal del ministerio han marcado fuertemente la naturaleza de la ejecución de las dos normas que acá estudiamos. En la práctica es la dinámica local la que define las características de las acciones tomadas para el cumplimiento de estas medidas de desconcentración de responsabilidades tendientes a la descentralización educativa.

Capítulo III

Las Normas Decentralizadoras: La Resolución Ministerial 016 de 1996 y el Decreto Supremo 007 del 2001

“Otorgar a los Directores niveles de decisión vinculados a la gestión de recursos humanos y financieros que les permita consolidar su conducción en relación a los maestros, alumnos y padres de familia”

(“Lineamientos de Política Educativa” R.M.016-96-ED)

“Todo centro educativo público y privado debe contar con su propio Proyecto Curricular de Centro que contiene las características, necesidades, demandas y potencialidades específicas de sus alumnos, en el marco del PDI y de los lineamientos de política regional”

(“Currículo” Gestión Pedagógica D.S. 007-2001)

En la formulación inicial de esta investigación, queríamos examinar las reales consecuencias de la aplicación de la R.M. 016, considerando el desempeño de los actores que por sus funciones o pertenencia a la comunidad educativa y su influencia en la real aplicación de la norma. Sin embargo, antes de iniciar la primera etapa del trabajo de campo, la R.M. 016 de 1996 fue reemplazada por el D.S. 007 en el 2001, y como consecuencia, nos ha tocado observar en realidad dos normas y con ello dos momentos distintos de la aplicación y los efectos de estas normas. En el caso de la R.M. 016 de 1996 pudimos obtener información sobre su aplicación luego de cinco años de vigencia, en el caso del D.S. 007 del 2001, solo su inicial aplicación. Aunque se trata de dos normas, no es incorrecto decir que en realidad ellas reflejan una misma propuesta. Una es la predecesora y la otra es la versión complejizada y renovada de la primera. Ambas en conjunto retratan la evolución de la propuesta descentralizadora para la educación peruana creada entre mediados de los 90s e inicios del siglo XXI.

Por ello, en este breve capítulo procedemos a describir ambas normas con dos objetivos. Primero queremos resaltar las características formales que ellas tienen. Así queremos hacer evidente cómo el formato de estas disposiciones legales ha orientado en la práctica la forma parcial en que se las ha hecho realidad. Segundo, queremos que el lector centre su atención en los procesos y mecanismos administrativos y pedagógicos con orientación descentralizadora propuestos en ambas normas. De esta forma será sencillo reconocer en el capítulo IV, donde se presenta la información empírica, cómo

estos procesos y mecanismos se llevan a la práctica o no, de acuerdo a las variaciones que cada uno de los tres casos del estudio de casos presenta.

1. Naturaleza formal de estas normas

Las características formales de ambas normas explican en buena parte su aplicación concreta. Es decir, el formato legal, en el que las disposiciones descentralizadas se presentaron y sancionaron explica no solo las dificultades específicas de su aplicación sino que también expresa el juego de fuerzas y la voluntad política subyacente existente en el sistema educativo al momento de su creación. Por eso es importante resaltar y describir la naturaleza formal de estas normas.

Ambas normas son, según reza su denominación formal en “El Peruano”, “*Normas para la Gestión y Desarrollo de Actividades en Centros y Programas Educativos*”. Sin embargo, su contenido es bastante más complejo e importante políticamente que el contenido acostumbrado para este tipo de normas. Y es que ambas normas son versiones *sui generis* de las “*Normas para la Gestión y Desarrollo de Actividades en Centros y Programas Educativos*”, un tipo de normas de uso acostumbrado antes del inicio del año escolar y al final de este cuando se necesita normar sobre la evaluación de los aprendizajes. Este tipo de normas siempre fueron elaboradas por el Ministerio de Educación con el objetivo de orientar las actividades de los centros y programas educativos en aspectos como matrículas, formas de evaluación y aspectos muy concretos de funcionamiento de los centros y programas educativos en todos sus niveles.

Antes de la R.M. 016, o sea antes del 1996, este tipo particular de norma se daba siempre al inicio y al final de cada año escolar en la forma de resoluciones ministeriales. Con la R.M. 016, además de continuar con el estilo de orientación de las actividades a las que nos referimos antes, se decidió combinar estas orientaciones tan específicas con la exposición de ciertos lineamientos generales de reforma de la educación, como fue en el 1996 la intención de descentralizar la gestión de los centros educativos para mejorar la calidad de la educación. Desde ese año además no se dieron más “*normas para la gestión....*” cada inicio y final de año, sino que se estableció la vigencia permanente de la R.M. a la que nos referimos. Con el D.S.007 se siguió la tónica iniciada con la 016, aunque complejizando y profundizando la exposición de objetivos reformadores. En el 2001 además, estas “*normas para la gestión*” aparecieron en la forma de un Decreto Supremo, una norma con mayor jerarquía legal, dada por el Presidente de la República

del Gobierno Transitorio Valentín Paniagua. Esta fue en realidad una estrategia para asegurar su cumplimiento.

2. Elementos centrales: ¿Qué proponen estas normas?

Dos principios elementales guiaron el diseño de las estipulaciones sancionadas en ambas normas. Primero, el amplio conjunto de funciones y atribuciones asignadas a los directores de los centros educativos promovería en ellos el establecimiento del modelo de un director ejecutivo o “director-gerente”, que con la libertad para administrar los recursos del centro educativo pudiera razonar y resolver las necesidades de este de una forma eficiente y eficaz, implementando la medida más adecuada y sorteando así las demoras y a veces la poca pertinencia de las soluciones implementadas por los organismos intermedios. El otro principio básico fue el que llamaremos de adaptabilidad o adecuación. Adecuación de todo lo que se elaborara en un formato estándar de nivel nacional a las condiciones específicas de localidades, distritos y provincias particulares (lo “local-regional” mencionado en las normas). De esta forma, por ejemplo el currículum nacional debía ser adaptado a las necesidades educativas de los estudiantes residentes en diferentes medios y regiones y once horas de clase podían ser usadas en cursos y talleres que se consideraran pertinentes a las necesidades de los niños y adolescentes. Por otro lado, el calendario escolar debía reflejar también una adecuación a las características climáticas y productivas de las zonas en las que los colegios se ubicaran.

En ambas normas se resalta el carácter central de la figura del Director. Esta mención inicial abría el listado de funciones encargadas al director, que en el caso del D.S. 007, se extiende por un significativo número de funciones más:

“El Director es la primera autoridad del centro educativo y tiene como funciones las siguientes” (R.M. 016-96-ED)

“El Director es la primera autoridad del centro educativo, conduce sus actividades, lo representa legalmente y lidera la participación de la comunidad escolar” (D.S. 007-2001)

Entre todas estas atribuciones y funciones otorgadas al director en ambas normas, además de funciones generales y conocidas como “supervisar y evaluar las actividades administrativas y pedagógicas en coordinación con el personal directivo del centro educativo” (R.M. 016-96-2001), destacaron las funciones relacionadas con la

administración de recursos humanos, específicamente la posibilidad de elegir al personal docente y administrativo del centro educativo, evaluarlo y ratificarlo o reemplazarlo de ser necesario. También destacan las funciones relacionadas con la administración de los recursos y servicios brindados por el centro educativo y la determinación de su presupuesto. Por otro lado también les fueron otorgadas importantes funciones de gestión pedagógica. La aprobación de la programación curricular, del sistema de evaluación de los alumnos y del calendario anual, sobre la base de “los criterios técnicos dados por el Ministerios de Educación y de acuerdo a la realidad regional y local”, destacan en este listado.

Por otro lado, en ambas normas se incluyeron estipulaciones orientadas a controlar la acción de los directores mediante una evaluación. En el D.S. 007 del 2001 otro elemento que sirve de contrapeso a la autoridad del director es el Consejo Escolar (explicaremos esto luego).

“El director del centro educativo será evaluado cada dos años a partir de la fecha de su designación. La gestión eficiente del director será reconocida con el otorgamiento de premios y/o estímulos que serán determinados a través de las autoridades competentes del Ministerio de Educación” (R.M. 016-96-ED)

“El director del centro educativo público es evaluado para los efectos de su ratificación o reemplazo, de acuerdo a las disposiciones pertinentes” (D.S. 007-2001)

Sin embargo, estos procesos de evaluación a los directores no fueron registrados y la poca información sobre los procedimientos específicos para este tipo de evaluación muestran que su aplicación no era extendida aun. En el caso de los directores con plaza de nombramiento, cuyas funciones son reguladas por su status como nombrado/a, una evaluación de esta naturaleza resulta difícil de imaginar.

En la R.M. 016 de 1996 se esboza gruesamente una estrategia para poder instituir este nuevo perfil de director, pero, la motivación a la base de esta estipulación siguió al parecer otro camino o estrategia de aplicación y como se ha visto desde 1996, un trascendente programa de capacitación en gestión de la educación, PLAN C-GED, fue creado y extendido a diferentes grupos de directores y regiones del país.

“El Ministerio de Educación promoverá el desarrollo de una especialidad de gestión escolar para los graduados de las universidades e institutos superiores pedagógicos que desempeñen cargos directivos en los centros educativos públicos” (R.M. 016-96-ED).

a. Gestión Institucional

Planificación

Desde la R. M. 016 se introducen innovadores instrumentos de planificación que incluyen entre los más importantes un Proyecto de Desarrollo Educativo, dentro del cual esta incluido el Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI), que en su evolución, sobrepasó en importancia al Proyecto de Desarrollo Educativo, convirtiéndose en el otro instrumento central de planificación junto al Proyecto Curricular de Centro (PCC), éste último referido a lo pedagógico. Entre los instrumentos de planificación que podemos caracterizar como secundarios, estas normas también incluyen el Plan de Trabajo Anual, el Reglamento Interno, y los Informes de Gestión del Director cuya función es evaluar los logros y dificultades del periodo, para así -inferimos- identificar muchas de las modificaciones a realizar en los instrumentos de planificación del siguiente año. Este último instrumento solo es mencionado en el D.S. 007 del 2001. Estos son los párrafos específicos en ambas normas en los que se describe estos instrumentos y sus funciones.

R.M.016 –96-ED

“El director del centro educativo es el responsable de la preparación, con participación del personal docente y no docente, del proyecto de desarrollo institucional del centro educativo y del plan de trabajo anual. El plan será aprobado antes del inicio del año escolar y su estructura será decidida por el directo del centro educativo. Incluirá necesariamente en su programación, actividades de desarrollo del plan de estudios, el calendario cívico, sistema de evaluación, la calendarización de las actividades, el control estadístico. El inventario de bienes, el programa de mantenimiento y mejora de la infraestructura y equipos” (R.M. 016 –96-ED)

D.S. 007-2001

“Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI). Instrumento de gestión del centro educativo que orienta su trabajo pedagógico e institucional a mediano y largo plazo. Comprende: la identidad del centro educativo, su diagnóstico, su propuesta pedagógica y su propuesta de gestión institucional. En el ámbito rural disperso, se diseña un Proyecto de Desarrollo Institucional por cada Red, valido para todos los centros educativos que la integran y para su ámbito de influencia.

El Director del centro educativo conduce el proceso de construcción del PDI, con la participación de miembros de la comunidad escolar, lo aprueba por resolución directoral después de recibir la opinión del Consejo Escolar, donde lo hubiere. Lo envía, solo la primera vez o cuando se modifique, al órgano intermedio del Ministerio de Educación, el cual estimulara los proyectos más innovadores y viables. La modalidad de adultos de un centro educativos podrá tener su PDI, Reglamentos Interno y Plan Operativo diferente al de otras modalidades existentes en dicho centro” (D.S. 007-2001).

En el D.S. 007, se establece la elaboración de PDI de Red “para el ámbito rural disperso”.

Selección de Personal

Este es probablemente el aspecto que más atención suscitó entre los diferentes agentes del sistema (sobre todo miembros de los organismos intermedios, directores y docentes), y tal vez el elemento más saltante por el que empezaron a ser conocidas estas normas, poniendo en segunda fila las demás disposiciones. Un cambio central en la trayectoria de la R.M. 016 al D.S. 007 es que la disposición aparecida en la R.M 016 es sustancialmente extendida de la “selección y propuesta de contrato” del personal a la “selección y propuesta de nombramiento” del personal. Ambas normas consideran la inclusión de un Comité Especial de Evaluación en la responsabilidad de seleccionar y evaluar personal en adición al director.

R.M.016 –96-ED

“Seleccionar y designar al personal docente titulado y administrativo en función de las lazras que le corresponden al centro educativo y comunicar a la autoridad competente del Ministerio de Educación, la que deberá formalizar el contrato en un plazo no mayor de diez días.” (R.M. 016 –96-ED)

D.S. 007-2001

“Seleccionar y proponer a la autoridad educativa la contratación o el nombramiento de personal docente y administrativo que reúna los requisitos legales, en función de las plazas que correspondan al centro educativo publico, teniendo en cuenta la propuesta de la Comisión Especial de Evaluación de cada nivel o modalidad educativa, especificando la justificación del requerimiento y la duración del contrato. El órgano intermedio, de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos en la Ley N. 24029, formaliza el contrato o nombramiento en un plazo no mayor de diez días útiles. (...)

-A efectos de evaluar el desempeño de los docentes así como de proponer contrataciones y nombramientos de personal docente y administrativo, el director de centro educativo publico constituirá oportunamente un Comité Especial de Evaluación por cada nivel educativo existente en su centro educativo. Este Comité estará presidido por el director, quien solo tendrá voto dirigente, e integrado por el subdirector de nivel, un docente – elegido por la mitad mas uno de los docentes del nivel en asamblea convocada por el director – y un padre de familia con voz pero sin voto” (D.S. 007-2001)

Administración de presupuesto

Esta nueva atribución de los directores es el que implicaba las mayores repercusiones en las relaciones entre el director y los padres de familia organizados en la APAFA, con quienes debe llegar a acuerdos para el uso del presupuesto en la escuela.

R.M.016 –96-ED

“Planificar, organizar y administrar los recursos y servicios prestados por el centro educativo y representarlo legalmente. (...) Formular el presupuesto del centro educativo y velar por la correcta administración de los recursos propios informando a la autoridad competente del Ministerio de Educación” (R.M. 016 –96-ED)

D.S. 007-2001

“Planificar, organizar y administrar los recursos y servicios prestados por el centro educativo, siguiendo las orientaciones del PDI y las normas oficiales; y atendiendo equitativamente las necesidades de los diversos niveles y modalidades existentes del centro educativo (...) Formular el presupuesto del centro educativo público y velar por la correcta administración de todos los recursos, incluyendo los recursos propios” (D.S. 007-2001).

b. Gestión Pedagógica

Diversificación Curricular

Desde el MED se estableció normativamente la realización de la diversificación curricular tanto en R.M. 016-ED como en el D.S. 007-2001. En ambas normas se instituyó el deber de las Direcciones Regionales de Educación de elaborar lineamientos regionales para la diversificación curricular y la elaboración de Proyectos Curriculares de Centro (PCC) en los centros educativos.

El proceso de desarrollo curricular se inicia en la sede del MED, donde se elaboran los currícula básicos de aplicación a nivel nacional. Las instancias responsables de este proceso dentro del ministerio son las unidades de desarrollo curricular de las direcciones nacionales de los niveles de Educación Inicial y Primaria y de Educación Secundaria (respectivamente, la Unidad de Desarrollo Curricular y Recursos Educativos de Educación Secundaria, UDCREEIP y la Unidad de Desarrollo Curricular y Recursos Educativos de Educación Secundaria, UDCREES), mientras existieron, también tomaban parte en este proceso los equipos encargados de esta labor en la Unidad de Bachillerato y en la Unidad de la Secundaria Técnica.

El procedimiento para desarrollar la diversificación curricular por parte de los organismos intermedios y por parte de los docentes estaba explicado en un apartado llamado “Marco Operativo” situado al inicio de cada documento de la ECB para cada uno

de los ciclos que conforman el nivel de Educación. Primaria¹⁵. Los docentes fueron capacitados respecto a estos procedimientos de diversificación por diversos entes ejecutores del PLANCAD –Primaria desde el inicio de la implementación del actual currículo en 1996, aunque no sabemos con cuanta eficacia y claridad. Similar es el caso de la reforma de Educación Secundaria. Las diferentes versiones del Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria (el currículum reformado de este nivel) incluían un apartado al inicio del documento con la descripción del procedimiento a seguir por los docentes para diversificar el currículum. El entrenamiento relativo a estos procedimientos ocurrió parcialmente en las continuas aplicaciones experimentales de este nuevo currículo por parte del PLANCAD Secundaria y para una muestra significativamente menor de parte de la Unidad de Desarrollo Curricular de Educación Secundaria (UDCREES).

Lo que se promovía y promueve aun en el caso del área rural, o “ámbito rural disperso” es que la diversificación curricular se realice en el seno de la organización de redes educativas rurales.

La disposición a diversificar los currícula es una norma general para todos los niveles y variantes. En el D.S. 007 se aprecia mayor detalle y nuevos elementos en estas estipulaciones. Lo que ambas normas estipulan concretamente al respecto es:

R.M.016 –96-ED

“...se autoriza a los centros educativos, en el marco de la diversificación curricular y su realidad local y regional, a agrupar o globalizar contenidos afines de líneas de acción educativa y asignaturas. Asimismo podrán disponer de hasta un tercio del tiempo curricular total para la libre elección de asignaturas y contenidos adicionales, proyectos, talleres y clubes, los mismos que serán sujetos de evaluación e incluidos en la certificación de fin de año para tenerlos en cuenta en el sistema de promoción interna. Copia de lo que el colegio decida se remitirá la autoridad competente del Ministerio de Educación” (R.M. 016 –96-ED).

D.S. 007-2001

“Tercio curricular. Los centros educativos públicos y privados de primaria y secundaria de menores podrán disponer libremente del uso de hasta un tercio del tiempo curricular total para la realización de proyectos, talleres, clubes, cursos y demás actividades que contribuyan al logro de determinados aprendizajes considerados prioritarios, o de especial importancia para la realidad local o las necesidades específicas de los alumnos que se atiende (...)

Lineamientos de política educativa regional. Las Direcciones de los órganos intermedios de Educación elaboran oportunamente sus Lineamientos de Política Educativa Regional para

¹⁵ Detallamos este aspecto dado que un número muy importante de los docentes que no han sido capacitados por PLANCAD por ser contratados o por otras razones y de los especialistas de los OOII, han logrado informarse respecto del procedimiento de Diversificación Curricular propuesto por el MED solo a partir de este documento.

entregarlos a los centros educativos públicos y privados de su jurisdicción, con la finalidad que tengan un marco orientador para la elaboración de sus Proyectos Curriculares de Centro.

Proyecto Curricular de Centro. Todo centro educativo publico y privado debe contar con su propio Proyecto Curricular que contiene las características, necesidades, demandas y potencialidades específicas de sus alumnos, en el marco del PDI y de los lineamientos de política regional. Tiene carácter formativo para el centro; los docentes deben programar sus actividades de acuerdo con el” (D.S. 007-2001)

Calendarización

Asociada a la diversificación curricular esta es una cláusula que representa muy bien el principio de adecuación o adaptación que guía muchas de las estipulaciones de ambas normas. Sin embargo, pese a su pertinencia y urgente necesidad, esta atribución no fue aprovechada. En efecto, numerosos diagnósticos sobre las características de la escolaridad en zonas rurales, en las que el clima o las actividades agrícolas afectan gravemente la asistencia de los alumnos a las escuelas, han sugerido repetidas veces la necesidad de adaptar el calendario escolar a estas características. En el siguiente capítulo explicaremos las razones por las cuales esta oportunidad se desaprovechó. Aquí las disposiciones referidas a esta atribución en ambas normas:

R.M.016 –96-ED

“La calendarización del periodo de estudios es flexible, se ajusta a las características geográficas, económico-productivas y sociales de cada región. El año escolar tendrá una duración mínima de 36 semanas efectivas de clase” (R.M. 016-96-ED)

D.S. 007-2001

“La calendarización del periodo de estudios, para los centros educativos públicos y privados es flexible, se ajusta a las características geográficas, económico-productivas y sociales de cada región. Las fechas de inicio y finalización del periodo académico y vacacional, el horario de clases (allí donde los turnos sucesivos no impidan la flexibilidad) así como la definición de los periodos bimestrales o trimestrales, en los niveles inicial, Primaria y Secundaria, los determina el director del centro educativo, previa consulta con el Consejo Escolar donde lo hubiere” (D.S. 007-2001).

Tutoría

Despertó mucha aceptación e interés en los docentes y directores que se interesaron más (o además) por los aspectos pedagógicos de las normas descentralizadoras. El consenso alrededor de la necesidad de la “formación en valores”

de la educación peruana alentaba esta aceptación, aunque se esperaba pautas y entrenamiento que nunca llegaron, de modo que al asumirse que los temas a tratar en horas de tutoría eran muy delicados y sobrepasaban el entrenamiento de los docentes, estas no se usaron para esos fines. Esta disposición solo se incluyó en el D.S. 007 del 2001.

“En los centros educativos públicos y privados de primaria y secundaria se dispondrá, por lo menos, de una hora semanal para la labor tutorial dentro de la jornada laboral, la misma que no se debe ocupar con actividades administrativas, académicas o ajenas a la función misma de orientación” (D.S. 007-2001).

c. Organismos creados para participar en la gestión de los centros educativos

Con el Decreto Supremo 007 se intentó corregir muchas de las limitaciones de la R.M.016. Este es el caso de la inclusión de disposiciones en las que se ordenaba la organización de instancias que sirvieran de balance a la autoridad del docente y que por otro lado motivaran la participación de más actores en la gestión de los centros educativos generando así un clima de mayor confianza.

“Consejo Escolar.

El Ministerio de Educación propicia la participación de la comunidad escolar y su comunicación permanente con el director, a través del Consejo Escolar, que es una instancia consultiva del centro educativo, de carácter voluntario, que se reúne por lo menos tres veces al año.

Funciones del Consejo Escolar.

La función del Consejo Escolar es opinar, antes de su aprobación, sobre las siguientes propuestas:

- a) *Proyecto de Desarrollo Institucional*
- b) *Plan de Trabajo Anual*
- c) *Reglamento Interno*
- d) *Informes de la gestión del Director*

Miembros del Consejo Escolar.

El Consejo Escolar, en los centros educativos de la modalidad de menores, está presidido por el director e integrado, si los hubiere, por los subdirectores de cada nivel, un profesor y un padre de familia por cada nivel; un alumno de 3º o 4º de secundaria, y un representante de las instituciones de la comunidad directamente involucradas en el apoyo al PDI” (D.S. 007-2001)

d. Sobre los organismos intermedios

En los “Lineamientos de política educativa” de ambas normas se menciona la intención de la reforma de las funciones y tareas asignadas a los organismos intermedios. Este es texto relativo que se incluyó en el D.S. 007 (el de la R.M. es casi idéntico):

“Asignar a los órganos intermedios del sector educación formas de organización y funciones específicas que los constituyan en instancias de apoyo eficaz y eficiente a los centros educativos y a la comunidad” (D.S. 007-2001).

Resulta muy significativo que precisamente este aspecto, central para garantizar esta reforma, haya sido el que no se pudo llevar a la práctica. Además, precisamente, los organismos intermedios han representado consistentemente el mayor obstáculo para lograr los objetivos de las normas descentralizadoras. Otro hecho que permite comprender las tensiones y conflictos de intereses que la descentralización puede acarrear en un sector tan grande y complejo como es el sector educativo, es que ambas normas se hayan promulgado como “lineamientos” u orientaciones generales para el futuro y no como disposiciones para su aplicación concreta en el corto o mediano plazo, pues había clara conciencia de que sus implicancias afectarían intereses personales muy concretos en la estructura de poder entre los burócratas del ministerio en el país entero.

Capítulo IV

La Realidad de la Reforma; Estudio y Caracterización de la Aplicación de la Reforma en Ayacucho, Andahuaylas (Apurímac) y Cusco

“¿Especialista?, ¿especialista de qué?”

**(“Amanecer Andahuaylino” Programa radial de Andahuaylas
acerca de los especialistas de la DSRCH 03/2001)**

**“The schoolheadmaster is the level of management that will
experience the greatest change in role and responsibility over
the next ten years, and the level least prepared to do so”**

**(David W. Chapman. The Management and Administration of
Education across Asia: changing challenges)**

Es frecuente que quienes formulan las normas, así como los encargados de diseñar la estrategia de su implementación consideren concluido su trabajo antes de ver los resultados de sus propuestas. Sin embargo, lo que en la práctica sanciona la pertinencia y eficacia de una norma, es lo que ocurre con ella en la ruta que debe transitar a través de los organismos intermedios y en los centros educativos, donde las disposiciones ministeriales se cumplen, o por el contrario, se aplican en forma parcial, se neutralizan, o desnaturalizan de acuerdo a intereses muy particulares que es central tomar en cuenta para garantizar que los cambios se hagan efectivos. En este capítulo vamos a describir las diversas lógicas que definieron en la práctica los resultados de las normas de carácter descentralizador que hemos reseñado en el capítulo anterior.

Para darle al lector una imagen de los espacios en los que se define el destino de las normas, describiremos cada uno de los locales de los organismos intermedios que forman parte de este estudio pues la propia distribución espacial de las oficinas y dependencias en ellos, así como las características de los lugares en los que se atiende al público refleja las jerarquías y el uso del poder en estas instancias. Luego describiremos los procesos pedagógicos y administrativos al inicio del año escolar, en los que se presentan las oportunidades para aplicar las normas descentralizadoras. Intentamos en cada caso hacer evidentes los entrampamientos que ocurren, identificando y describiendo las actividades que realmente se llevan a cabo año tras año en los organismos

intermedios de acuerdo a su actual estructura y funciones. Finalmente, examinamos el rol que efectivamente juegan los actores involucrados en la concreción de las dos normas, tratando de hacer claras sus visiones del proceso así como sus tensiones con otros actores. En esta sub-sección nos concentramos en el rol de los especialistas pedagógicos y en menor medida, en el rol de los especialistas administrativos.

En la segunda sección de este capítulo, centraremos nuestra atención en los espacios micro-sociales que las escuelas conforman, mostrando las visiones de los directores, de los docentes y en menor medida de los padres respecto a las normas que nos ocupan. Al igual que en la sección anterior, dedicamos un momento a la descripción de los espacios y contextos administrativos, luego identificamos los periodos claves de aplicación de las normas en las escuelas, para finalmente, identificar las interpretaciones de la realidad que los docentes usan para enfrentar la tarea de la diversificación curricular.

La tercera sección de este capítulo esta dedicada a esbozar una imagen de los contextos regionales que explican en buena medida las variaciones que ha tenido la aplicación de las normas en Andahuaylas, Ayacucho y Cusco. ¿Qué rasgos institucionales regionales podemos delinear para cada caso?, ¿qué lugar tiene la educación en cada una de estas regiones? ¿Qué significado? ¿Qué pre-condiciones alientan o no una administración descentralizada de los servicios educativos?

Nuestro análisis considera los dos aspectos constituyentes de las normas descentralizadoras: en un caso nos referimos a la gestión institucional (autonomía de los centros educativos) y en el otro a la gestión pedagógica (diversificación curricular). Ambos aspectos han generado, como ya se ha dicho, estipulaciones que se han aplicado con notorio carácter parcial. Para cada uno de los dos aspectos, los actores centrales son distintos, pero todos tienen un papel importante. Hemos tratado entonces de identificar las particularidades de las prácticas así como de los obstáculos que dificultan la aplicación de las normas en cada caso.

1. ¿Cómo se aplican las normas descentralizadoras a través de la gestión de los Organismos Intermedios?

La estrategia de aplicación de la RM 016 se orientó a facilitar el objetivo de otorgar a los directores la gestión de los centros educativos. Así, se buscó crear las condiciones para contar con una administración más eficiente y localizada, que promovería la mejora

de la calidad de la educación. Para hacer efectiva esta estrategia se buscó formar en los actuales y futuros directores las capacidades y destrezas necesarias para su nuevo rol.

Sin embargo, ninguna de las dos normas contiene una propuesta de diseño del nuevo rol para los Organismos Intermedios en el nuevo panorama (administrativo, laboral e incluso social) que éstas buscaron crear.

Importancia de los organismos intermedios, estructura y funciones

Los especialistas pedagógicos y administrativos no se dedican en la práctica a efectuar labores de seguimiento y monitoreo de las actividades educativas debido a que no hay presupuesto asignado para que las cumplan y porque además en muchos casos, las escuelas son de difícil acceso y el personal es limitado. De modo que es en las direcciones regionales y en las unidades de servicios educativos donde se producen las principales interacciones entre los funcionarios de los organismos intermedios y los docentes y padres de familia. Por otra parte, y pese a las facultades otorgadas a los directores, es en estos organismos intermedios en los que tradicionalmente se realizan los principales procesos de provisión de docentes a los centros educativos, y donde la política educativa es “re-transmitida” desde la sede nacional así como modificada y desarrollada en algunos aspectos.

Para hacer más clara la descripción de las funciones y los procesos tanto pedagógicos como administrativos desarrollados por los organismos intermedios es importante describir las estructuras administrativas de estos organismos en el momento en que realizamos nuestra investigación (marzo-julio 2001). En general, los tres organismos intermedios según su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y su Manual de Organización y Funciones (MOF) tenían la siguiente estructura¹⁶ :

- ÓRGANO DE DIRECCIÓN
Dirección regional
- ÓRGANO DE CONTROL
Oficina de Auditoría Interna.
- ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO
Oficina de Asesoramiento Técnico

¹⁶ Para describir esta estructura, hemos usado centralmente el “Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección regional de Educación Cusco 2000” y “Manual de Organización y Funciones de la Dirección regional de Educación Cusco 2000”, estos documentos reproducen la estructura de las DREC y de la DREA.

Oficina de Asesoría Jurídica

- ÓRGANO DE APOYO
Oficina de Administración
- ÓRGANOS DE LÍNEA
Dirección Técnico Pedagógica
Dirección Técnico Cultural

En el 2001, el Ministerio de Educación en su R.M. 113-2001-ED¹⁷ estableció el cambio de la estructura orgánica de las Direcciones Regionales, promoviendo al interior de éstas la formación de dos áreas principales, una Dirección de Gestión Pedagógica y de una Dirección de Gestión Institucional. Esta nueva estructura correspondería a o lograría consonancia con la actual estructura de la sede del MED que se subdivide como hemos visto, en el Vice-Ministerio de Gestión Institucional y el Vice-Ministerio de Gestión Pedagógica. Mientras hicimos el trabajo de campo, ninguna de las tres direcciones que estudiamos había cambiado aún su estructura según lo normado.

De esta forma encontramos que estos organismos funcionan con una estructura en la que existe un conjunto de direcciones de funciones administrativas y otras direcciones con funciones propiamente pedagógicas. Entre las primeras están la Oficina de Asesoramiento Técnico, y la Oficina de Administración, la Oficina de Auditoría Interna y la Oficina de Asesoría Jurídica (en realidad se las nombra como “Dirección de Asesoramiento Técnico”, “Dirección de Administración” etc. generalmente exceptuando a las Oficinas de Auditoría Interna y Asesoría Jurídica que son sobre todo denominadas “oficinas” o “unidades”). Entre las segundas, están la Dirección Técnico Pedagógica y la Dirección Técnico Cultural. El principal organismo de gestión pedagógica y contraparte de las direcciones nacionales de cada nivel en la región es La Dirección Técnico Pedagógica, sub-dividida a su vez en unidades dedicadas a la Educación Inicial y especial, a la Educación Primaria, a la Educación Secundaria, Superior y de Adultos y Ocupacional. Por su lado, la Dirección Técnico Cultural, relativamente marginal en el funcionamiento de los organismos intermedios observados, se encarga de coordinar, programar y supervisar las acciones culturales y deportivas de la región educativa.

Como sugerimos antes, las direcciones de funciones administrativas suelen concentrar no solo poder sino también ascendencia sobre la administración general de la Dirección Regional o Sub Regional. La razón que explica esta asimetría, está en la naturaleza de

¹⁷ Lineamientos Generales para las Direcciones Regionales de Educación. RM 113-2001-ED.

las funciones encargadas a cada dirección, que parece emular la jerarquía de unos Ministerios (como el Ministerio de Economía y Finanzas) sobre otros (como el Ministerio de Educación). Entonces, las direcciones administrativas, tienen que ver con la asignación directa de los recursos (llámese presupuesto, plazas docentes u otros)¹⁸ de los que dependen las direcciones pedagógicas. Esto ocurre, a pesar de que las direcciones de funciones administrativas tienen también sus propias cortapisas y que los recursos con los que cuentan para su trabajo en la región son precarios y además no están bajo su total control, pues a la larga dependen de las decisiones que se tomen en los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y, desde luego, el MEF. En ese sentido es importante resaltar la existencia del “Sistema Integrado de Administración Financiera” (SIAF), que funciona en red con todas las instituciones públicas que son unidades ejecutoras de presupuesto. En las Direcciones Regionales y en la Dirección subregional observadas, constatamos que la única oficina que contaba con una línea dedicada de Internet, era parte de este sistema. A través de esta línea la administración de estos organismos informan sobre los gastos de su unidad ejecutora y a la vez consiguen información de la sede del MEF sobre las operaciones económicas aprobadas y para las que habría recursos. Pero pese a la función tan relevante de estas oficinas, el SIAF no tiene un lugar en el organigrama de las direcciones regionales.

La estructura orgánica de las Unidades de Servicios Educativos según los manuales de organización de funciones observados ¹⁹ consta de:

- ÓRGANO DE DIRECCIÓN: La Dirección de la USE
- ÓRGANO DE CONTROL: Oficina de Auditoría Interna.
- ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO : Área de Programación Educativa
- ÓRGANO DE LÍNEA: Área de Supervisión y Programas Educativos (ASPE).
- ÓRGANO DE APOYO: Área de Administración

¹⁸ Así por ejemplo, las Direcciones u Oficinas de Asesoría Técnica son responsables de “conducir, ejecutar y asesorar en los procesos técnicos de planeamiento, presupuesto, racionalización, estadística e infraestructura educativa” y las Direcciones u Oficinas de Administración son responsables de “la administración y desarrollo de del potencial humano, recursos financieros, económicos y patrimoniales de la dirección regional de Educación”. Ambas citas han sido extraídas del Reglamento de Organización y Funciones de la DRE de Cusco.

¹⁹ *Manual de Organización y Funciones 2001. USE Quispicanchis. Área de Programación Educativa. Urcos 2001.*

En el caso de la USE Quispicanchis en Cusco, como en otras USE de Cusco en ese momento, se había dividido el territorio en Comités de Coordinación Educativa (Cocoas). Estos constituyen en el Cusco el eslabón final de la estructura administrativa de Dirección Regional. Están a cargo de un Coordinador de COCOE, especialista de la USE enviado a trabajar y vivir en el área referida (generalmente en una capital de distrito) con el fin de monitorear y supervisar “permanentemente” según reza la intención, a los centros educativos que están a su cargo. Así en la USE de Quispicanchis existen los siguientes COCOE: el COCOE de Ocongate- Carhuayo, el COCOE de Ccatca, el COCOE de Marcapata- Camanti, a parte del área de influencia de la propia USE de Quispicanchis que tiene a su cargo los distritos de Urcos, Andahuaylillas, Quiquijana y Cusipata. Es notable sin embargo que estas Coordinaciones distritales no aparezcan como parte de la estructura descrita en el MOF de la institución.

La única ADE estudiada, la ADE de Pacucha en Andahuaylas (Apurímac), tiene formalmente establecido el siguiente personal:

- Coordinador de la ADE
- Especialista de Educación Inicial
- Especialista de Educación Secundaria
- Coordinadoras de PRONOEI
- Técnico Administrativo
- Trabajador de Servicio

Los casos estudiados

Como ya explicamos antes, realizamos nuestro estudio en los departamentos de Ayacucho, Cusco y en la provincia de Andahuaylas del departamento de Apurímac. Los organismos intermedios estudiados fueron: la Dirección Sub Regional Chanka (DSRCH), y una de sus Áreas de Desarrollo Educativo, la ADE del distrito de Pacucha en Andahuaylas, Apurímac; la Dirección Regional de Educación de Ayacucho (DREA) y la Unidad de Servicios Educativos de Huanta en Ayacucho; y en Cusco la Dirección Regional de Cusco (DREC) y la USE de Quispicanchis.

Figura 1: Organismos intermedios estudiados según caso

<u>Andahuaylas (Apurímac)</u>	<u>Ayacucho</u>	<u>Cusco</u>
Dirección Sub Regional de Educación Chanka (DSRECH)	Dirección Regional de Educación de Ayacucho (DREA)	Dirección Regional de Educación de Cusco (DREC)
Área de Desarrollo Educativo de Pacucha	Unidad de Servicios Educativos de Huanta	Unidad de Servicios Educativos de Quispicanchis

En ellos realizamos observaciones de los espacios, de las funciones y de las prácticas y realizamos entrevistas a especialistas, docentes y padres (*ver Anexo 1*).

1.1 Espacios y contextos administrativos

A excepción de la Dirección Sub Regional Chanka (DSRCH), situada en un local relativamente nuevo, las ***Direcciones Regionales de Educación*** de Ayacucho (DREA) y Cusco (DREC) ocupan locales en serio estado de deterioro, casonas antiguas a las que se ha hecho refacciones y a las que se ha agregado construcciones modernas para albergar algunas de las principales oficinas. Estos locales muestran una distribución espacial que generalmente retrata bien la preponderancia política de las oficinas con funciones administrativas por encima de las oficinas con funciones pedagógicas. En los tres casos, la distribución del espacio, en términos de amplitud, cercanía a la puerta principal y estado de las oficinas, hace notoria la diferencia entre las dos ramas de la estructura administrativa de estos órganos. Abundan en los alrededores las librerías y tiendas de abarrotes o pequeñas cafeterías donde además de fotocopias y servicios de tipeo se ofrece a la venta fotocopias de resoluciones ministeriales, decretos supremos y reglamentos que informan fragmentada y parcialmente a los maestros sobre las normas que organizan los concursos de nombramiento, contratación o reasignación de plazas (hecho vital en las preocupaciones de los docentes) y separatas de editoriales informales que informan por ejemplo, sobre la forma de elaborar Proyectos Curriculares de Centro (currícula diversificados) y Planes de Desarrollo Institucional, o sobre temas y conceptos

nuevos como “Principios Elementales del Constructivismo” (para la mayoría de docentes, la nueva tendencia que ha generado tantos cambios y ha promovido tantas nuevas exigencias a su modo de trabajar). Allí consiguen además información urgente y útil que puede servirles para sortear ciertos vacíos de información a la hora de participar en los temidos y odiados (pero a la vez necesitados) concursos de nombramiento, como son las separatas de preguntas y respuestas, o exámenes desarrollados de los concursos por un nombramiento para profesor o para director.

La ***Dirección Regional de Educación de Cusco (DREC)***, se encuentra ubicada en la Plazoleta de Santa Catalina, frente al convento del mismo nombre y a un costado del pasaje Kapchiquipllu, muy cerca de la Plaza de Armas. Ocupa una enorme casona colonial con tres pisos y tres patios interiores. Es una construcción que combina la piedra, el adobe revestido y el concreto en las zonas refaccionadas. En el primer patio, que es la sección más visitada de la DREC, están las oficinas de la Dirección de Asesoría Técnica, la Dirección de Administración, y la Dirección de Auditoría Interna, entre otras. El público tiene acceso limitado al segundo patio, debido a la precariedad de la antigua infraestructura y sólo algunas oficinas funcionan allí. En el tercer patio se encuentra la Dirección Técnico Pedagógica, con oficinas para las unidades de Inicial y Primaria y Secundaria. Las diferencias en la apariencia y equipamiento de las oficinas, reflejan bien la jerarquía del cargo y la importancia de sus ocupantes dentro de la estructura administrativa.

El contexto administrativo preponderante en la DREC en el período en que realizamos las entrevistas y observaciones parecía de mucha coordinación y trabajo en equipo, en especial entre los jefes de cada uno de los departamentos administrativos. La directora regional en ese tiempo era la profesora Marina Miranda y todos los días sostenía reuniones de coordinación con sus directores. Si hacía falta, también se reunía con los directores de las USE que se lo solicitaban. Debido al impulso de esta directora, se hizo habitual que para resolver un problema importante en una localidad alejada de Cusco, todos los directores de las oficinas de la DREC, especialmente los encargados de la gestión institucional, fueran en comitiva. Los profesores y trabajadores de cargos menos importantes que entrevistamos tenían una visión crítica y distante frente a esta directora. Una de las características más saltantes de la Dirección Regional de Educación del Cusco es que los profesionales que trabajan allí parecen haber hecho su carrera allí mismo, a través de los años. Todos los jefes de departamentos que entrevistamos habían trabajado varios años en sus respectivas áreas. Sin embargo, los directores regionales

por lo general provienen de la docencia universitaria, de otros cargos públicos, y son propuestos y erigidos en sus cargos por las autoridades regionales y sectoriales (CTAR, Ministerio de Educación), frustrando las aspiraciones de los funcionarios de carrera que trabajan por años en este organismo.

Pese a esto, era notorio que en Cusco los especialistas pedagógicos y su directora mostraban un interés muy claro en la innovación, de una manera muy propia, atribuible a la importante historia de intervención de proyectos educativos de diverso tipo que ONG, organismos internacionales, la iglesia y otros actores promotores del desarrollo han tenido en el Cusco. Por otra parte, muchos de estos profesores han participado como estudiantes o colaboradores en estos proyectos y se han formado conociendo tendencias innovadoras en Educación y Educación Bilingüe Intercultural. Esa experiencia y esos recursos, los hacen tomar con cierto desdén las actividades del MED en la zona, y fortalecen así cierta conciencia de autonomía respecto a las actividades nacionales del Ministerio. Sin embargo, hay actividades encargadas por el Ministerio y consultores específicos de este que mantienen legitimidad entre los especialistas pedagógicos, especialmente si reflejan conocimiento de Cusco y de las tendencias innovadoras que ellos aprecian.

La ***Dirección Regional de Educación de Ayacucho (DREA)***, también está ubicada en una casona antigua, en la calle 28 de julio, arteria muy concurrida de la ciudad de Ayacucho, donde docentes, estudiantes del Instituto Pedagógico (con el que la DREA comparte la casona), comerciantes del Mercado central de Ayacucho y público en general, contribuyen con su actividad a darle a esta institución una imagen algo caótica y de mucho tránsito, sobre todo en los meses previos al inicio del año escolar. Dos de los tres patios de esta casona albergan indistintamente las oficinas de las distintas direcciones de la estructura administrativa de la DREA. En este caso las oficinas de las direcciones de funciones administrativas se distinguen de las direcciones de funciones pedagógicas porque además de que concurre mucha gente, los jefes de estas oficinas tienen una oficina privada y porque estas han sido refaccionadas, logrando ambientes más cómodos y modernos (piso de cemento, techo, mayor luz), y porque cuentan con más computadoras. Un grupo muy importante de trabajadores y especialistas de la DREA mostraba abiertamente signos de insatisfacción respecto a las condiciones de su trabajo (incluido el estado de la casona) y sobre todo frente a las principales autoridades.

La insatisfacción, la fragmentación de la autoridad y el conflicto son los rasgos que caracterizan el clima de trabajo en la DREA. En el año 2000 nos tocó ser testigos de un

evento que refleja bien esta situación. El jefe de la unidad de Escalafón perteneciente a la Dirección de Administración, había recibido una directiva del entonces Director de Administración recientemente nombrado (proveniente “de fuera” de la dirección regional). Al recibir la directiva por escrito, el jefe de escalafón decidió no cumplirla por considerar que esa nueva autoridad advenediza no sabría cómo ejercer sus funciones. Como hemos señalado para el caso del Cusco, debido al modo en el que se asignan los cargos superiores ignorando la experiencia y trayectoria de los funcionarios locales, ocurre con frecuencia que los nuevos jefes no conocen la materia de su trabajo y para legitimarse se presentan con una excesiva (y defensiva) formalidad ante los trabajadores. Por otro lado, también es frecuente que inclusive si son personas competentes, si es que no provienen del mismo organismo, tendrán de todas maneras la oposición de sus subordinados, que, teniendo años de trabajo en ese organismo, los verán como jefes transitorios y advenedizos.

Pero esta no es la única fuente de conflicto. Los jefes de las direcciones de la rama institucional podían oponerse abiertamente a los de las direcciones de la rama pedagógica, y la cadena continúa, pues las distancias y conflictos se reproducen también entre los trabajadores de las direcciones de funciones administrativas y las direcciones de funciones pedagógicas, o inclusive pueden observarse entre los miembros de una misma oficina, no importando el rango de autoridad de los trabajadores y muchas veces tampoco el que se afecte el trabajo que la DREC debe prestar al público. De modo que el hecho aparentemente normal y corriente de seguir las instrucciones de alguien para desarrollar una tarea en un organismo jerarquizado, es constante fuente de tensiones y fricciones, pues parece en verdad recordar relaciones de sujeción o servilismo que no tienen que ver con la función técnica de la división de responsabilidades.

La sede de la ***Dirección Sub Regional de Educación Chanka (DSRECH)*** es un edificio de tres pisos que empezó a ser construido hace pocos años. Tiene la apariencia de una casa de estilo urbano moderno, con un muro con reja en la entrada, jardín, habitaciones con ventanas y puertas pequeñas (donde están las oficinas), pasillos domésticos, escaleras también estrechas (REG. IAN1). El terreno que ocupa este local fue comprado y la construcción sostenida, con dinero aportado por los trabajadores de la institución, dinero descontado mensualmente de la planilla en pequeñas proporciones. La continua construcción del edificio ha recibido también aportes en trabajo de parte de los trabajadores de la DSRCH. El edificio “está relativamente bien cuidado aunque prima una sensación de oscuridad y encierro en los pasillos por los que se accede a las oficinas del

primer y segundo piso, que es además donde deben hacer las colas los usuarios, que son centralmente maestros.”(REG IAN1).

Las ADE tienen oficinas sucursales en la sede de la DRESCH, allí se atiende a los docentes en los meses de enero y febrero, cuando se supone que los docentes ubicados en sus plazas han regresado a sus hogares en Andahuaylas. Las ADE se mudan completamente a la sede DRESCH, y en esos meses las computadoras y equipo se trasladan a Andahuaylas. En Marzo las ADE empiezan a mudarse de vuelta y atienden unos días en la ciudad de Andahuaylas y otros días en sus distritos de origen, por turnos. Es significativa la existencia de estas oficinas sucursales, ya que se revela iniciativa, comunicación con los docentes y esfuerzo por llevar a cabo un plan, una mejora, algo diferente de la apatía. El Coordinador de la ADE de Huancaray, primera en establecer una sucursal en la sede nos explicó la historia de esta innovación: un grupo de docentes solicitó este cambio por verano, ir a hacer los trámites hasta Huancaray estando en Andahuaylas significaba gastos en pasajes y tiempo. Entonces se realizó una votación entre todos los docentes que trabajaban en esa zona y se determinó la mudanza temporal (ENT IAN5). Las ADE de Pacucha y Pampachiri establecieron luego también sus sucursales en la DRESCH. Otro hecho que se revela con la existencia de estas oficinas sucursales es la mayoría o total residencia de los docentes en la ciudad, su pertenencia a ella y con ello, se puede vislumbrar un poco de la problemática de los docentes rurales y la educación rural: ¿qué tipo de afiliación tienen los docentes con las zonas en las que trabajan?

Algo que es peculiar a la DSRECH es la gran cantidad de computadoras que tienen. En cada oficina hay al menos dos computadoras, siendo que el promedio es casi siempre tres, si no es más. Incluso hay computadoras que “se han dado de baja” y se han “repotenciado” para que ser usadas en la ADES, mientras que en la Dirección Regional de Ayacucho, sólo habían unas pocas computadoras en oficinas consideradas especiales o más importantes.

Sobre el contexto administrativo, es notorio que los trabajadores mantienen un significativo sentido de unidad y organización concertada. El ejemplo de los aportes en dinero y en trabajo que han realizado a la construcción de la DRESCH es ilustrativo. Pudimos observar cómo para techar el tercer piso del local tanto los especialistas, los profesores y otros empleados varones subían por turnos a cargar ladrillos y ayudar a los dos únicos obreros de albañilería contratados por la DRESCH. La idea trabajar colectivamente para tener un “local propio” para la DRSECH muestra que quienes son

parte de ella se sienten miembros de una institución, aunque esto no significa que no existan conflictos. De hecho, ciertas disputas internas se notaban entre los especialistas pedagógicos recientemente destacados y los que quedaban de la anterior gestión. El motivo era el usual, el destaque de los nuevos especialistas había suscitado la salida de otros especialistas y con ello algún trabajo quedaba truncado y/o se avizoraba un cambio de planes. Pero el conflicto mas intenso observable estaba planteado entre los docentes organizados en el SUTEP, y la DRESCH en general, especialmente el área de administración.

Como parte de nuestro estudio, visitamos también las **Unidades de Servicios Educativos (USE)** y las **Áreas de Desarrollo Educativo**. En Cusco estuvimos en la USE de Quispicanchis y en Ayacucho observamos la USE de Huanta. En la DSRCH de Andahuaylas observamos un órgano distinto, y de menor nivel jerárquico, la ADE de Pacucha. Como en el caso de las direcciones regionales antes descritas, los espacios y estructuras orgánicas, explican mucho las condiciones en las que los actores se desenvuelven. Las USE en departamentos distintos a Lima y Arequipa están generalmente en las capitales de provincia, y son por lo general, instituciones públicas en las que se trabaja en condiciones precarias. Cada departamento muestra una estructura orgánica particular, pero en el caso de las USE observadas, hay siempre una unidad dedicada a la labor de asesoría y supervisión educativa y otras unidades dedicadas a labores administrativas (ver estructura ya descrita líneas arriba). Allí, aunque en menor medida que en las direcciones regionales, llegan los docentes en los meses previos al inicio del año escolar con el fin de buscar plazas docentes. Allí van mensualmente los docentes a recibir sus cheques y eventualmente a recibir asesoría pedagógica. Profesores de las diferentes comunidades y distritos de la provincia, de las escuelas unidocentes y multigrado visitan estos organismos, generalmente los viernes, en tránsito hacia sus hogares, para llevar documentos formales que son pedidos por la USE o para hacer requerimientos específicos para su escuela o para ellos mismos. La ADE, es un organismo mucho más pequeño y es básicamente de supervisión y monitoreo del trabajo docente.

La **Unidad de Servicios Educativos de Quispicanchis**, está ubicada “en la Plaza de Armas del distrito de Urcos, capital de la provincia de Quispicanchis. Se encuentra en el segundo piso del mismo edificio que ocupa el mercado municipal. La USE, al igual que la mayoría de instituciones públicas (Municipalidad Provincial, Oficina de la Presidencia

de la República, Gobernación Provincial, etc.), se sitúa en el área de mayor movimiento del distrito” (REG. ICU2). Es un local pequeño, de oficinas estrechas aunque organizadas y ordenadas. Los servicios higiénicos son silos compartidos con los usuarios del Mercado Municipal, al que se puede acceder desde las oficinas de la USE. Sólo la oficina de la secretaria de la dirección y dos oficinas de funciones administrativas cuentan con computadoras. Además de la dirección, las otras oficinas de la USE son el Área de Supervisión Pedagógica Educativa (ASPE), el Área de Programación, la Oficina de Administración de Personal, y la Oficina de Auditoría. En las librerías situadas alrededor de la USE en la plaza, se venden copias de las resoluciones ministeriales y los decretos supremos publicados en el diario El Peruano.

Nada distingue a la casa de dos pisos que ocupa la **Unidad de Servicios Educativos de Huanta** del resto de la cuadra frente al colegio Gonzáles Vigil, el más prestigioso de la provincia. Las habitaciones de la fachada albergan las oficinas, y en las habitaciones interiores viven familias. En el primer piso funcionan además de la mesa de partes, las especialidades de inicial, primaria y secundaria y su coordinación. En el segundo piso funcionan las oficinas administrativas, la oficina del director, Asesoría Legal, Administración, Tesorería, Escalafón, Auditoría Interna, Abastecimiento y Sistema de Personal.

El **Área de Desarrollo de Educación de Pacucha**, ocupa también el espacio delantero de una casa en una de las solitarias calles de la capital de provincia, a unas 2 horas de la ciudad de Andahuaylas. Este local alquilado a una familia local, es apenas una habitación que alberga siete escritorios, en los que trabajan generalmente un especialista de Educación Inicial, un especialista de Educación Secundaria y dos coordinadoras de PRONOEI, además del Responsable o Jefe de la ADE, un trabajador administrativo que cumple múltiples funciones y un trabajador de servicio que también es auxiliar de oficina. Hay una computadora, y pocos implementos de oficina, la habitación está decorada por múltiples afiches y muestrarios que las coordinadoras de PRONOEI elaboran constantemente en el día. Los trabajadores de esta ADE llegan desde Andahuaylas alrededor de las 9 de la mañana y luego inician sus labores de supervisión de las actividades educativas en las escuelas de la provincia, hacia donde se dirigen a pie o en auto si es que hay uno disponible. Si tienen oportunidad (hay que esperar un turno) pueden pedir también la camioneta de la DSRCH y así llegan a las escuelas más lejanas. También permanecen en la oficina si deben “adecuar” las directivas y normas enviadas

desde la Dirección Sub Regional o si deben elaborar oficios y citaciones a los directores, así como tramitar formalmente la solución a uno de los frecuentes conflictos entre dos o más docentes de una escuela. (REG. IAN2).

1.2. La aplicación de las normas descentralizadoras en los organismos intermedios.

Durante las semanas previas al inicio del año escolar y el mes de agosto, se da una de las dos ocasiones en las que se define la aplicación de la R.M. 016 y el D.S. 007. La primera etapa es sin duda la más importante, y es la que decidimos observar. Durante esas semanas se asignan las plazas docentes, y es una oportunidad precisa para observar si los directores pueden ejercer la autonomía sobre la gestión de los centros educativos que ambas normas les otorgan. Además, antes del inicio de año escolar se deben formular los lineamientos regionales que orientarán la diversificación curricular, y los organismos intermedios suelen realizar los llamados “talleres de inicio”, en los que los especialistas buscan informar a los docentes de su Área de Ejecución (AER) acerca de las disposiciones establecidas en las *“Normas para la Gestión y Desarrollo de Actividades en Centros y Programas Educativos”*, promulgadas anualmente por el Ministerio de Educación en los meses de febrero o marzo. A mitad del año escolar también se pueden realizar talleres de capacitación, y muchas veces se hacen cambios en la asignación de plazas.

En esta sección entonces daremos cuenta de lo que ocurre antes del inicio del año escolar en los organismos intermedios, describiremos los procedimientos administrativos y pedagógicos pautados para esa etapa del año y mostraremos cómo estos procedimientos posibilitan o truncan la aplicación de las normas descentralizadoras. Ahora bien, cabe explicar que los procesos administrativos y pedagógicos propios de este periodo del año descritos en esta sección fueron observados en marzo del 2001²⁰. Al diseñar el proyecto esperábamos hacer nuestras observaciones en relación con la R.M. 016, sin embargo, lo que nos tocó ver fue el proceso de aplicación de la norma recientemente publicada, el D.S. 007. Por lo tanto, nuestra descripción de los entrapamientos o tendencias positivas

²⁰ Ver Anexo sobre instrumentos para la Etapa 1 y la Etapa 2 de la investigación. En el caso de Cusco, la descripción de los procesos administrativos y pedagógicos se ha enriquecido de manera importante con la participación de Tania Vásquez en la investigación sobre los procesos administrativos y pedagógicos que influyen en la calidad de la Educación Rural llevada a cabo en el 2001 por lo que era en ese año la Secretaría Técnica de Educación Rural del Ministerio de Educación, en la que ella participó como parte del equipo de

hacia la aplicación de las normas descentralizadoras que ofrecemos, responde a la aplicación del D.S. 007, que era la norma vigente en ese momento. Lo que estamos haciendo es proyectar estos hallazgos retrospectivamente a los 5 años de vigencia de la R.M. 016. La información que recogimos nos lleva a pensar que esto es pertinente pues tenemos evidencias de que ambos procesos fueron muy similares. Tomándolos con cuidado, estos hallazgos reflejan bien lo ocurrido en los organismos intermedios estudiados desde 1996. Sin embargo cabe señalar que las normas que el Ministerio emite cada año, constituyen una fuente importante de variaciones en estos procesos.

A. Andahuaylas, querer y no poder: la Oficina de Personal y las nuevas atribuciones de los directores

Los directores y sus esfuerzos por controlar la asignación de plazas.

1. Durante el período de asignación de plazas docentes, observamos algunos hechos en Andahuaylas que nos mostraron signos importantes de la aplicación del D.S. 007. Los directores de EPM (Escuelas Primarias de Menores) y CSM (Colegios Secundarios de Menores), y los Comités de Evaluación formalmente constituidos de acuerdo al DS 007, publicaban anuncios en los que se ofertaban plazas para docentes de diferentes especialidades, con el fin de proponerlos ante el órgano desconcentrado (la Oficina de Personal) para llenar las plazas docentes asignadas a su centro educativo. Muchos docentes a todas horas leían “avisos”, “comunicados” y “requerimientos” como los siguientes, pegados en la pared, en paneles de madera, o en los muros externos de la DSRECH, buscando una posibilidad de trabajo:

Aviso

Se requiere un docente de la Especialidad de Ciencias Sociales para el dictado del curso en el CSM José Carlos Mariátegui.

La Dirección

Aviso

La EPM N° 54105 de San Jerónimo pone en conocimiento la existencia de una plaza vacante en calidad de reemplazo por tres meses.

CRONOGRAMA:

- *Publicación de plaza (día 02 de marzo)*

investigadores, a cargo del departamento de Cusco.

- *Evaluación de expedientes. Entrevista personal y publicación de resultados (día 05 de marzo).*

La Dirección.

Aviso de Convocatoria

Existe plazas (sic) vacantes de contrato para docentes titulados, en el colegio secundario de menores "Dos de mayo de Huancaray"

Una plaza: Especialidad de Biología.

Una plaza: Especialidad de Ed. Artística.

Una plaza: Especialidad de Inglés.

Una plaza: Especialidad de Agropecuaria.

- *Presentación de solicitudes y/o expedientes, según las normas legales en la Dirección del C.S.M. Dos de mayo de Huancaray hasta el día 16/03/01.*
- *Evaluación de expedientes y entrevista personal el día 19/03/01.*
- *Informe de resultados al órgano intermedio el día 20/03/01*

Huancaray, 12 de marzo del 2001

2. Otro elemento que observamos en el proceso de asignación de plazas en la DRESCH fueron los pedidos de docentes que las comitivas de las comunidades campesinas realizaban ante la Oficina de Personal y a la oficina del Director Regional. Así, vimos grupos de padres y autoridades de las comunidades llevando varios oficios tramitándolos simultáneamente, con miembros de la comitiva haciendo cola en unas oficinas y otros en otras. Por ejemplo, para denunciar a docentes o directores que trabajaron en su comunidad, hacían gestiones en la Oficina de Asesoría Legal, y simultáneamente pedían a los nuevos profesores y nuevas plazas para sus comunidades en la Oficina de Personal (REG I AN 1).

Estas comitivas estaban formadas por 5 ó 6 personas que a veces incluían al director de la escuela de la comunidad en cuestión. Cuando los comuneros iban solos, el objetivo era pedir cambios en los docentes o directores asignados a sus escuelas debido a mal comportamiento o negligencia, o buscando la creación de una escuela para su comunidad. Cuando el director de la escuela era miembro de la comitiva, el objetivo solía ser conseguir la asignación de una o más plazas para su escuela, ya que los docentes eran insuficientes. Fue lamentable comprobar que muchas de estas comitivas no habían logrado sus objetivos por mucho tiempo, intentando lo mismo año a año.

3. El constante trajín y las conversaciones entre los docentes y entre ellos y el personal durante estas semanas, acelera el ritmo de las actividades de la DSRCH. Las colas son particularmente pobladas en dos oficinas: la Oficina de Personal y la oficina del Director Regional (REG. I AN1). Y allí encontramos otra de las principales características del

proceso de asignación de plazas en la Dirección Sub Regional Chanka en este momento del año. En la Oficina de Personal, que depende de la Dirección de Administración, es donde se decidían las asignaciones de plazas, escuela por escuela, docente por docente. Pero en este proceso, también existía un espacio importante para la intervención directa del Director Regional. O al menos así lo entendían los docentes que hacían primero una cola para presentar sus documentos en la Oficina de Personal y luego, inevitablemente visitaban al Director Regional, para asegurar su gestión o para cambiar la resolución dictada por la Oficina de Personal. En las colas de la oficina del Director Regional, los pedidos tenían el mismo objetivo: ser beneficiario/a de una plaza docente o encontrarla para hijos o parientes o de otro modo, pedir la asignación de más plazas docentes a una escuela con muchos niños. En otros casos, los docentes solicitaban el traslado de su plaza a otra localidad o cerca a la ciudad. Las razones para esto, eran generalmente graves problemas en la comunidad en la que se trabajaba o serios problemas familiares o de salud. En otros casos, se intentaba obtener una plaza cercana a la ciudad por comodidad. Pero todos inevitablemente, sentían la necesidad de hablar con el Director Regional.

En la DSRCH, la Oficina de Personal parecía funcionar más o menos autónomamente respecto del Director Regional. Ellos eran los que conocían las normas, y si encontraban contradicciones en ellas, las resolvían e intentaban administrar las plazas docentes presupuestadas para la Sub Región de Andahuaylas. Un signo de la autonomía con la que en la práctica funcionaba la Oficina de Personal, es que el Jefe de esa oficina concentraba todas las críticas de los docentes, mientras que el Director Regional era percibido benévolamente, como un docente de edad con disposición positiva hacia los docentes y hacia cualquiera que le solicitara audiencia. En una ocasión nos tocó observar desde dentro del edificio de la DRESCH una beligerante protesta de los docentes y el SUTEA. Las consignas y las proclamas de los líderes, plagadas de insultos, apuntaban exclusivamente al Jefe de la Oficina de Personal, ninguna consigna mencionaba al Director Regional. Éste, incluso salió a hablar frente a la manifestación sin mayor problema, aunque resguardado por la policía. El jefe de personal no hubiera podido hacer lo mismo.

4. Para decidir las asignaciones, los miembros de la Oficina de Personal toman como guía las apreciaciones que los especialistas, y fundamentalmente los Coordinadores de ADE, tienen sobre los directores y docentes asignados a un centro educativo. Por ejemplo, desde la Oficina de Personal se alcanza al Coordinador de ADE un Cuadro de

Asignación de Personal (CAP) de su ADE pidiéndole sugerencias. Éste, conociendo el desempeño de cada uno de esos docentes y directores y también el conflictivo panorama en que muchas veces funcionan las escuelas, sugiere cambios o de lo contrario valida una designación.

En conclusión, en Andahuaylas los directores, los comités de evaluación, los padres de familia y las autoridades de las comunidades campesinas (para el caso de las escuelas rurales), hicieron un importante esfuerzo por asumir las nuevas facultades que el D.S. 007 les otorgaba para el proceso de asignación de plazas. Los directores y comités de evaluación actuaron conociendo esta norma y trataron de hacerla efectiva, mientras que los padres y las autoridades comunales actuaron siguiendo sus acuerdos y no siempre conociendo que existiera una norma que podía favorecerles. Pero los miembros de la Oficina de Personal podían considerar o no la propuesta que los directores determinaban para sus centros educativos, una vez considerada, podían aceptarla o modificarla. Para tomar su decisión consideraban no sólo argumentos técnicos o legales, consideraban también las decisiones de nivel agregado que es necesario tomar cuando se distribuye a nivel regional un recurso escaso como las plazas docentes; además tenían en cuenta las sugerencias que los Coordinadores de ADE y de los especialistas en el Área de Ejecución (AER) de la sede efectuaban, y debían incluir también las orientaciones específicas que el Director Regional podía hacer en caso de interesarse especialmente por un docente individual, una escuela, o una comunidad.

Talleres de inicio: determinación del calendario escolar por la DSRECH y rápida formación de redes rurales educativas

Observamos que la Dirección Técnico Pedagógica de la DRESCH en pleno (incluyendo a los especialistas de Educación Secundaria) había realizado un taller de inicio en el que participaron todos los directores de la provincia de Andahuaylas de nivel Inicial y Primaria. El objetivo era informar sobre el D.S. 007 y proponer la forma de su aplicación en la provincia. Estos talleres son acostumbrados para “aperturar el año escolar” según la jerga de los especialistas, mas aún si se trata de las “*Normas para la Gestión y Desarrollo de Actividades en Centros y Programas Educativos*”, que como explicamos anteriormente informan sobre lo que el Ministerio de Educación determina que se haga en el año escolar que se inicia. En ese año, el 2001, la importancia del taller de

inicio era mayor, pues algunos directores que ya habían recibido la norma por medios individuales, consultaban constantemente cómo iban a aplicar esa norma.

Pero los contenidos de este taller y las orientaciones que en este se dieron, retratan bastante bien cómo se aprovecharon o no las oportunidades para aplicar el D.S. 007. Con ello también puede entenderse si las actuales condiciones en las que el sistema educativo funciona, permiten o no la aplicación de muchas de sus estipulaciones. En este taller de inicio ocurrieron dos cosas: la DSRCH propuso y determinó un mismo calendario escolar para todas las escuelas de la Sub Región en conversación con los directores y por otro lado, los especialistas formaron algunas de las directivas de las redes rurales (ENT IAN3 y ENT IAN4).

Según el D.S. 007 la determinación del calendario escolar - es decir, de las fechas de inicio y finalización del periodo académico y vacacional, así como de las definiciones de periodos bimestrales o trimestrales- es una atribución del director del centro educativo, y se realiza de acuerdo a “las características geográficas, económico-productivas y sociales de cada región”. Sin embargo, la organización del tiempo que caracteriza al sistema educativo como tal, las fechas en las que se asigna las plazas docentes, el presupuesto para el sector y la consiguiente ejecución de éste a nivel regional y provincial permite apenas variaciones mínimas en los calendarios escolares de cada escuela con respecto al “calendario global” del sistema educativo. Además, las acciones que el Ministerio de Educación planifica desde sus diferentes unidades en la sede, asumen este “calendario global” como inalterable y en consecuencia determinan la organización del tiempo de los centros educativos a nivel nacional, es decir de sus calendarios escolares. Por ejemplo, esto es lo que sucedió en Andahuaylas: las jornadas de capacitación a los docentes de PLANCAD-Primaria iban a iniciarse alrededor del 20 de marzo y durarían 10 días hasta el 30 de marzo. Luego, considerando el cumplir las 36 semanas de clases normadas por el Ministerio ya no iba a ser posible, según lo entienden los especialistas, extenderse luego de Navidad y Año Nuevo. Todos iniciarían clases el 2 de marzo. Así lo relata una de las especialistas de la DRSCH:

“Se puso a consideración a toda la asamblea con todos los directores y les llevamos una propuesta cumpliendo las mil horas y las 36 semanas, no pueden ser menos, y que las actividades extracurriculares que sean fueran de esas horas y hay que tratar de recuperar los días que se tenga que perder en los desfiles, deben ser 24 horas durante todo el año. Y, viendo que las implementaciones empiezan hasta el 30 de marzo, entonces ya no queda otra fecha para poder alargar el año porque el curso vamos a empezar el 2 de abril

por que no pueden empezar una semana antes por la implementación que les va copar los diez días anteriores, después tampoco se vienen la navidad y año nuevo” (ENT IAN4).

Otra de las estipulaciones que se implementó en este taller de inicio fue la organización de las redes rurales. Los especialistas tomaron la iniciativa de organizarlas motivados por el inicio de la aplicación experimental del Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PM CER) en la zona y buscaban extender, rápida y formalmente la organización de redes, elemento clave de este programa. Este esfuerzo sin duda bien intencionado estaba lejos de ser eficaz. No es difícil vislumbrar en esta actitud, una forma de proceder bastante generalizada. Primero se alienta la creación de las estructuras formales, como si su sola existencia garantizara la solución a los problemas, y luego, como en segundo término llega la preocupación por el contenido, la función y la actividad de estas estructuras formales ya establecidas, como puede verse con la descripción del acontecimiento que hace la especialista de Educación Primaria:

“Todo eso hemos hablado en reunión, hemos inclusive adelantado en formar las redes escolares ya hemos organizado internamente su presidente, secretario todo eso y su vocal y para que entre ellos puedan convocar y citen la primera reunión; el día que hemos tenido la reunión que ya citen la próxima reunión para que pueden empezar con su trabajo del PDI, que sí ya lo tienen avanzado que lo actualicen y reorienten y dentro de eso su PCC y cada centro educativo hará aparte su plan anual de trabajo sacando los objetivos estratégicos del PDI” (ENT IAN4).

En la ADE Pacucha, los especialistas entrevistados (ENT IAN7 y ENT IAN8) nos relataron algunas de las principales actividades y entre ellas estaba que en la semana anterior a la entrevista, el especialista de Educación secundaria había participado en una reunión de información sobre el D.S. 007. En su plan de actividades estaban las “reuniones de motivación” con los colegios de Pacucha sobre las sesiones de tutoría (otro elemento del D.S. 007), que parecían haber atraído su atención (ENT IAN7). Por su propia cuenta, este especialista había conseguido fotocopiar unos módulos de tutoría elaborados por algún consultor externo contratado por el Ministerio de Educación. Lo leía todo el tiempo en la oficina y era el material que iba a usar con los colegios a los que iba a visitar de dos en dos. Al día siguiente debía reunirse con el Colegio José Olaya Balandra y con el colegio Víctor Raúl Haya de la Torre.

Lo descrito en la ADE - Pacucha refleja bastante bien las posibles variantes de la aplicación del D.S. 007: un tema en particular, como el de tutoría llama la atención de un especialista que, motivado por las jornadas de capacitación (PLAN C- GED), por propio

interés o por la idea de tener algo que presentar como trabajo individual, se convierte de pronto en el aspecto central de la norma. Sin embargo, el material necesario para reorientar en nuevos términos esta actividad aún no era formalmente accesible. Como consecuencia, lo presentado a los docentes por parte del especialista aparecería para ellos complejo en exceso y además ajeno. Sin materiales que usar (a menos que ellos también fotocopiaran el grueso libro de módulos), y con el tipo de asimilación de la información que se espera de unas horas de reunión, las posibilidades de aplicación de estipulaciones tan racionales y positivas como las del D.S. 007 serían ciertamente parciales y limitadas.

Jornadas Pedagógicas: La elaboración de PDI y PCC:

Los organismos intermedios no podían hacerse cargo del entrenamiento que docentes y directores debían tener acerca de la compleja elaboración de los Proyectos de Desarrollo Institucional y los Proyectos Curriculares de Centro. Esta tarea estaba encargada a los entes ejecutores de las capacitaciones a directores y docentes.

En el caso de Educación Primaria, nivel en que se ha alcanzado la generalización de la aplicación de las nuevas estructuras curriculares, es decir donde la reforma se considera completa, los entes ejecutores siempre habían estado a cargo del entrenamiento a los docentes en esta nueva forma de enseñar. Por alguna razón PLANCAD-Primaria dejó de funcionar el año 2000 de modo que el entrenamiento sobre la elaboración del PDI y PCC para el año 2001 resultaba para todos claramente insuficiente. Solamente algunos grupos de directores habían recibido entrenamiento para elaborar el PDI o proyecto de desarrollo institucional, y dado que no es una herramienta pedagógica, no resultaba claro cómo usarla de parte de los docentes. Por otra parte, el PCC o plan curricular del centro, no estaba entre las prioridades en los contenidos planificados para las jornadas de capacitación a cargo de los entes ejecutores ni para PLANCAD-Primaria ni para PLANCAD-Secundaria. Solamente en las escuelas donde había empezado a funcionar la aplicación experimental del PMCER (Plan para el mejoramiento de la calidad de la educación en las escuelas rurales), se había otorgado igual importancia a los procedimientos para diversificar los contenidos en el aula y elaborar un PCC.

En el caso de Educación Secundaria, la Sub Región Andahuaylas había pasado por dos distintas experiencias desde que se inició la aplicación experimental del Diseño

Curricular de Educación Secundaria. La Unidad de Desarrollo Curricular de Educación Secundaria (UDCREES), parte de la Dirección Nacional de Educación Secundaria, tenía a su cargo la elaboración del nuevo currículo y había seleccionado una muestra de colegios distinta de la de PLANCAD, para aplicar la versión del Diseño Curricular Básico que se tuvo en 1999. La idea era validar el currículo, corrigiendo sus aspectos más débiles luego de aplicarlo convenientemente. En Andahuaylas la UDCREES seleccionó dos colegios. La UDCREES centraba los contenidos de su entrenamiento a los docentes en la elaboración del PCC y con ello en los contenidos de cada una de las nuevas Áreas Curriculares. El grupo de especialistas de la DRSCH con el que trabajó la UDCREES en 1999 había no solo adquirido gran experiencia, sino que había decidido trabajar en otros dos colegios, superando las expectativas de los consultores. La muestra de colegios en los que PLANCAD-Secundaria había aplicado el diseño experimental a través de sus entes ejecutores, no conocía mucho el procedimiento para la elaboración de un PCC ya que el aspecto central de los contenidos de sus talleres era la metodología constructivista y el trabajo en el aula.

En el inicio del año escolar 2001 los especialistas de Educación Primaria como de Educación Secundaria de la DRESCH habían sido cambiados. En el caso de Primaria, algunos “docentes capacitadores” de los entes ejecutores de PLANCAD-Primaria habían sido captados. En el caso de Educación Secundaria solamente quedaban dos de los especialistas experimentados en diversificación curricular, de modo que la información y el entrenamiento necesario para elaborar los PDI y los PCC en ese momento eran insuficientes y no había manera de extender el entrenamiento de manera homogénea entre los centros educativos.

B. Ayacucho: la ilegitimidad como obstáculo

Como ya explicamos antes, la primera etapa de nuestra investigación, estaba en parte dedicada a identificar los procesos administrativos y pedagógicos que ocurrían en este periodo del año, sin embargo en el caso de Ayacucho no nos fue posible conseguir entrevistas con los especialistas pedagógicos, ni de la DRSCH ni de la USE de Huanta por la explosiva situación de la Dirección regional al inicio del año escolar, con el local tomado por el SUTEP. Tenemos sí registros de las observaciones en ambos organismos intermedios y el seguimiento de la prensa escrita y radial a propósito de esos acontecimientos. También hemos usado las entrevistas realizadas a docentes, directores

y a un especialista de la DSRCH en la segunda etapa de la investigación. Es así que hemos podido recomponer lo ocurrido en esas semanas cruciales para el año escolar 2001 en Ayacucho.

Asignación de plazas: el centro del conflicto

En los tres casos observados, Ayacucho, Andahuaylas y Cusco el proceso de asignación de plazas generó serios conflictos con los profesores. En los tres casos, los docentes organizados en el SUTEP regional o en otra forma de organización decidieron presionar seriamente a la Dirección Regional de su Región haciendo uso de manifestaciones, tomas de local e incluso huelgas de hambre. En cada región las medidas de presión y las soluciones planteadas fueron distintas; los actores reaccionaron de distintas maneras y los resultados por ende también variaron²¹. En Ayacucho, sin embargo, fue donde encontramos mayores dificultades para lograr una solución a la ya complicada situación creada por las disposiciones referidas a la asignación de plazas dadas por el MED en ese mes y en los meses anteriores, las que resultaban contradictorias entre sí y por la latente y constante demanda de plazas en general, y de plazas en ubicaciones urbanas en especial, de parte de los maestros.

Así como en Andahuaylas, la Dirección Regional de Ayacucho era el organismo que decidía efectivamente la asignación de plazas. Lo resaltante es que ante las contradicciones existentes entre las normas, específicamente entre el D.S. 007 y el D.S. 020 -2001-ED que normaba la forma de proceder con los contratos en ese año, se puso en un lugar prioritario el parecer de los directores de modo que ellos fueron integrados a la maquinaria de la Dirección Regional en los procedimientos para la asignación de plazas, y de esta forma se intentó salvar la aplicación del D.S. 007. Esto es lo que inferimos de la explicación ofrecida por un miembro de la Oficina de Personal de la DREA en una entrevista radial (RAD IAY2).

En el D.S. 020, se dispuso que un criterio central de evaluación para decidir la contratación de un maestro fuera el lugar que hubiera ocupado en el último concurso de nombramientos. Más aún, en este D.S. hay una disposición transitoria en la que la aplicación del D.S. 007 se neutraliza por ese año. Cuando esto ocurre, luego de consultas al Ministerio de Educación en Lima, en Ayacucho se intenta cumplir de todas maneras la

²¹ Detallaremos mejor estos hechos y distinciones regionales cuando presentemos la sección final de este capítulo dedicada al esbozo de los contextos regionales.

disposición del D.S. 007 en la que se otorga a los directores la facultad de proponer a los docentes a ser contratados para su escuela, pero se agrega que tanto los directores y los Comités de Evaluación tendrían que integrar el puesto en el concurso como uno de los criterios para conformar la lista de docentes a contratar. Si bien el procedimiento parece accidentado, demuestra, de todas maneras el interés por aplicar el D.S. 007. Otra solución hubiera podido ser que los únicos que usaran el ranking para seleccionar a los docentes a contratar fueran los administradores de la Oficina de Personal de la DREA, luego de recibir las propuestas de los comités de evaluación y los directores, pero esto no fue lo que se decidió. Esta es la explicación del procedimiento seguido para los contratos, por parte de un miembro de la Oficina de Personal:

“Primeramente salió un decreto 007, este decreto normaba un caso concreto, la conformación de un comité de evaluación en cada centro educativo para que este comité de evaluación pueda recepcionar expedientes de los postulantes, evaluar y luego emitir la propuesta al órgano intermedio. A este decreto supremo refuerza este último la 020, también ratifica al anterior decreto precisando en los mismos términos que cada centro debe conformarse un comité de evaluación. Entonces, pero en alguna parte del decreto exceptúa dice por esta y única vez se cubrirán estas plazas contratadas tomando el ranking de cuadro de méritos que tenemos para efecto para el nombramiento de profesores. Entonces, esta es la precisión que me ha alcanzado el director regional de Educación, se ha hecho las consultas a Lima, existiendo algunas dudas, vacíos en este decreto 020. Entonces, ahora último tenemos que tomar en cuenta esta consideración, los postulantes a las plazas contratadas tengan que conversar con los directores, con los comités de evaluación llevando una constancia de su ubicación el en ranking, de acuerdo a eso estarían expeditos para acceder a una plaza contratada.

Locutor:

Qué pasaría si la comisión o el director ya ha evaluado, ya tiene personas

Entrevistado:

(...) hasta el día viernes de la semana pasada los directores han enviado sus propuestas a efecto de una evaluación a través de este comité, a ese caso se ha dado. Entonces, para hoy día la Dirección Regional de Educación va emitir un documento a fin de que canalicen en estos términos respetando el cuadro de méritos” (RAD IAY2).

El procedimiento para asignar las plazas orgánicas como era lógico esperar también estuvo determinado por el Concurso de Nombramiento ocurrido ese año:

“Locutor:

Qué pasa con las plazas orgánicas

Entrevistado:

Las plazas orgánicas vacantes van hacer cubiertas por nombramientos y no por contrato

Locutor:

Y con la segunda etapa

Entrevistado:

Esta segunda etapa ha iniciado ayer, entiendo que en el diario El Peruano ha salido publicado todas las plazas vacantes a nivel nacional y a partir de hoy empezamos con la recepción de documentos de los postulantes

Locutor:

A propósito de estos nuevos documentos, deben presentar quienes ya tienen expediente.

Entrevistado:

Sobre esto también se ha hecho consulta a Lima al Ministerio de Educación y ellos nos han señalado que para esta segunda etapa de nombramientos se va tomar en cuenta el ranking. Esto no se opone a aquellos profesores que hayan en el anterior no puedan presentar sus documentos". (RAD IAY2).

Un grupo de docentes inició las presiones a la DREA en conexión con el proceso de nombramientos, a las que se agregan luego las demandas por plazas para contrato. El día anterior a que se iniciara la segunda etapa del proceso de nombramiento, este grupo tomó el local de la DREA, justamente el día en que se empezaría a recibir los expedientes de los docentes interesados en concursar. Las demandas de los docentes sublevados eran bastante extremas y difíciles de atender. Los ocupantes del local de la DREA en declaraciones a un programa radial exigían la destitución de "toda la plana jerárquica" de la Dirección Regional "empezando con el Director Regional"; y "la anulación de los contratos irregulares que se han hecho desde esta institución" (RAD IAY2).

Luego de una reunión de diálogo entre las autoridades (Director Regional, Presidente de la CTAR, Fiscal y Representante de la Defensoría del Pueblo) y los profesores que tomaron el local, los primeros nombraron en sus declaraciones una tercera demanda que los docentes no habían mencionado en sus declaraciones: que todos los docentes que se encontraban allí en la toma del local de la DREA, tuvieran una plaza asignada sin que fuera necesaria ninguna evaluación. Este es el recuento de lo ocurrido por parte del Director Regional:

"El día de ayer hacia las ocho y media mientras yo estaba en una dirigencia en la Fiscalía de Prevención del Delito, el local fue tomado por unas veinticinco personas violentamente atropellando a los servidores del local. En cuanto me desocupé de esa diligencia, quise tomar contacto con estos señores y se negaron. Posteriormente el señor presidente de la CTAR como yo no podía hacer el aviso, ha hecho conocimiento de la Fiscalía de Prevención del delito y expresó su deseo de conversar sobre los reclamos que tuvieran, porque hicieron esta actitud sin presentar ninguna petición sobre la que debía pronunciarse la autoridad. Pues, obviando todas estas cosas, se hizo una reunión después del mediodía hasta las cinco de la tarde, en que la intransigencia de los señores no pudo viabilizar ninguna solución positiva al caso. Tienen tres peticiones, dos muy gaseosas y una muy concreta. Primero dicen destitución de todos los directivos del sector educación; usted sabe destituir implica una sanción por una falta grave y esto implica procesos largos y se

les hizo entender, pero ellos creen que destitución es que el señor presidente de la CTAR se presente allí y diga se destituye como si fuera una cosa elemental. El segundo petitorio fue que se deje sin efecto las contrataciones que ya se habían realizado, se les dijo que esas contrataciones serán dejadas sin efecto si se comprueba que hubo alguna irregularidad, porque no se puede decir dejen sin efecto los contratos sin saber si están correctas o no, puede haber tanta gente que esta correctamente ocupando cargo. Y, lo tercero y fundamental para ellos y lo más ilegal, es que exigen que esas personas que han tomado el local que sean contratados sin sujetarse a las normas establecidas en las disposiciones legales pertinentes como son los decretos 007 y el decreto 020 que norma las contrataciones (...). Llegado a este nivel el fiscal de prevención del delito y el delegado de Defensoría del Pueblo expresaron su extrañeza frente a esta actitud tan renuente y se retiraron haciendo constancia que no podían avalar una situación tan intransigente". (RAD IAY2).

Los docentes por su parte declararon sobre el mismo hecho:

"(...) esto se ha planteado ante la comisión que ha venido a ver este problema para ver si hay alguna solución. Esta comisión fue integrada por el presidente del CTAR, por el Fiscal y la Defensoría del Pueblo, al cual no hemos llegado a ningún acuerdo. Ellos piensan que este proceso de organización y destitución va durar mucho tiempo, nosotros pedimos la destitución inmediata por las constantes irregularidades que han sucedido en el pasado proceso de nombramiento" (RAD IAY2).

Quienes se sintieron amenazados por esta situación fueron los docentes que ya habían conseguido nombramientos, contratos o percibían que tenían posibilidades de ser favorecidos con una plaza en la segunda etapa de nombramientos, y expresaron su desacuerdo con esta medida de presión contra la DREA pues significaba una interrupción en el proceso esperado por ellos:

"Por favor, soy uno de los docentes no solamente yo sino muchos y cientos que estamos esperando el segundo nombramiento y quienes están tomando prácticamente la toma del local y todo eso, pues son personas que han terminado el año pasado y han terminado en institutos, porque si fueran de la universidad, somos unos cuantos los que somos de la universidad, y esperamos con mucha paciencia no haciendo problemas a pesar que estamos en números muy elevados en el ranking pero estamos esperando. A nosotros son los que nos perjudican porque tenemos tres, cuatro cinco años de trabajo, yo no sé lo que piensan esos señores, prácticamente no son personas cultas, son personas que insultan, agreden a nuestras autoridades. Eso no es de un docente, los docentes son personas que educamos, somos el ejemplo y de esa forma tomando locales son se van solucionar esas cosas." (RAD IAY2)

En el nivel provincial, de las Unidades de Servicios Educativos, los conflictos y las denuncias seguían un patrón similar y estaban, en casi en su totalidad, referidos al proceso de asignación de plazas. El caso que logramos registrar fue el de las denuncias cruzadas entre el Coordinador Educativo de Anco-Chungui de la USE de La Mar, y los representantes del "Comité de Profesores Titulados Desocupados de Huamanga". Al primero se le denunciaba por adjudicar plazas aunque no tenía facultades para ello, porque había sido visto entregando memorandos de adjudicación de plazas a un grupo

de docentes en la ciudad de Huanta a horas de la madrugada. Este a su vez se defendía explicando que esta era una simple entrega de documentos que se le había encargado a él con el motivo de facilitar la llegada de los docentes a sus plazas de origen. También se defendía acusando a uno de los principales miembros del “Comité de Profesores Titulados Desocupados de Huamanga” de conducta inmoral. Este es el registro del programa radial donde se expone este problema:

“(Coordinador de Anco –Chungui):

Eso fue la tarea que yo hice, por lo cual si otros profesores han interpretado mal, yo no estoy dispuesto a adjudicar las plazas, eso dispone las plazas para nombramiento, para contrata es la unidad de servicios educativos (...) Los docentes han sido nombrados y emitidos a mi autoridad, señorita periodista, por lo cual tenía que atreverme así.

Público (profesora):

Quiero hacer una denuncia del coordinador de Anco, me parece que está hablando. Ese señor coordinador es un corrupto igual que el director de USE de la Mar. En días pasadas han estado haciendo contrata a ocultas, nosotros estamos esperando como tontos allí, ese señor disculpe son unas basuras.

Locutora:

¿Cuándo han contratado en forma oculta a los egresados?, quisieramos saber....

Público (profesora):

La semana pasada el coordinador de Anco, de San Francisco, de Tambo han estado dando a su gente, a ocultas y nosotros ni siquiera sabíamos eso, cuando vamos a la USE de la Mar nos dicen ya han contratado y solamente a su gente, será egresados no sé quienes eran. Eso lo que han hecho la semana pasada y el director de la USE estaba en Ayacucho y no sabía nada según él”. (RAD IAY1)

En otra parte de la entrevista, aunque de forma anecdótica, se hacen evidentes las pocas posibilidades de entendimiento existentes cuando las partes no están dispuestas a perder de ninguna forma. En el fragmento siguiente un miembro del “Comité de Profesores Titulados Desocupados” critica al Coordinador por dos razones que se contradicen entre sí. Primero lo denuncia por uso indebido de funciones, pero al no tener argumentos suficientemente sólidos, denuncia la incapacidad del Coordinador para cumplir las mismas funciones que antes consideró ilegítimas. En este fragmento también puede observarse como el D.S. 007, presenta otras posibles aplicaciones, no necesariamente previstas. Por ejemplo, en este caso, al igual que en Cusco, se decidió que los directores “encargados” es decir, no nombrados no podrían asignar plazas, haciéndolo en su lugar los organismos intermedios. Lo particular en el caso que presentamos es que la responsabilidad es atribuida alternativamente a una agencia del Ministerio de nivel distrital, en este caso de dos distritos de la provincia de La Mar en Ayacucho, Anco y Chungui.

“Locutora:

Usted forma parte del comité de los profesores titulados-desocupados, que es secretario de prensa y propaganda, qué es lo que nos puede decir sobre la adjudicación de la Mar, de Anco- Chungui

Entrevistado:

Señora Zenaida, es bien sabido que hay corrupción. Ahora, qué ocurre aquí, el señor coordinador dice que yo no puedo disponer personal, entonces él esta de adorno, qué dice el decreto supremo 007, los directores deberían seleccionar a su personal del colegio. Pero, en esa zona sólo hay directores encargados, entonces el ente superior es la coordinación, él debería seleccionar su personal o también ratificar a esas personas que han destacado en esa zona, a mí se me quiere manchar, porque quiere profesores sumisos que no reclamen nada. Este señor coordinador no tiene capacidad, que primeramente me diga en qué norma se ha basado él para que contrate a estos docentes.

Locutora.

Perdón señor profesor, él ha aclarado que no ha contratado sino ha entregado los memorando de la use

Entrevistado:

Entonces el señor coordinador es un títere, no tiene capacidad porque no la usa inmediatamente porque él tiene que entregar un informe primeramente...”. (RAD IAY1)

Resulta difícil en verdad dar cuenta de lo que ocurrió realmente y cómo se adjudicaron las plazas docentes en La Mar, pero si es evidente que la legitimidad de los actores involucrados es frágil en todos los casos, y sea que las denuncias correspondan o no a la realidad, la desconfianza es generalizada y recíproca. Las denuncias públicas de corrupción y/o negligencia iban en todas las direcciones posibles, y no había ni un agente cuya autoridad resultara legítima para todos, lo que dejaba poco espacio para negociar. La naturaleza tan delicada del proceso de asignaciones produjo las mayores tensiones en el proceso de aplicar las normas descentralizadoras en Ayacucho. Tanto la R.M. 016 como el D.S. 007 fueron largamente sobrepasados por la problemática de los docentes, por su necesidad de trabajo, y por las debilidades del sistema educativo nacional reflejadas localmente de manera dramática.

En medio de esta situación plagada de denuncias y conflictos abiertos en todos los niveles, el Director Regional presentó su renuncia, pero esta no fue aceptada pues en ese contexto era poco viable encontrar un sustituto, sin agudizar más el problema .

Elaboración de los PDD y PCC: ausencia de información e insuficiente entrenamiento

De acuerdo a nuestras entrevistas, parece claro que el entrenamiento para docentes de secundaria sobre la elaboración de PCC estuvo a cargo de los especialistas de la DREA y la Unidad de Desarrollo Curricular y Recursos Educativos de Educación Secundaria (UDCREES). Sin embargo, este era a todas luces insuficiente. Las quejas sobre ausencia de material e información elaborada por el MED respecto a los procedimientos a seguir para elaborar un PCC era el reclamo constante (REG IIAY5 y REG IIAY6).

C. Cusco: Iniciativa y autonomía en el manejo de las normas.

Asignación de plazas: confuso panorama de normas y soluciones regionales

En Cusco conocimos el modo en que regularmente se efectuaba el proceso regional anual de adjudicación de plazas, más allá de lo que estaba establecido en el D.S. 007-2001 objeto de nuestro examen. Generalmente este era un complejo procedimiento que en términos reales, duraba dos o tres meses desde marzo hasta que los profesores quedaban más o menos establecidos en una plaza. La secuencia en ese proceso era:

- Primero los nombramientos²²
- Segundo, los contratos
- Tercero, se iniciaba la resolución de reclamos a las decisiones de nombramientos y contratos por parte del organismo intermedio.
- Cuarto, como resultado de estas soluciones a los reclamos y pedidos de los docentes se efectuaba las reasignaciones.
- Quinto era necesario realizar un proceso de racionalización por el que luego de matriculados los alumnos era posible reajustar la distribución de plazas de acuerdo al número de alumnos por grado y por cada centro educativo, enviando docentes a donde faltan y sacándolos de donde no son completamente necesarios.
- Sexto y final se produce la asignación final de plazas docentes.

En la DREC como en las USE debía constituirse un Comité de Evaluación encargado de estos procesos para su área de ejecución. En la DREC además se debía recibir la propuesta de los directores de los centros educativos de su área de ejecución (AER) de acuerdo a lo normado antes por la R.M. 016 y en ese año por el D.S.007.

En el 2001, la maquinaria de procesos que siempre se ponía en marcha en este periodo del año había seguido su acostumbrado funcionamiento. La diferencias estuvieron marcadas por dos cosas: por la gran cantidad normas intervinientes y los conflictos de aplicación creados entre ellas, especialmente en relación al D.S. 007; y por la *performance* de las autoridades nombradas por el Gobierno de Transición en la dirección de la DREC, caracterizadas por intentar soluciones en tendencia más democráticas y más eficientes que sus similares en el período anterior.

El proceso de asignación de plazas en la Dirección Regional de Educación (DREC) y sus Unidades de Servicios Educativos (USE), se realizó en un escenario de tensiones,

²² Ese año se realizó antes un corto proceso de racionalización que ya se venía organizando desde finales del 2000, en respuesta a las demandas de los docentes.

serios conflictos de normas y demandas y movilización de parte de los docentes ante las direcciones regionales de educación. Esto, al parecer se explicaba en parte por las dificultades propias del cambio de un tipo de gestión a otro, al producirse el Gobierno de Transición, dado que la nueva administración²³ intentaba realizar un conjunto de modificaciones tendientes a solucionar los problemas ya creados en la normativa efectuada por la anterior gestión y procuraba prestar mayor atención a las demandas de nombramiento de los profesores.

Así, entre mayo y diciembre del año 2000 y los primeros meses del 2001, se promulgaron alrededor de nueve normas referidas o relacionadas a los procedimientos de asignación de plazas, haciéndose más intensa esta situación en los meses de febrero y marzo, en un proceso difícil de promulgación y casi instantánea corrección de la ley recientemente promulgada o de alguna de sus partes. Estas son las normas que aparecieron en ese corto periodo:

1. **Ley Nº 27257.** Sobre la renovación automática de los contratos al 31 de diciembre de cada año. **Mayo del 2000.** (Gobierno anterior).
2. **Ley Nº 27382.** Ley de Nombramiento de Profesores Contratados al Servicio del Estado para su Ingreso a la Carrera Pública. **27 de diciembre del 2000.**
3. **D.S.006-2001-ED.** Reglamento de la Ley de Nombramiento de Profesores Contratados al Servicio del Estado para su Ingreso a la Carrera Pública. **13 de febrero del 2001.**²⁴
4. **D.S.007-2001-ED.** Normas para la Gestión y Desarrollo de las Actividades en los Centros y Programas Educativos. **13 de febrero del 2001.**²⁵
5. **D.S.009-2001-ED.** Sustituyen Artículo del Reglamento de la Ley de Nombramiento de Profesores Contratados al Servicio del Estado para su Ingreso a la Carrera Pública. **18 de febrero del 2001.**
6. **D.S. 010-2001-ED.** Suspenden cronograma de proceso de evaluación a que se refiere el Reglamento de la Ley de Nombramiento de Profesores Contratados al Servicio del Estado para su Ingreso a la Carrera Pública. **22 de febrero del 2001.**
7. **Ley Nº 27430.** Que modifica la Ley Nº 27382 y la convierte entre otras cosas en: Ley de Nombramiento de Profesores para su Ingreso a la Carrera Pública del Profesorado. En esta ley se considera para el procedimiento que destalla a todos los docentes que cumplan los requisitos tengan o no contrato vigente. **27 de febrero de 2001.**
8. **D.S. 017-2001-ED.** Reglamento de la Ley de Nombramiento de Profesores para su Ingreso a la Carrera Pública del Profesorado (la Ley Nº 27382 ya modificada). **20 de marzo del 2001.**
9. **D.S. 020-2001-ED** sobre la forma de proceder con los contratos.

²³ No nos referimos en este caso a los cuadros técnicos del MED sino a los que detentaron los cargos políticos (Ministro, Vice Ministros).

²⁴ Este D.S. tiene además una Fe de Erratas del 15 de febrero del 2001.

²⁵ Este D.S. tiene a la vez una Fe de Erratas del 16 de febrero del 2001.

A este listado debemos agregar las normas legales preexistentes con directa relación a los procesos de asignación de plazas. Solo así es posible entender el complejo panorama en el que la aplicación del D.S. 007 se iba a definir ese año. No es difícil inferir que algo similar ocurría los años anteriores con la R.S. 016, dado que esta forma de funcionar del sistema en ese año estaba lejos de ser solo coyuntural. Las normas legales preexistentes con directa relación a los procesos de asignación de plazas eran:

1. La **Ley del Profesorado de 1984** (Ley N° 24029)
2. La modificación de esta ley, la **Ley 25212**
3. El reglamento de esta Ley del Profesorado modificada, o sea el **D.S. 019** de 1990.

Desde Cusco, las llamadas a la Oficina de Personal (de nombramientos) de la sede del MED se hicieron constantes. Era necesario decidir cómo aplicar toda esta normativa, y elegir qué disposiciones se iban a preferir sobre otras.

En el caso del Cusco, se decidió considerar el D.S. 017, por lo que todo lo referido a la facultad de los directores de proponer a su personal quedó sin efecto. Según el D.S. 007-2001-ED “de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos en la Ley N° 24029 (Ley del Profesorado)” se debe “formalizar el contrato o nombramiento en un plazo no mayor de 10 días”. Esta misma disposición existía ya en la R.M. 016. El razonamiento era que el D.S. 017-2001-ED, Reglamento de la Ley de Nombramiento de Profesores para la Carrera Pública del Profesorado establecía como disposición complementaria que “*está en suspenso el Decreto Supremo N°007-2001-ED en lo referente a la contratación y nombramiento de personal docente, hasta la finalización del proceso de nombramiento establecido por el presente Reglamento*”. Como se puede notar la solución a un mismo problema, la confusa normatividad, es distinta en los tres casos del estudio. Por otra parte, el D.S. 020 referido a los contratos, que fue preponderante en Ayacucho, también se consideró en el caso de Cusco. La diferencia es que en este caso las propuestas de los directores fueron completamente dejadas de lado. Las propuestas de los directores se habían empezado a hacer y sin embargo, el D.S. 020 fue aplicado con carácter retroactivo y se anularon las acciones de los directores. Aquí una explicación relativa al caso de la USE Quspicanchis:

“Con este D.S. 20 nos especifica que por esta única vez debe atenderse de acuerdo al ranking de nombramiento.-Y este ranking está vigente hasta el 31 de julio de este año. [ha habido propuestas de los directores para los contratos] pero que no han sido atendidos,

porque el decreto se lo decía, que no debería... no se aceptaba todavía, incluso hemos tenido muchos reclamos referente a esto, porque los directores han contratado... han propuesto desde marzo, y desde el Ministerio de Educación, no nos han autorizado para dar ninguna contrata en esa fecha (...)en la parte complementaria, en su tercera parte complementaria, el D.S. 020 indica de que por esta única vez se tenga que adjudicar en base al ranking de nombramientos, y a partir del mes de agosto al posterior, pues, al... tiene que ser por propuestas de centros educativos, conforme indica el regional, ¿no?”(Especialista administrativo de la USE de Quispicanchis).²⁶

Así en la DREC los entrevistados que nos dieron información sobre el tema, se quejaban de la difícil situación en la que los había puesto la sede del MED al producir esta confusa normatividad, considerando que además debían enfrentar la demanda social del magisterio regional que en estos procesos se movilizaba, con el fin de intervenir en la organización del proceso y de anticiparse a lo que creían podía ser un “mal manejo de las plazas docentes” por parte de los funcionarios de la DREC. En Cusco hubo incluso una huelga de hambre de profesores frente a la sede de la DREC y movilización constante fuera de su local.

La nueva directora empezó su gestión enfrentando estos problemas. Las demandas de los profesores eran además variadas y competían entre sí. Estaban las demandas de los profesores que buscaban reasignación (fundamentalmente ya nombrados), las de los docentes que buscaban nombramiento y las de los docentes que buscaban contrato. Ante este panorama la directora regional decidió tomar las siguientes medidas:

- A tres días del proceso de evaluación cambió a todos los jefes de personal y directores de todas las USE con el fin de que “no estuvieran comprometidos” con docentes que pudieran haberlos influido para que los favorezcan.
- Ante los pedidos de los que buscaban reasignación antes que el proceso de nombramiento, decidió llevar a cabo una parte de las reasignaciones que ya se habían comprometido desde la anterior gestión. Así, también se podía liberar algunas plazas para nombramiento y posteriores reasignaciones del campo a la ciudad, demanda a la cual parece siempre muy natural ceder.
- Como se sabe, la asignación de plazas se realiza en los organismos intermedios de acuerdo a su jurisdicción, en esta ocasión dada la desconfianza de los docentes (según la directora de la DREC) en estos organismos, las comisiones de evaluación de

²⁶ Esta entrevista es parte de la investigación realizada por la entonces Secretaría Técnica de Educación Rural (STER) del Ministerio de Educación en la que participó Tania Vásquez para el caso de Cusco.

cada USE se trasladaron a la sede de la DREC, donde en un solo ambiente éstas trabajaron por dos días. En este público proceso de asignación de plazas participaron la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y también estuvieron miembros del SUTEP observando como se organizaba el cuadro de méritos producto de la evaluación para así determinar a qué docentes estas plazas iban a ser asignadas, cuadro que además serviría para todos los procesos siguientes luego del nombramiento, o sea contratos y posteriores reasignaciones. Este es el recuento del proceso brindado por la Directora Regional de ese tiempo, la profesora Marina Miranda²⁷:

“Con el proceso de nombramiento 5300 eran los pedidos, los expedientes; y 700 las plazas, incluyendo convenios; creo que fue el único momento en que me arrepentí de haber aceptado el cargo...(…)por otra parte, el ministerio ha sacado normas tan contrapuestas entre sí; por un lado la ley del profesorado que ampara a los profesores; por otro lado la 27382 y su Decreto Supremo que se derogó, apareció el 017 que no lo mejoró, lo entreveró más, y finalmente aparece un Decreto Supremo más loco, la 020; todo una cadena de laberinto; y todas eran... ambas eran leyes, y yo no podía superponer una frente a la otra, ¿no?...

(...) por otra parte, los de SUTEP decían: “Cómo es que van a nombrar a los maestros en la ciudad con tan pocos años de servicio, cómo es que primero se va hacer el nombramiento y cómo es que las reasignaciones no”; yo consultaba a Lima, llamaba para preguntar (...)...a veces sí me ayudaban, a veces ellos que no conocen la realidad también estaban preocupados, porque el problema fue de todo el país al final; todo el país estaba en desorden, creo que lo está. ..(...) me hicieron una huelga de hambre en el Convento de Santa Catalina en esos meses, pidiendo: primero reasignación y después nombramiento; huelga de hambre, y el 80% eran mujeres, más delicada la cosa, ¿no?; y todos los días los maestros gritando con banderolas; dialogamos con el SUTEP, el SUTEP no creía nada, nada...

Había un cuadro de reasignaciones que habían trabajado en diciembre del 2000; entonces, qué hicimos: primero trasladar, hasta ahora ya hemos trasladado 80 del campo a la ciudad; entonces aquellas [plazas] que quedaron ya disponíamos para nombramiento; entonces todo se calmó, y dijeron: “profesora, bueno, estamos convencidos de que no nos está fallando”. Ahora, en segundo lugar, disputieron que los nombramientos se hicieran en las USE, ¿verdad?.....en cada USE, que aquí están dispersas; y los maestros me decían: “profesora, usted es la última carta con la cual nos estamos jugando en educación”, Bueno, en el nombramiento... empezaron a presionar, a pedir que se centralice acá, todo el proceso; Lima nos daba 4 días, y ¿cómo en 4 días podíamos calificar 5300 expedientes?; y con un equipo que la misma norma limitaba... Por otra parte, se organizan los contratados y empiezan a presionar también, lo suyo, “que sí, que nómbrenos, que la norma dice eso, que no nos importa las reasignaciones”... y no sólo la 024, sino todos los que estaban sin trabajo; hasta que por fin, ellos decían “no queremos en las USE, en las USE pasan problemas, que chantaje, que las coimas, y esto... queremos que todo esté aquí, queremos que usted mire”...(…) ¿cómo voy a mirar 5300 expedientes?, no me pidan lo que ni siquiera es humano, “no usted tiene que mirar, sólo así vamos a estar tranquilos”; bueno, hasta que por fin llegamos a una medida que no sea ni la una todo, ni la otra todo; muy bien vamos a hacer en el Cusco, pero presentaban sus expedientes en las USE, y los equipos de cad USE vinieron; para esto ¿qué hice?, primero: cambiar a todititos los directores de USE....para... porque probablemente ya había mucha gente que se estaba

²⁷ Esta entrevista es parte de la investigación realizada por la entonces Secretaría Técnica de Educación Rural (STER) del Ministerio de Educación en la que participó Tania Vásquez para el caso de Cusco.

comprometiendo y...desconfiaba, ¿no?; entonces los cambié a... 72 horas antes de la calificación de expedientes, cambié a los jefes de personal que son lo más vulnerables, ¿no?; entonces vino gente que me dijo: “ya el SUTEP se quedó tranquilo”. Por otra parte, para el acto de evaluación, habilitamos el auditorio, mandé organizar y puse mesas, bastante separadas para cada USE ya les escribimos sus carteles, para que llegaran con sus expedientes; había una USE que tenía 1300, claro, son 5300 las que teníamos; qué hice, desde el primer momento en que se abre el acta de instalación para calificación, pedí la presencia permanente de Defensoría del Pueblo, de Fiscalía, de la prensa, también vinieron del CTAR, también vino un funcionario de Lima y...

...¿de qué unidad?...

...de nombramiento; entonces, todo mirado, ¿no?...

...¿del SUTEP?...

... del SUTEP, del SUTEP. Entonces, cada USE tenía su presidente, su representante del SUTEP, y su jefe de personal, que no era el mismo de antes; bajo su mirada pues; a veces hemos estado hasta medianoche porque los plazos nos vencían; y después Lima a veces nos decía “bueno, ya tengan dos días más” y nos hacía sufrir, porque para decirnos eso pudieron decirnos desde el principio, ¿no?, “tomen un tiempo más, de acuerdo a su realidad”. (...) pero lo que pasó al final, hubo otro problema, porque 4300... 4600 que se quedaron sin nombramiento no me iban a aplaudir, “es injusto, que los que tenían más años”, lo de siempre, ¿no? Así es; Lima no dejó ni un día para los reclamos; y empezaron a protestar, me rompieron el vidrio ahí de esta puerta; consulté con el doctor (...), me autorizaron entonces, dejamos 48 horas para las consultas, para los reclamos; se reclamó y se iban convencidos, ¿no?, de que lo que estaba diciendo... con la norma en la mano les... les explicábamos, y muy bien. Ahora, desde 1992 nunca se había hecho un cuadro de reasignaciones, del día a la noche; y muchos maestros que tiene 20, 25 años de servicio, quieren trabajar en la noche para hacer de día algo más; en este momento, hoy día... mañana estamos concluyendo el proceso de reasignación del día a la noche; y después abriremos otro proceso de reasignación del campo a la ciudad, en lo que dejen los de la noche; después llamaremos a un concurso de directores, de los que están encargados; entonces serán titulares y también quedarán plazas para reasignar. En fin, tratando de...

P: ...o sea, todavía no termina, no termina su labor de reasignación...

...nunca va a terminar, no, no, no; esta sería la segunda etapa, como está en la ley, como está en la ley; y vamos a atender reasignación por necesidad personal, por salud y por unidad conyugal; uno de cada uno, uno de cada uno, así, ya, ¿no?...

...bueno, pero ya han avanzado bastante, ¿no?...

...trabajamos noche y día. (Directora de la DREC Marina Miranda, marzo 2001).

Como se puede ver en este caso, los agentes centrales del proceso de asignación de plazas son también los organismos intermedios. Pero la DREC es la que tiene el papel preponderante.

Como dijimos antes, las disposiciones sobre propuesta para nombramiento y contrata de los docentes por parte de los directores en el D.S. 007 no se tomaron en cuenta este año (aunque todo indica que tampoco se hicieron efectivas en años pasados con la R.M. 016). Según los funcionarios administrativos esto ocurrió porque así se dispuso en dos normas (el D.S. 017 sobre nombramientos y el D.S. 020 sobre contratos). En el caso del Cusco los únicos que si pudieron proponer a su personal fueron los colegios de convenio como los centros educativos del Proyecto Fé y Alegría que tienen

otro régimen.

El Proyecto de Educación Rural de Fe y Alegría (PERFAL 44) existe desde 1995, año en que firmó su primer convenio con la Dirección Regional de Educación de Cusco, en ese momento trabajaba atendiendo a 30 escuelas rurales del ámbito de la USE de Quispicanchis en Andahuaylillas y Ocongate. Mediante este convenio, estas 30 escuelas quedaron bajo su responsabilidad y asesoría siguiendo siempre las pautas de política educativa de la DREC y del MED en general. Por esta razón en estas escuelas, PERFAL podía proponer la contratación y también el nombramiento del grupo de docentes de una escuela y designar al director a cargo. Para hacer su propuesta, PERFAL organizaba también su propio proceso de evaluación: se disponía la publicación de las plazas docentes disponibles, un comité de evaluación hacía una evaluación de expedientes y luego entrevistaba al profesor considerando su conocimiento del quechua y sus capacidades pedagógicas.

Sin embargo, registramos que esta disposición del convenio por lo general creaba malestar entre los funcionarios administrativos de la DREC y sobre todo de la USE Quispicanchis. Estos se quejaron sobre las dificultades para atender las propuestas de PERFAL (por la insuficiencia de plazas) o sobre el “desorden” que les causaba no poder controlar desde su organismo, la asignación de plazas en esas escuelas de acuerdo a los procedimientos que usaban para las demás.

Mas allá de todo lo anteriormente señalado, el problema de fondo parecía ser la constante y generalizada demanda por un mayor número de plazas docentes asignadas al Cusco. Recogimos esta demanda en la DREC, en la que los directores de sistema, es decir de la Oficina de Asesoría Técnica, de la Oficina de Administración y de la Oficina de Auditoría Interna se quejaban de la falta de 1500 plazas docentes para Cusco. Hacían esta demanda luego de haber hecho la asignación de plazas para nombramiento, que fueron 700. Por otro lado, la demanda de solicitudes de nombramiento fue de 5300.

Observamos que estas demandas se solucionaban generalmente poniendo a cargo a los profesores de más alumnos y también contratando docentes cuyos salarios empezaban a ser pagados por las municipalidades de la zona, por instituciones no gubernamentales, por empresas, o por los padres de comunidades que se ofrecían pagar

parte del salario, o el salario completo del docente contratado de acuerdo a este arreglo, en especies. Se esperaba que luego se regularizara la adjudicación formal de este tipo de plazas.

“Realmente a nivel de comunidades hemos llegado a tener esa acogida en dos comunidades....que pagaban cada uno a su profesor, pero el pago es con especies, no es con dinero, una parte es con dinero, ¿no?, le pagan al profesor con carne, con papas, productos que hay en la comunidad. Ahora, la municipalidad, bueno, por ejemplo la de Ccarhuayo, este año nos está apoyando con el pago de 11 horas para secundaria. Luego, el distrito de la alcaldía de Oncongate con un pago para 22 horas; y el distrito de Ccatca, que contrata dos profesores. (Especialista administrativo de la USE de Quispicanchis)²⁸.

Elaboración de PCC: Interesante elaboración de Lineamientos Regionales

Cusco fue el único caso en el que encontramos que la elaboración de los lineamientos regionales para la diversificación curricular dispuesta en el D.S. 007 y antes en la R.M. 016 se había iniciado y avanzado interesantemente. Nos sorprendió que los miembros de la DITEP (Dirección Técnico Pedagógica) hubieran asumido un interés tan genuino y autónomo respecto a la elaboración de estos lineamientos. Se notaba que le habían otorgado a su elaboración la importancia de una herramienta salvadora. Luego de varios años en que esta disposición había permanecido sin efectivizarse, ese año se había convertido en una de las tareas centrales. Por ejemplo, los planes de trabajo de la DITEP para ese año tenían programada la realización de un “Taller sobre Lineamientos Básicos de una Estructura Curricular Básica de nivel Regional”. También tenían prevista la constitución de un “Equipo Regional para la Diversificación Curricular del Nivel Primaria-Menores”. Más aún se había planeado algo que de todas maneras sobrepasaba lo dispuesto por la sede del MED: la elaboración del “Programa Curricular Diversificado Regional”²⁹ o como los especialistas de la DREC lo llamaban mas informalmente “un PC de Región”. Su razonamiento era que era necesario adecuar completamente el currículo nacional a la realidad de Cusco, e ir mas allá de solo brindar lineamientos regionales, creando un verdadero currículo regional.

[...] éstas [orientaciones que] tenemos [desde la sede del MED]son a nivel nacional y los problemas que se tiene a nivel regional no podemos decir que todos, todos estos

²⁸ Esta entrevista es parte de la investigación realizada por la entonces Secretaría Técnica de Educación Rural (STER) del Ministerio de Educación en la que participó Tania Vásquez para el caso de Cusco.

²⁹ “Indicadores de Gestión de la Unidad de Educación Primaria”. Cusco, mayo 2001.

problemas nacionales están [ocurren] ... en la región de Cusco, no. Estamos haciendo un trabajo bastante bueno [de adaptación] (Especialista de la DREC)

Este interés no solo se manifestaba en un plan de trabajo sino que también había generado ya su primer producto. En el taller de Lineamientos Regionales en el que participaron todos los especialistas de los organismos intermedios de Cusco, además de miembros de ONG y especialistas diversos, se había identificado “problemáticas” de ocho aspectos señalados de la siguiente manera: “Cultural”, “Educativo”, “Económico”, “Salud”, “Social”, “Ecológico”, “Político” y “Administración y Gestión”. A estas problemáticas se les había planteado “alternativas de solución”. Aquí presentamos primero algunas de las problemáticas identificadas en cada aspecto (las primeras cuatro de cada apartado) en este documento de nueve páginas³⁰:

• Cultural:

- *Pérdida de identidad cultural.*
- *Racismo y marginación social- cultural.*
- *Desprestigio de la lengua quechua frente al castellano.*
- *Desconocimiento de la cosmovisión [andina].*

(...)

• Educativo:

- *Indiferencia a la escuela porque “no es productiva”. Deficiente formación profesional.*
- *Falta de articulación entre niveles educativos. Bajo rendimiento académico. Tiempo inefectivo de trabajo educativo- docente.*
- *Evaluación de docentes no es considerada en su ficha escalafonaria.*
- *Alta tasa de analfabetismo.*

(...)

• Económico:

- *Baja producción agropecuaria. Migración Pendular.*
- *Bajo nivel de vida. Bajo costo de productos locales. Falta de apoyo técnico.*
- *Bajo nivel adquisitivo.*
- *Indiferencia de los actores educativos por la tarea productiva.*

(...)

• Salud:

- *Inaccesibilidad a los servicios de salud.*
- *Descuido de la salud, higiene personal y ambientes que se utilizan.*
- *Desconocimiento del valor nutricional de los alimentos (productos andinos).*
- *Deficiente coordinación de los servicios de salud social.*

(...)

• Social:

- *Violencia familiar. Maltrato.*
- *Alcoholismo.*

³⁰ “PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EDUCATIVA REGIONAL”. Cusco, mayo 2001.

- *Abandono familiar. Paternidad irresponsable.*
- *Mal uso de la libertad de prensa.*
(...)
- *Ecológico:*
 - *Contaminación ambiental. Pérdida de conciencia ecológica ambiental.*
 - *No se parte de la naturaleza misma para lograr una educación ambiental.*
 - *No se parte de la problemática ecológica de la comunidad para plantear investigaciones y soluciones.*
(...)
- *Político:*
 - *Ausencia de liderazgo.*
 - *Falta de concertación y continuidad. Descoordinación de acciones multisectoriales.*
 - *Centralismo absorbente.*
 - *Incoherencia entre la oferta y demanda educativa.*
(...)
- *Administración y Gestión:*
 - *Proliferación de ISPs [Institutos Superiores Pedagógicos] .*
 - *Profesores con mucha carga de alumnado.*
 - *Profesores capacitados que son cambiados por plaza.*
 - *Falta de viviendas para docentes en comunidades (...).”*

Aunque en la segunda sección de este capítulo profundizaremos en el análisis de las formas en que se entiende y practica la diversificación curricular específicamente entre los docentes de aula y directores, es conveniente señalar en este momento las dificultades que enfrentan los especialistas, que por otro lado también son docentes. Y es que los especialistas al igual que los docentes de aula y directores compartían similares dificultades. El caso del documento reseñado líneas arriba es útil para ilustrar la generalizada dificultad para distinguir lo institucional de lo pedagógico y con ello la limitación de la posibilidad de ofrecer acertadamente soluciones pedagógico-curriculares a necesidades educativas relacionadas con las particulares características del contexto local y regional. A pesar de este interesante esfuerzo de trabajo colectivo y seriedad en el procedimiento este primer producto mostraba una seria debilidad: el análisis inicial era adecuado, la atención estaba centrada en la forma en que se debía priorizar el desarrollo de competencias y capacidades, sin embargo, las soluciones diseñadas para enfrentar estos problemas eran de naturaleza formal, institucional y no pedagógica, sirviendo poco o nada al trabajo curricular, referido más bien a las competencias, capacidades y contenidos (incluyendo los contenidos transversales) a desarrollarse en las sesiones de clase con los niños. Las siguientes “alternativas de solución” ilustran esta dificultad. En ellas, demandas de carácter institucional y político como la “recategorización de los

profesionales en servicio” habían surgido aunque no eran propiamente problemas curriculares.

- *Recategorización de los profesionales en servicio. (Problema: falta de articulación entre niveles educativos).*
- *Hacer operativo el sistema de estímulos y sanciones. (Problema: indiferencia a la escuela porque no es productiva).*
- *Exigir la generación de políticas de Estado que contemplen la implementación de estrategias de empleo digno y bien remunerado (Problema: Baja producción agropecuaria).*

En tanto esto ocurría en la ciudad de Cusco, los especialistas que visitaban más las escuelas rurales, específicamente la especialista encargada de monitorear las redes rurales en la DREC participaban de las reuniones de elaboración de los PDI y PCC de dos redes educativas pilotos organizadas en Cusco por UDECE, la red de Patacancha en Ollantaytambo (Urubamba) y la red de Yaurisque en Paruro. Estas redes por su importancia a nivel experimental, concentraban mayor atención por parte de la DREC que las varias redes rurales que se habían formado en Cusco por la propia iniciativa de grupos de directores y docentes rurales y a las que los especialistas de las USEs y COCOEs atendían. Otras redes experimentales se habían formado como parte del Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PM CER) por parte de la Secretaría Técnica de Educación Rural (STER) del MED, pero éstas centralmente estaban a cargo de los asesores técnicos locales especialmente contratados por el PM CER. Como ya se ha dicho antes, estos asesores técnicos locales no eran parte de la estructura de la DREC pero sí ocupaban un lugar físico en ésta y coordinaban su trabajo con la especialista de redes de la DREC.

La elaboración de PCCs en redes rurales tanto piloto como “espontáneas” se vió afectada porque se hacía necesario una guía permanente, la asesoría y presencia de los especialistas no sólo en el proceso de elaboración de este instrumento sino también en su aplicación, etapa que lamentablemente en pocos casos se alcanzó. Esto tal vez hubiera sido posible con la asignación de un presupuesto especial que permitiera a los especialistas movilizarse a realizar estas tareas. Así la continua evaluación de las “experiencias piloto” que a su vez, no tenían suficiente monitoreo hubieran podido producir lecciones generalizables.

Calendario escolar y tercio curricular: arreglos a las disposiciones

Pareciera que entre las normas y su aplicación, se hubiera interpuesto la idea de que la “autonomía crea desorden” y así efectivamente parece cuando se escuchan las explicaciones relativas a la organización del calendario escolar . Este parecer se registró extendidamente en Cusco, pero también en Andahuaylas.

Por otro lado, es obvio que la necesidad de adecuar un calendario escolar que sea armónico al ciclo agrícola y las variaciones climáticas es sobre todo de los padres de familia y los estudiantes, no de los directores de las escuelas, pues para ellos es más cómodo y funcional ir a la par que el sistema nacional, de modo que la no adecuación del calendario a las localidades es presentada por los especialistas como una decisión democrática que respeta la autonomía de los directores.

“Respecto a calendarización, que si es bueno que cada CE proponga su calendario siempre y cuando garantice las 36 semanas. El asunto es que si cada CE propone su propio calendario tendría que proponer sus propios instrumentos de evaluación y eso demanda inversión económica. La mayoría de CE no está en condiciones, entonces en el análisis que se ha hecho ayer se ha quedado que para el nivel primario todos los directores van a seguir trimestralizando el año. Pero es en acuerdo con ellos, previo análisis, no es una imposición de la DRE” (Especialista de Educación Primaria Cusco. ENT ICUZ5)

1.3. Rol de los especialistas pedagógicos y administrativos en la aplicación de las normas

Es en el contexto de las direcciones regionales y también de las USE y ADE que encontramos a los especialistas, actores centrales en el trabajo de los organismos intermedios, además del director o directora regional o de la USE o del responsable de ADE. Vamos a diferenciar dos tipos de especialistas, unos son formalmente denominados así, “especialistas” y tienen funciones pedagógicas. Estos son docentes de diferentes especialidades y niveles que trabajaron en diferentes centros educativos como profesores de aula e incluso como sub directores o directores y que luego fueron destacados a la Dirección Regional, a una USE o a una ADE por mostrar un buen desempeño técnico. Para diferenciarlos de los funcionarios que describiremos después los vamos a llamar “especialistas pedagógicos”. En las oficinas o unidades con funciones administrativas de una Dirección Regional, Sub Regional, o USE; docentes, contadores, administradores o

personas con estudios en computación ejercen las funciones asignadas a estas direcciones u oficinas en diferentes cargos jerárquicos. Vamos a nombrar a este tipo de trabajadores “especialistas administrativos”.

Por sus funciones ambos tipos de empleados, reconocen e intervienen en dos diferentes formas de aplicación de estas normas. En el caso de los especialistas pedagógicos, la diversificación curricular (sea el uso del tercio curricular o la elaboración de los Proyectos Curriculares de Centro) y en menor medida la elaboración de los Planes de Desarrollo Institucional son relevantes. En el caso de los especialistas administrativos, la concreción de las facultades otorgadas a los directores para producir una gestión más autónoma es lo relevante. Para cada región estudiada hemos podido reconocer ciertas particularidades.

A. Los Especialistas Pedagógicos

¿Quiénes Son?

Los especialistas pedagógicos, o “especialistas”, son profesores y profesoras destacados a los organismos intermedios sean estos de nivel departamental, de nivel provincial o de nivel distrital. En el nivel regional, o sea en las Direcciones Regionales, ellos trabajan en la Dirección Técnico Pedagógica que comprende la Unidad de Educación Inicial y Primaria y la Unidad de Educación Secundaria. En el nivel provincial o sea en las Unidades de Desarrollo Educativo³¹ ellos trabajan en el Área de Supervisión y Programas Educativos (ASPE). En el nivel distrital, o sea en las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE) en los lugares en los que aun existen, y Comités de Coordinación Educativa (COCOE) para el caso del Cusco, los especialistas individualmente asumen la responsabilidad de cada nivel. Así en una ADE el coordinador o responsable de ésta es

³¹ Hoy Unidades de Gestión Educativa (UGEs).

también un especialista aunque con mayores facultades y encargado también de aspectos institucionales. Lo acompañan un especialista para Educación Primaria y otro para Educación Secundaria. En los Comités de Coordinación Educativa (COCOEs) de Cusco hay un solo especialista asignado a un distrito, generalmente solo encargado de Educación Primaria y Bilingüe.

Observamos que para estos profesores el ser nombrado especialistas representaba básicamente un reconocimiento a su labor, el premio a su desempeño en el aula que, en muchos casos, resultaba extraordinario comparado con el desempeño de sus otros colegas. En general, cuando ocurre un “destaque”³², sea que los intereses políticos y/o el afán de favorecer a una persona en particular determinen o no este, es porque la profesora o profesor destacado/a es en realidad un/a buen/a docente. Hay, claro, excepciones, pero estas por lo general son remediadas en el corto o mediano plazo, dado que el peso de la desaprobación local, de otros profesores, padres u otros profesionales y autoridades a nivel departamental o provincial es realmente importante³³. En el universo de los profesionales de una localidad y específicamente del magisterio, todas las personas son conocidas y tienen a su favor o en su contra historias de éxitos y virtudes, fracasos y errores. Pareciera sin embargo que las historias de errores reales o supuestos siempre pesarán más. Aun así, en general, se puede decir que en su mayoría los profesores que son destacados a una Dirección Regional, USE o ADE como especialistas son para los demás buenos profesores, enseñan bien, han creado o implementado un método novedoso de enseñanza o logrado triunfos con los alumnos. Si no es claramente así para todos, se iniciarán las críticas y dependiendo del caso, la colaboración o aversión hacia los especialistas se hará sentir. Por lo demás, los cargos como especialistas son anhelados y reconocidos entre los docentes no solo porque existe la idea (algunas veces cierta) de que los especialistas perciben un mayor salario y ventajas laborales, sino también y sobre todo porque es un signo de prestigio.

³² En la jerga administrativa esto es el cambio temporal de ejercer una función específica a ejercer una función que es en general de mayor jerarquía.

³³ Al parecer, el peso de la desaprobación local se va haciendo menos importante en tanto el contexto se hace más local o la jurisdicción es menor. Es muy importante a nivel departamental pero es mucho menos importante a nivel provincial y menos importante aún en el caso de los distritos. En una jurisdicción menor, los actores con más poder tienen poca o nula competencia y otros problemas y prioridades estructuran los intereses y la micro política de una localidad.

Muchos especialistas trabajan duramente con poco o inexistente presupuesto para la realización de sus salidas al campo la mayoría de veces “poniendo de su propio bolsillo” porque en su percepción, están cumpliendo una función más importante y mejor.

A pesar de que entre los docentes de aula hay una tendencia clara a percibir a todos los funcionarios de los organismos desconcentrados de la misma forma, los especialistas pedagógicos, se distinguen a sí mismos de los funcionarios administrativos, criticándoles su autoritarismo, viveza y propensión a la corrupción. Opiniones como la siguiente se repitieron entre los especialistas entrevistados.

“Algunas veces estuve con el SUTEP, que nos generalizan que nosotros somos coimeros, corruptos. En esa parte están equivocados porque en el área técnico-pedagógica no manejamos presupuesto, los que manejan presupuesto son otras áreas (...). En el Área Técnico Pedagógico no hay corrupción, llegué allí por mi propio peso...no por vara de amigos”. (Especialista de Educación Secundaria DSRCH ENT IAN3)

Los especialistas pedagógicos sin embargo representan una seria fuente de debilidad y problemas para el sistema educativo y para la implementación de la reforma educativa en las condiciones en las que actualmente funciona el primero. Esta debilidad radica en el continuo y en cierto sentido perverso desperdicio de recursos invertidos en el entrenamiento formal e informal de estos especialistas, cuando este entrenamiento se produce. Y es que dado que los especialistas pedagógicos no tienen estabilidad en sus cargos, porque son destacados y están sujetos a los cambios efectuados por los transitorios directores regionales, se reproduce incesante y penosamente una tendencia irracional y de consecuencias sumamente negativas: el constante quiebre de los procesos de implementación de las reformas, lo que claramente imposibilita la acumulación de logros y la aplicación de mejoras. Las consecuencias son negativas tanto para lo que los profesores hacen en el aula y lo que los niños y adolescentes aprenden, como para lo que constituye el uso efectivo y beneficioso del ya escaso presupuesto que tiene Educación. Esta tendencia se hace más clara en lo relativo a la reforma educativa en curso. Las diferentes unidades y programas del Ministerio de Educación se apoyan de manera crucial en los especialistas pedagógicos; programan con ellos talleres de capacitación en Lima o en las diferentes sedes regionales. Muchos buenos especialistas cumplen un rol central para el éxito de la aplicación de estos programas de la reforma, sin embargo cuando cambia un director regional, es un hecho casi inevitable que los especialistas recién entrenados y que empiezan a ser experimentados en la aplicación de estos programas sean reemplazados por otros. Frente a esta tendencia, las recomendaciones y/o pedidos

especiales de los consultores de la sede del MED a los directores regionales para evitar los cambios de uno o dos especialistas en los que apoyan su trabajo, son raramente efectivos. Esta limitación es parte ya del listado de cosas que a los ojos de todos marchan muy mal en el sistema educativo y que al mismo tiempo nunca se resuelven. La energía necesaria para ejercer una labor como la que está formal e informalmente encargada a los especialistas, es difícil de mantener. El desánimo y la poca confianza en el éxito final de la reforma educativa se leen entre líneas en la siguiente descripción:

“[Las] veces que nos hemos capacitado eso queremos volcar a los alumnos porque están entrando especialistas nuevos y a mi modo de ver hasta que aprendan van a pasar meses y después viene nuevo gobierno y los sacan y otra vez viene otro, prácticamente no se ha hecho nada...” (ENT IAN3)

Las funciones de los especialistas pedagógicos

Los especialistas son actores centrales para la actividad de los organismos desconcentrados y del Ministerio de Educación en general. En el caso de las distintas unidades del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica en la sede central su rol es crucial. Aunque la principal función formalmente establecida en los Reglamentos de Organización y Funciones (ROFs) para ellos es la de monitorear y supervisar el correcto desenvolvimiento de las actividades educativas, por ejemplo cómo y en qué condiciones se inicia el año escolar en las escuelas y cómo desarrollan los docentes su trabajo en las aulas, ellos tienen múltiples funciones adicionales, probablemente más desde que se inició la reforma. Varias de estas funciones son administrativas. Entre ellas destaca por su importancia la función de adecuación y difusión de las normas y directivas enviadas desde las distintas unidades de la sede del Ministerio, o desde la Dirección Regional o Sub Regional, si los especialistas son de nivel provincial o distrital.

Desde que se inició la reforma educativa, los especialistas han cargado sobre sus hombros múltiples y pequeñas labores administrativas y organizativas relacionadas con las jornadas de capacitación realizadas por los entes ejecutores del PLANCAD para Educación Primaria y Educación Secundaria, y sobre todo por los consultores de la sede del MED, provenientes de un sin fin de unidades y programas, que siempre requieren de la colaboración de estos empleados. Hay que resaltar que ya que los requerimientos que se hacen desde la sede no son coordinados, y diferentes unidades del MED encargan

diversas responsabilidades a los mismos empleados, se torna muy difícil y a veces imposible el cumplimiento de todas las labores encargadas.

Es necesario detenernos acá para explicar mejor la labor de los especialistas como capacitadores. Las reformas curriculares de los niveles de Educación Inicial y Primaria en sus fases de experimentación y luego de generalización y del nivel de Educación Secundaria en su fase de experimentación, se realizaron sin que se incluyera como aspectos de estos procesos, la capacitación de los especialistas. De esta forma, durante un largo periodo, estos no pudieron asesorar ni reforzar el trabajo de los docentes a su cargo, ya capacitados con la reforma. Hace aproximadamente dos años, desde mediados del 2000, se empezó a corregir este error y los especialistas tanto de Educación Primaria como de Educación Secundaria, también empezaron a ser capacitados e incluidos en la estrategia de generalización. Por esa razón, en estos momentos sus labores como capacitadores han empezado a ser importantes.

Los diferentes programas que atañen a otras unidades de la sede del MED, como por ejemplo los programas de Escuela de Padres, Educación Sexual, o Prevención de Riesgos, también solicitan la participación de los especialistas en la implementación de sus actividades. Los especialistas son necesariamente, parte de la cadena de “réplica”, acostumbrada estrategia de capacitación a docentes, por la cual se capacita a uno o dos especialistas, y éste o éstos a su vez capacitan a dos o tres docentes de cada centro educativo, para que finalmente estos lo hagan con el conjunto de sus colegas, en su centro de trabajo.

¿Cómo intervienen en la aplicación de la normas descentralizadoras?

Ahora vamos a describir las tareas que más directamente intervienen en la aplicación de la R.M. 016 y el D.S. 007.

Si bien los especialistas pedagógicos no están formalmente facultados para influir en los aspectos de gestión institucional de los centros educativos, como si lo están los funcionarios de las Direcciones de Asesoría Técnica y de Administración, hemos recogido información que demuestra que en la práctica estos especialistas realizaban determinadas tareas a través de las cuales su intervención en aspectos centrales de la

gestión institucional resultaba clave. Esta intervención pudo observarse en lo siguiente: en la adecuación (reinterpretación) y difusión las normas; en la coordinación de la elección de los directores encargados por parte de los docentes cuando no existe un director nombrado en el centro educativo, y finalmente, en la emisión de opiniones sobre la calidad del desempeño de directores encargados y docentes contratados con el fin de guiar el proceso de reasignaciones y contratos desarrollado por los funcionarios administrativos. Esta última tarea se observó casi exclusivamente en el caso de los especialistas de las USE y ADE cuyo trabajo se realiza en medios rurales, medios en los cuales la gestión institucional adquiere ciertas particularidades ya que se encuentran más lejos de las Direcciones Regionales y USEs, únicos organismos desconcentrados con oficinas con funciones relativas a la gestión institucional. Realizando estas tareas, por lo demás informalmente asumidas, los especialistas definieron un tipo de aplicación de la R.M. 016 y del D.S. 016 en sus aspectos de gestión institucional.

La forma en que los especialistas pedagógicos cumplieron sus tareas pedagógicas también dieron forma a la “real” aplicación de las normas descentralizadoras. Estas a diferencia de las anteriores eran parte de las responsabilidades formalmente encargadas a ellos. Entre ellas estuvieron específicamente todas las labores relativas a la aplicación de la diversificación curricular ordenadas tanto en la R.M. 016 como en el D.S. 007.

Gestión Institucional

Informan y adecuan los contenidos de las normas

Los especialistas invierten una importante cantidad de tiempo adecuando normas y directivas. Las normas llegan desde la sede del MED o desde el órgano intermedio inmediatamente superior en jerarquía, si se trata de una USE o ADE y los especialistas deben encargarse de identificar los aspectos centrales de estas normas e informar a los directores de los centros educativos al respecto. Esto correspondería a la labor de difusión de las normas, proceso que no se hace sistemática u organizadamente si no más o menos de acuerdo a la información que hay accesible y de acuerdo a la necesidad de cumplir con una directiva. Por otro lado, las normas o directivas por lo general llevan en sí disposiciones no aplicables (o poco pertinentes) a la realidad de los centros educativos a su cargo. De este modo, adecuar significa sustituir elementos no aplicables por otros

aplicables y similares (sus equivalentes) o recortar lo no aplicable. Así la norma realmente difundida puede presentar matices importantes, y queda en el criterio de los especialistas. Más aún, los especialistas desde su punto de vista, frecuentemente encuentran que las normas tienen “vacíos” y que contradicen el cabal desarrollo de las actividades educativas. Cuando esto ocurre y algún “vacío” amerita una solución distinta de la dictada en la norma es que se elaboran los “instructivos”, o en otros términos las instrucciones ofrecidas a los directores para proceder con la norma “en realidad”. Pudimos observar esta forma de operar tanto en Cusco como en Andahuaylas. En ambos casos, el D.S. 007 se había resumido en pequeños documentos con formato de directivas o “instructivos”:

“Actualmente los meses de enero, febrero; esos meses son de planificación, hemos planificado... lo táctico, adecuar la estructura para el 007. El decreto supremo adecuar, especialmente por ejemplo...en lo que refiere a manejar nuestros docentes, luego la implementación sobre el análisis del decreto supremo”. (Coordinador del ADE Huancaray. ENT IAN5)

La difusión y explicación de las normas parece, a los ojos de los especialistas, sobre todo de los que están constantemente reflexionando sobre su labor, una tarea necesaria. Si esta no se realizara, la brecha entre lo normado a nivel nacional y lo realizado en la práctica en las escuelas, sobre todo las del ámbito rural sería mucho más honda:

“Pero es importante decir que algunos directores ni siquiera conocen la 016, muchos directores no lo conocían y si la conocían era de oídas, a pesar de que tienen su documento en su archivo nunca lo han leído. Una dificultad bien grande con la que nos encontramos los especialistas es que los docentes no leen, son eminentemente auditivos, hay que llamarlos a un taller e implementar el decreto, la ley, etc., etc.” (Especialista de Educación Primaria Cusco. ENT ICU5).

También observamos que el contenido del D.S. 007 se presentaba, explicaba y discutía en los llamados talleres de inicio. Relativos a ellos, es que emergen otras dificultades. Consideremos que estos especialistas tienen establecidas sus funciones en el campo de lo pedagógico, sin embargo, además de explicar las disposiciones del decreto que eran parte de este campo, debían explicar los contenidos de la norma que se referían a la gestión institucional. La mayoría de los especialistas no sabía si en realidad estas disposiciones de gestión institucional iban a cumplirse y llevarse a cabo por parte de las oficinas encargadas de la gestión institucional en el organismo intermedio en el que trabajaban. Solo en la Dirección Regional del Cusco, donde la gestión de la directora regional de ese periodo, se caracterizaba por la formación de equipos en los que participaban tanto los jefes del lado institucional como los jefes del lado pedagógico de la DREC había realizado talleres de inicio en los que participaban también los jefes de las

oficinas administrativas. Esto era una novedad. Aún así, para muchos especialistas, la tensión entre ambos tipos de funciones administrativas y pedagógicas era innegable.

“el problema es que para esto del PDI no se nos encarga a la Dirección Técnico Pedagógica, hay un órgano diferente en la región con el que a veces coordinamos y otras no, es la Dirección de Asesoramiento Técnico, los de planificación, ellos se encargan de coordinar con los directores y capacitarlos en la elaboración del PDI, entonces vamos, vemos les dicen pero es solo una jornada de un día y así no se hace. Nosotros tenemos otra mecánica de capacitación, pero los señores que son planificadores capacitan de otra manera y el fruto de eso es que hay centros que tienen su PDI y esto no son conocidos por los docentes” (Especialista de Educación Primaria Cusco. ENT ICU5)

Asesoran a los directores sobre sus nuevas atribuciones

Previsiblemente, los directores de los centros educativos, tienen una relación más frecuente con los especialistas pedagógicos que con los funcionarios de las oficinas administrativas. Es más sencillo hablar con ellos en los pasillos de la dirección regional o en el propio centro educativo si el especialista ha ido a “monitorear” u observar la realización de las sesiones de clase con el fin de acompañar y promover mejoras en el desempeño docente. Por esas razones, es casi exclusivamente con los especialistas pedagógicos que los directores despejan sus dudas sobre una variedad de problemas de la gestión institucional de sus centros educativos. Por supuesto, las consultas parecían haberse vuelto más intensas luego de que las normas descentralizadoras otorgaran facultades a los directores. ¿Cómo resolver un problema interno con un docente?, ¿cómo hacer que los docentes “entiendan” que ahora ellos como directores tienen nuevas facultades?, ¿qué hacer si sus propuestas de contratos no estaban siendo tomadas en cuenta por la Oficina de Personal? ¿Cómo negociar con los padres de familia la administración del presupuesto? ¿“está bien elaborado este PDI”? ¿A quien debía ser entregado éste? Estas eran preguntas frecuentes, en las visitas que los directores empezaron a hacer a las oficinas de gestión pedagógica de los organismos intermedios tanto regionales, como provinciales y distritales. Los especialistas por su parte actúan como intermediarios entre los funcionarios de las oficinas administrativas y los directores cuando se trata de problemas de asignación de plazas, o aconsejan sobre como enfrentar los conflictos con otros docentes, usando para ello, consecutivas lecturas de las normas y un cierto sentido común sobre la resolución de conflictos.

Recomiendan sobre la asignación de plazas a subdirectores y docentes

Como es sencillo suponer, los funcionarios administrativos de los organismos intermedios no tienen conocimiento directo de las consecuencias de sus decisiones al organizar los Cuadros de Asignación de Personal de los centros educativos. Las dudas se hacen más serias, si hay conflictos entre los diferentes miembros de un centro educativo. Muchas veces los padres hacen denuncias sobre docentes y directores, muchas otras directores y docentes se ven envueltos en serias disputas. Es difícil decidir cómo mejorar el ambiente de una escuela moviendo al personal en conflicto cuando no es posible confiar en todas las versiones de estas denuncias. Con el fin de evitar dudas y si los funcionarios de la Oficina de Personal están realmente interesados en que sus decisiones resuelvan los problemas de los centros educativos o al menos no los agudicen, es que se realizan consultas a los especialistas pedagógicos. Sobre todo a aquellos que salen al campo. Esto es lo que nos relató el Coordinador de la ADE Huancaray en Andahuaylas.

“Frente a esto el jefe de personal de la sub-región anterior nos solicita información; tienen que presentar el cuadro de asignaciones (CAP), de encargatura o señalar a los que realmente no han cumplido...para que de esa manera salga una resolución para los directores. Así hemos presentado el cuadro de asignaciones con nuestras sugerencias. Por ejemplo en un centro educativo inicial que ha tenido rompimiento de relaciones, constantemente estamos yendo, conversamos... y no se supera. Entonces, queremos derrepente que esa señora directora a pesar que es nombrada en esa plaza debe trabajar en otro lugar. Luego son decisiones de la Oficina Personal, nosotros proponemos pensando que el centro educativo marche en armonía, que puedan desenvolverse óptimamente” (ENT IAN5).

Resuelven conflictos internos en los centros educativos

En las escuelas rurales son preocupantemente frecuentes los conflictos entre directores y docentes; o entre docentes, directores y padres de familia. Estos conflictos comúnmente descritos como “rompimiento de relaciones” en la jerga de los trabajadores de los organismos intermedios, traen una secuela de denuncias por diferentes delitos. Entre las denuncias resaltan por su frecuencia las que se refieren al mal comportamiento de los docentes varones en el plano personal o moral. Problemas conyugales, ebriedad, desorden, seducción de alumnas, y más seraiemnte violación son denuncias que se repiten y crean en los padres y la comunidad desazón creciente: “queremos profesores que sirvan de ejemplo”. Las denuncias por malversación de fondos y corrupción no son pocas y por supuesto también son acostumbradas las denuncias de los padres y comunidades sobre la negligencia de los docentes en cuanto al cumplimiento de dictado de clases y faltas. En los organismos intermedios regionales, existían al momento de la investigación dos unidades encargadas de la investigación y sanción de estos delitos: la

Oficina de Auditoría Interna y la Oficina de Asesoría Jurídica generalmente constituida sólo por un abogado y un asistente. Debido a la insuficiencia de recursos y a la vastedad de las áreas de ejecución de los organismos intermedios, sólo los especialistas de los organismos intermedios más cercanos a las escuelas donde se había producido la denuncia de un hecho doloso podían en realidad ofrecer cierta ayuda a la resolución de estos problemas. Esta es otra de las tareas de gestión institucional desempeñada por los especialistas que observamos. Ellos, como coordinadores de ADE, COCOE, especialistas de la USE, y en el caso de la Dirección Regional de Cusco la especialista de redes rurales nos relataron como habituales entre sus labores la indagación sobre este tipo de denuncias. En relación a estas labores las quejas por el exceso de labores encargadas o esperadas de ellos se hizo notar.

“Nosotros como vuelvo a decir cumplimos una función técnico-pedagógica y una parte administrativa, pero los problemas de procesos penales... nosotros inmediatamente informamos y que ocurre a nosotros mismos nos dan el documento para hacer investigar. Por favor nosotros no somos abogados, cada uno de acuerdo al rol y función de la institución que trabaja. A quién le compete en este caso de investigación de... de malversación de fondos a los órganos intermedios y asuntos jurídicos. Ellos tienen que ir al lugar de los hechos para detectar el problema y establecer la sanción correspondiente” (ENT IAN5).

Gestión Pedagógica

Entrenan en la elaboración de Proyectos Curriculares de Centro

Como se sabe, es realmente con las reformas curriculares que se introduce en toda su expresión la diversificación curricular y la elaboración de los Proyectos Curriculares de Centro (PCCs). Como se sabe también las formas de realizar la diversificación de los contenidos curriculares y de elaborar los Proyectos Curriculares de Centro en el nivel de Educación Inicial y Primaria y en el nivel de Educación Secundaria son distintas. Además, la reforma curricular en el nivel de Educación Inicial y Primaria llegó a su completa generalización un año antes de iniciada nuestra investigación, mientras que la reforma curricular de Educación Secundaria aún se debatía en consecutivas aplicaciones experimentales. Por esas razones es que las tareas cumplidas por los especialistas en relación con este aspecto de las normas descentralizadoras han variado según los dos niveles.

Sin embargo, algo similar tanto en el caso de Educación Primaria como en el de Educación Secundaria fue la inicial no consideración del entrenamiento de los especialistas respecto a los procesos de diversificación curricular y en las estrategias de implementación de ambas reformas curriculares. Estos no tuvieron un papel como entrenadores de los docentes en estas tareas ni en la fase de experimentación de las reformas en ambos niveles, ni en la fase de generalización del nivel de Educación Primaria. Esta función fue encargada exclusivamente a los entes ejecutores del *PLANCAD*. Es solo en los últimos años que se inició el entrenamiento de los especialistas de ambos niveles respecto a la diversificación curricular. Por esa razón es que su papel en este aspecto ha sido accidentado, y en muchos casos irrelevante.

Los especialistas entienden que la diversificación curricular es un aspecto central de la reforma curricular. La mayoría de ellos se ha esforzado en aprenderla y están motivados a implementarla. En Cusco, la *Unidad de Educación Inicial y Primaria de la Dirección Técnico Pedagógica* de la DREC estaba embarcada en asumir completamente esta tarea, e incluso ir más allá. El año anterior a la observación, en el 2000, se habían realizado diferentes talleres de programación curricular a los que se invitaba a los capacitadores de los entes ejecutores de *PLANCAD*, para lograr un consenso respecto a las metodologías a seguir para entrenar a los docentes sobre el complejo método creado para diversificar contenidos de aprendizaje.

En Andahuaylas los especialistas de Educación Secundaria, habían adquirido con éxito las habilidades necesarias para realizar este proceso y logrado muy buenos resultados sobre todo en colegios grandes, sin embargo el cambio de la plana de especialistas perjudicó la acumulación de experiencias y conocimiento que se estaba logrando. Es muy importante anotar que la interesante experiencia de formación de redes educativas rurales en Cusco y en Andahuaylas, había motivado a los especialistas, sobre todo de Cusco a fomentar la elaboración de los PCC por cada centro educativo, considerando un diagnóstico de red.

En Ayacucho, el proceso fue más difícil y discontinuo. Tres grupos distintos de capacitadores, entrenaron a los 15 colegios de la muestra experimental de la reforma curricular del nivel secundario desde 1999. Un grupo de colegios fue entrenado directamente por la Unidad de Desarrollo Curricular y Recursos Educativos de Educación

Secundaria (UDCREES), otro grupo fue capacitado por el PLANCAD y otro por los especialistas del nivel secundario. Los especialistas entrevistados parecían identificar la aplicación experimental del Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria (DCB) como la más importante de sus tareas. Sin embargo solo uno de ellos había sido capacitado y los demás sentían que “no podían apoyar este proceso pues no habían viajado a Lima a las capacitaciones” (INF IIAY). Además, en general hasta el único especialista que había sido entrenado, percibía los términos usados en el DCB “difíciles de entender”, comprometiéndose así el éxito de su labor. Esto es lo que recogimos en el informe de campo de Ayacucho:

“es evidente que hay temas como el currículo, las competencias o la evaluación, sobre los cuales [el especialista] no tiene una idea clara, si bien es cierto maneja los conceptos que aparecen en los documentos del MED, varias veces los citó casi literalmente, no ha logrado entender bien como operan. Podría decir que estos conceptos son usados como formulas matemáticas. Si tenemos en cuenta que este profesor tiene a su cargo el acompañamiento y capacitación para la elaboración de los PCC y la diversificación, es fácil imaginar sus dificultades para pasar a la practica, poner ejemplos y hacer operativa la nueva propuesta curricular”. (INF IIAY).

En adición a esto se observó que los materiales sobre los aspectos metodológicos involucrados en la aplicación del DCB eran escasos entre especialistas y docentes y que no existían libros de texto dedicados a informar sobre los contenidos de aprendizaje de las nuevas áreas curriculares (antes asignaturas) que en muchos casos eran nuevos y constituían la base sobre la cual realizar la diversificación curricular.

Elaboran Lineamientos Regionales

Como ya detallamos antes, fue sólo en Cusco que encontramos que se estaba llevando a cabo la elaboración de los lineamientos regionales para la diversificación curricular dispuesta en las normas descentralizadoras. Con las sesiones permanentes e inclusivas de su “Taller Sobre los lineamientos básicos ECB Regional”³⁴, estaban intentando seriamente “*la formulación de una política educativa regional*”. Esto último, la tendencia a la autonomía y centralización de las decisiones en el nivel regional o departamental era un rasgo característico de Cusco.

B. Los Especialistas Administrativos

¿Quiénes Son?

Hemos denominado así a los profesionales encargados de las funciones administrativas tanto en las direcciones regionales como en las unidades de servicios educativos. Estos funcionarios son por lo general administradores y contadores de profesión pero también docentes de diferentes especialidades. En las direcciones regionales trabajan en las siguientes oficinas: en la Oficina de Auditoría Interna (que es un órgano de control según el Reglamento de Organización y Funciones), en la Oficina de Asesoramiento Técnico, en la Oficina de Asesoría Jurídica (órganos de asesoramiento), y en la Oficina de Administración (órgano de apoyo). En las Unidades de Servicios Educativos estos especialistas trabajan en las oficinas de Auditoría Interna (órgano de control), Área de Programación Educativa (órgano de asesoramiento) y en el Área de Administración (órgano de apoyo).

El Trabajo que realizan los Especialistas Administrativos

Los especialistas administrativos cumplen una labor delicada en los organismos intermedios. Si bien en muchos casos, son criticados por sus acciones y en no pocos casos deben ser ciertas las acusaciones por negligencia o corrupción, también es cierto que ellos deben cumplir labores sumamente difíciles. En primer lugar, enfrentan de manera crónica la escasez de recursos, fundamentalmente de plazas docentes. Segundo, deben actuar de acuerdo a la compleja y a veces inextricable normatividad del sistema educativo; y por último sufren constante y casi exclusivamente los ataques de los docentes en sus regiones. Según las funciones formales de su oficina o área, ellos se encargan de tareas vitales en la administración de nivel agregado del sistema educativo en los departamentos y provincias, tales como la asignación de plazas, la elaboración y ejecución del presupuesto, la estadística educativa, la repartición de material educativo y desayunos y últimamente también, aunque solo en un caso aislado también se dedican a la capacitación sobre gestión institucional.

El diseño de nuestra investigación no contempló ni para la primera ni para la segunda etapa la aplicación de instrumentos que recogieran información sobre las labores

³⁴ “Indicadores de Gestión de la Unidad de Educación Primaria”. DITEP. DREC. Cusco, 2001.

y el rol de los especialistas administrativos. Sin embargo, justamente por los resultados obtenidos de ella es que nos ha parecido necesario elaborar esta sub sección, si bien la información detallada aquí se refiere solo al caso de Cusco³⁵.

¿Cómo intervienen en la aplicación de las normas descentralizadoras?

Entre los especialistas administrativos la preocupación por ubicar el propio rol o lugar en las reformas que ocurrían ante sus ojos, sobre todo en cuanto a la gestión institucional de los centros educativos, parecía innegable. Al parecer con conocimiento de causa, los especialistas administrativos observaban que las medidas estipuladas en la R.M. 016 y el D.S. 007 contradecían los procedimientos administrativos que ellos utilizaban, procedimientos amparados en lo que ellos percibían como vigente legalmente, es decir normas más antiguas pero también un conjunto de prácticas administrativas completamente en curso en el sistema. Las estipulaciones de carácter institucional de la R.M. 016 y del D.S. 007 no solo contradecían otras normas sino que su aplicación no concordaba con las labores que las unidades administrativas de la sede del MED solicitaban permanentemente. Labores a ser realizadas en breve plazo y generalmente en condiciones delicadas. Los especialistas administrativos percibían que la necesidad de la labor que ellos realizaban se ponía en cuestión en las disposiciones de las normas descentralizadoras y contradictoriamente al mismo tiempo el sistema “realmente existente”, demandaba de su concurso como imprescindible. En la siguiente cita, una funcionaria administrativa de la USE Quispicanchis en Cusco, ilustra con un ejemplo, las diferencias entre los procedimientos administrativos tal como la plana administrativa los realiza (en su percepción de “acuerdo a las normas”) y los procedimientos administrativos tal como se enseñan a los directores que logran ser entrenados en la nueva forma de gestión educativa en la que se sostienen las normas descentralizadoras.

“Por ejemplo, la revisión de los libros de caja en la oficina de contabilidad, usando e interpretando las normas, y tratando de seguir la idea de que el director es un gerente del centro educativo... bueno,...estos proyectos hacen cursos de gestión, de capacitación [a los directores] pero ellos plantean todo desde su punto de vista. Osea que con el sector no hay uniformidad. No hay uniformidad con la Dirección Regional, ¿no? Entonces, ellos cuando

³⁵ Otra vez nuestra participación para el caso del Cusco en la investigación sobre los procesos pedagógicos y administrativos llevada a cabo por la ex Secretaría Técnica de Educación Rural (STER) del Ministerio de Educación en el 2001 ha sido una fuente muy importante de información y entendimiento del tema.

muestran su ejecución [del libro de caja], les digo, pero en base a qué, qué norma, qué les dicen ¿no? Qué bueno sería que a la parte administrativa también se le de la capacitación en gestión, de tal manera que todos estemos implementándonos bien del mismo tema, porque el sector tiene que ser así [uniforme]; por el volumen, imagínese, ellos hablan un lenguaje y nosotros otro lenguaje, ¿no?, eso no está bien”.

Las funciones de los especialistas administrativos que están prioritariamente conectadas a la aplicación de las normas descentralizadoras son básicamente tres: el proceso de asignación de plazas, la elaboración y ejecución del presupuesto y la información sobre los procesos administrativos a los directores y docentes.

Realizan la asignación de plazas a nivel regional y provincial

En la sub-sección 1.2 anterior a esta hemos detallado la manera en que los organismos intermedios en los tres casos observados resolvieron el proceso de asignación de plazas al inicio del año escolar. Acá no vamos a repetir ese recuento, solo vamos resumir las pautas generales que los funcionarios administrativos siguieron cuando les tocó ejercer esta función y cómo así definieron una forma de aplicación del D.S. 007.

Los funcionarios administrativos, tienen explicablemente la tendencia a resolver los problemas de asignación de plazas sólo tomando en cuenta las consideraciones propias de la administración global, del nivel agregado de la institución. Al mismo tiempo, actúan orientados por los procedimientos administrativos que están firmemente estructurados no solo en el sector sino también en el conjunto de la administración pública peruana. Si la normativa del periodo los sorprende, y se crean contradicciones o vacíos legales, consultan a la sede del MED. Si aún así, hay posibilidad para una interpretación autónoma de las directivas, los funcionarios administrativos deciden la solución que es desde su perspectiva más ordenada. Esto es en otros términos la solución mas homogénea (en el entendimiento de que las variantes fomentan el desorden) y centralizada (en el entendimiento que tener el mayor control sobre el Área de Ejecución asegura la efectividad de sus acciones).

Es significativo entonces que en el proceso más duro en el que les tocó trabajar a los especialistas administrativos en los meses cercanos a la realización de la entrevista, es decir en el proceso de asignación de plazas, las soluciones implementadas por éstos tendieran a neutralizar las nuevas atribuciones administrativas otorgadas a los directores.

Por ejemplo, en el Cusco, el caso más evidente de este proceder, se dispuso que las normas que organizaban una el nombramiento (el D.S. 017-2001-ED) y otra la contratación de los docentes (el D.S. 020-2001-ED), se aplicaran prioritariamente antes que el D.S. 007. Es cierto que esas mismas normas lo ordenaban así, y parecía no haber alternativa (aunque hemos visto que se dieron variantes en los otros dos casos), pero también es cierto que esa era, la solución que ellos consideraban preferible.

Elaboran y ejecutan presupuesto

Esta tarea es en realidad un aspecto más de la asignación de plazas en tanto que el grueso del presupuesto son los pagos a los docentes, en otros términos las plazas presupuestadas. Esta es la única razón por la que consideramos esta tarea de los especialistas administrativos como una de las tareas que intervinieron en la forma en que se aplicaron las normas descentralizadoras. El rubro “bienes y servicios” del presupuesto de la región es casi inexistente, y al distribuirse entre los centros educativos se materializa en algunas cajas de tiza y tal vez materiales de limpieza. En otras palabras, el presupuesto individual de un centro educativo no es afectado por esa pequeña porción del rubro “bienes y servicios” que se le ha asignado, además éste se otorga en especies. Por lo contrario las plazas presupuestadas asignadas al centro educativo si son un problema clave para su gestión.

Año tras año, al elaborar el presupuesto de su región, los especialistas administrativos de las direcciones regionales (los de las USE ejercen su labor en otras condiciones), buscan que para el siguiente año éste incluya un mayor número de plazas presupuestadas. Las continuas demandas de más plazas docentes por parte de los directores, padres y comunidades de las escuelas rurales son un elemento importante que tienen que atender. La escasez de plazas en escuelas rurales es un problema frecuente. Al parecer no lo es en escuelas urbanas. Es mas, es allí donde éstas parecen concentrarse por lo que los consultores en la sede del MED dudan que el problema central sea la insuficiencia regional de plazas y atribuyen la escasez de ellas en las escuelas rurales a su irregular distribución entre los ámbitos rural y urbano de cada dirección regional.

Es evidente que el éxito o fracaso de las gestiones de los especialistas administrativos con el propósito de conseguir más plazas presupuestadas para el año que sigue, determina en buena medida la situación que los directores enfrentan en sus centros educativos ya que éstos deben conseguir atender a todos los alumnos con suficientes docentes. ¿Cómo realizan esta labor los especialistas administrativos?

En las direcciones regionales se proyecta el presupuesto del siguiente año tomando como base el gasto de este organismo hasta junio del año anterior. En otras palabras las planillas hasta junio del año base. El problema más serio en este sentido es el no cubrimiento de las necesidades de plazas docentes. Para solucionar este no cubrimiento, en el gobierno de Fujimori desde 1993 se comenzó a dar decretos de urgencia que disponían una parte del presupuesto para este gasto. En el caso de Cusco estos decretos de urgencia se dieron hasta 1996, generando así en el 2001 que observamos el estancamiento del presupuesto educativo regional para esta dirección. En otras palabras, de las plazas docentes presupuestadas en un número calculado para 1996.

“La ley de presupuesto es un sola y dice: “Tú vas a tomar como base tus plazas hasta junio, las que están en tus planillas....y en base a eso vas a proyectar y en base a eso yo te puedo dar igual o menor cantidad, -nunca dan más- te puedo dar igual o menor cantidad”. Entonces como el servicio ha crecido el Ministerio de Economía y Finanzas ha dado una serie de decretos de urgencia. ¿Qué son los decretos de urgencia? Generar un presupuesto temporal de la caja fiscal por un determinado año lectivo para poder financiar una determinada cantidad de plazas. Generalmente esos decretos de urgencia el Ministerio de Economía los ha seguido cumpliendo hasta el año 96 [y desde 1993]. Entonces, los ha seguido cargando, pero ahora con este oficio nos dice: “Ya, tú coges tus plazas orgánicas que has proyectado a junio, más tus decretos de urgencia y no me coges absolutamente nada más”. Y ya no nos alcanza. No, ya no. Porque le estoy hablando de una realidad del 96 y ahora estamos en el año 2001” (Especialista administrativa de la DREC).

Según nos explicaron estos especialistas, el presupuesto no se “reprograma” en la DREC, sólo se ejecuta o gasta, y en la ejecución de éste, en cada gasto que se efectúa, por ejemplo cuando se ejecuta “bienes y servicios”, interviene el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), avalando cada gasto si es que este corresponde a lo que se puede gastar la unidad ejecutora en ese mes (utilizando como criterio los techos presupuestales establecidos para cada mes) y además informando sobre este gasto a la sede del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En Cusco, la única unidad ejecutora era la DREC. Las USE no tenían esa función porque en algún momento al inicio de los años 90, en la DREC se decidió que dado que

las USE no contaban con personal que pudiera tener a cargo las funciones de una unidad ejecutora, esta función de ejecutar el presupuesto para toda la región solo se efectuara en la Dirección Regional del Cusco. Por otro lado, los funcionarios administrativos de las USEs de ese departamento comentaron frecuentemente que les gustaría que su USE ejecutara el presupuesto y algunos revelan cierta desconfianza. No saben en términos cabales, cuánto de presupuesto está asignado a su USE. Saben por su Cuadro de Asignación de Personal qué presupuesto correspondiente a plazas orgánicas está asignado a su USE, pero no saben a cuánto asciende el monto por “bienes y servicios”. Algunos piensan que no les distribuyen lo que corresponde.

Informan a directores y docentes sobre procesos administrativos

Entre los funcionarios administrativos de los organismos intermedios del Cusco encontramos en general un interés extendido por realizar diferentes actividades de capacitación a los directores y docentes de las escuelas. Este tipo de capacitación se realizó sobre todo en los talleres de inicio en los que como decíamos antes se intentaba trabajar en comisiones polivalentes y funcionarios con labores pedagógicas y funcionarios con funciones administrativas podían informar sobre diferentes aspectos de las normas descentralizadoras . El objetivo de estos talleres era orientar y dar indicaciones sobre la mejor manera de administrar los centros educativos de acuerdo a las normas sobre procedimientos administrativos que ellos como funcionarios administrativos conocían y usaban. Esto es importante. Las disposiciones dictadas en las normas descentralizadoras estaban presentes en su discurso pero de modo secundario y en cierta medida supeditados a los “reales” procedimientos administrativos con los que efectivamente ponían en marcha a la institución y resolvían sus más serios problemas.

Aún así, se observó una interesante concordancia con las nuevas ideas que sobre administración educativa se habían venido difundiendo por parte de la Oficina de Apoyo a la Administración (especialmente de la Unidad de Descentralización de Centros a cargo de PLAN C-GED).

“He visto que un director por ejemplo, no sabe como hace su planificación, su plan de desarrollo institucional, su plan anual, entonces le digo: “Haga sus actividades de acuerdo a sus necesidades, priorizando”. Luego le digo a la asociación de padres de familia: “El director les debe alcanzar a ustedes las necesidades y ustedes en una asamblea magna deben determinar qué actividad hacen”. Entonces, esto por ejemplo lo que le estoy

contando es una iniciativa personal, pero qué bueno sería que a mí me capaciten, ¿no?, como soy órgano de ejecución, qué bueno sería que me capaciten en gestión de tal manera que yo siga alcanzando un procedimiento, pero la verdad nunca se han llamado, digamos, a los ejecutores solo a los técnico-pedagógicos (Especialista administrativa de la USE Quispicanchis. Directora de Administración).

2. La R.M. 016 y el D.S. 007 en las escuelas y colegios

Tanto en la primera como en la segunda etapa de la investigación, hemos realizado observaciones en diferentes escuelas y colegios de los tres departamentos y hemos entrevistado a diferentes directores y docentes, individual y grupalmente en ambos casos. En la primera etapa, la aplicación de instrumentos de recojo de información sobre centros educativos, directores y profesores, estuvieron guiados por los siguientes objetivos:

Primera etapa

En los centros educativos seleccionados, dos escuelas o colegios de diferentes tipos para cada uno de los tres casos quisimos identificar y describir los comportamientos y hechos que se desarrollan en el periodo previo a la iniciación de clases, considerando a todos los involucrados: director, docentes, empleados, padres y alumnos, poniendo atención a describir cómo se vive el tránsito de la aplicación de la R.M. 016 al D.S. 007, y buscando registrar el modo en que se elaboran dos instrumentos fundamentales para la gestión del año escolar en ciernes: el Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) y el Proyecto Curricular de Centro (PCC).

En estos centros educativos, entrevistamos a los directores, con el objetivo de conocer desde la perspectiva de este actor central de la reforma las características del proceso en que se organiza el año escolar en este periodo, tomando atención a cómo ha intervenido la R.M. 016 y cómo interviene el D.S. 007 en su actuación como director y en qué condiciones específicas éste hace uso de estas facultades y las materializa.

Además, en los mismos centros educativos, realizamos una entrevista colectiva de docentes con el objetivo de conocer la evaluación que hacen los docentes de un centro

educativo, de los cinco años de vigencia de la R.M. 016 y las expectativas que tienen sobre la aplicación de la nueva norma, el D.S. 007.

Cómo parte del recojo de información sobre docentes aunque este no se realizó en los centros educativos seleccionados, realizamos entrevistas individuales con ellos cuando realizaban trámites en los organismos intermedios antes del inicio del año escolar. El objetivo era conocer con más amplitud los motivos por los que las profesoras y profesores visitan las direcciones regionales, unidades de servicios educativos y áreas de desarrollo educativo, poniendo atención a los procedimientos formales y estrategias que siguen para conseguir sus objetivos. Además, quisimos conocer los efectos que ha tenido la R.M. 016 en la carrera docente en cinco años de vigencia desde 1996 hasta el año en que se realizó el trabajo de campo en el 2001, recogiendo las percepciones de los docentes y también quisimos conocer cómo se vivía el tránsito a la aplicación total de la norma que la reemplazaba, el D.S. 007.

Segunda etapa

En esta etapa seleccionamos otros dos centros educativos para cada uno de los tres casos del estudio. Estos también fueron seleccionados con el fin de representar diferentes tipos de escuelas y colegios. El primero de los objetivos de esta etapa fue identificar y describir los estilos organizacionales con los que actúan los directores para efectuar su labor, entendiendo por éstos los modos, preferencias y énfasis puestos en juego a la hora de organizar el trabajo educativo, seleccionar personal, relacionarse con los demás agentes de la comunidad educativa, manejar conflictos y asentar y ejercer su autoridad en el centro educativo.

El segundo objetivo de esta etapa fue el conocer los recursos (categorías de análisis, nociones sociales) con los que los docentes interpretan la realidad a la que deben adaptar el currículo básico, al buscar identificar las necesidades educativas de los alumnos de centro educativo. En otras palabras cómo realizan la diversificación curricular.

El tercer objetivo de la aplicación de instrumentos en esta etapa fue conocer la dinámica de funcionamiento del centro educativo observado. La organización, actividades, las relaciones entre sus miembros, los grupos y las tensiones y equilibrios internos.

En la **primera etapa**, las salidas al campo incluyeron en Andahuaylas al Colegio Industrial Técnico Federico Villarreal y al Colegio Agropecuario de Andahuaylas; en Ayacucho al Colegio González Vigíl y a la Escuela Estatal Señor de Arequipa y en Cusco al Centro Educativo 50472, y al Centro Educativo Fe y Alegría No. 20. En la **segunda etapa** los centros educativos seleccionados fueron en Andahuaylas el Colegio Santa Elena, en Ayacucho el Colegio Luis Carranza y el Colegio Mariscal Cáceres; y en Cusco el Colegio Luis Vallejo Santoni.

Cuadro 1: Listado de centros educativos en los que se realizó observaciones y entrevistas según etapa de la investigación

Andahuaylas	Ayacucho	Cusco
<p><u>Etapa 1</u></p> <p>Colegio Industrial Técnico Federico Villarreal Colegio Agropecuario de Andahuaylas</p>	<p><u>Etapa 1</u></p> <p>Colegio González Vigíl Escuela Estatal Señor de Arequipa</p>	<p><u>Etapa 1</u></p> <p>Centro Educativo 50472 Centro Educativo Fe y Alegría No. 20</p>
<p><u>Etapa 2</u></p> <p>Colegio Santa Elena</p>	<p><u>Etapa 2</u></p> <p>Colegio Luis Carranza Colegio Mariscal Cáceres</p>	<p><u>Etapa 2</u></p> <p>Colegio Luis Vallejo Santoni</p>

Adicionalmente, las entrevistas grupales con directores nos han permitido incrementar la diversidad de la muestra de centros educativos y directores ya que realidades de otros centros educativos pudieron también ser registradas en las opiniones y descripciones de estos directores. En Andahuaylas, la entrevista grupal se realizó con las directoras y directores de la EPM 54490 de Curibamba, del Colegio Secundario Menor Virgen del Carmen y con el subdirector encargado del nivel Primario del Colegio Belén. En Ayacucho se realizó la entrevista grupal con la directora y directores del Colegio Los Licenciados, del Colegio Los Libertadores y del Colegio Virgen de Fátima. En Cusco la entrevista se realizó con los directores de las escuelas del distrito de Colquepata en la provincia de Paucartambo, de la escuela No 50458 de la comunidad de Ninamarca, de la escuela No. 51039 de la comunidad campesina de Cocatoclla del centro educativo No. 5792 de la comunidad de Pucclla y Pumapaccha, y del centro educativo 50456.

Esos centros educativos no fueron visitados, ni se aplicó ningún otro instrumento de recojo de información, por eso no los hemos considerado en la sección que sigue sobre los contextos administrativos, aun así como ya hemos mencionado si han añadido diversidad a nuestra muestra de directores, dadas las diferentes características de los centros educativos de los que provenían.

2.1. Espacios y contextos administrativos

El ***Colegio Industrial Técnico Federico Villarreal***, ubicado en Talavera de la Reina en Andahuaylas en el tiempo que lo observamos tenía dos especialidades industriales: Mecánica Automotriz y Corte y Confección. Desde 1998 el colegio cuenta con maquinaria especializada en ambos rubros y empezó a producir para la localidad no solo productos de metal mecánica sino también camisetas y otras prendas de vestir bajo la dirección de dos jóvenes técnicos especialmente contratados para estas dos áreas técnicas del plantel, uno de ellos ex-alumno. Es un colegio con una historia larga de mejoras, aunque humilde y con constantes problemas económicos. Con una plana bastante diversa de docentes en términos de edades, especialidades y experiencias, se había podido conformar un interesante grupo de trabajo a instancias de un director respetado e intensamente preocupado por administrar bien el colegio y a instancias de la mayoría de docentes, que con muy buena voluntad y buena formación en contados pero significativos casos apoyaban las gestiones del director y estaban muy interesados en llevar a cabo la nueva propuesta curricular. Los docentes trabajaban en diferentes comités de administración del colegio. Funcionaban un Comité Técnico- pedagógico, un Comité de Infraestructura, un Comité de Prevención Integral y un Comité de Material Educativo. Fueron parte de la muestra de la Unidad de Desarrollo Curricular de Educación Secundaria (UDCREES) en 1999, lo que parece haber fomentado también, con la ayuda de los especialistas en la Sub Región Chanka de esos años una ola de renovación y mejora. Una de las debilidades mayores del colegio era la poca atención que como colegio de variante técnica recibía este centro educativo de parte del MED. La reforma educativa curricular y de gestión institucional consideraba poco o no consideraba esta variante en sus planes.

El ***Colegio Agropecuario de Andahuaylas***, ubicado en el barrio de San Jerónimo en la ciudad de Andahuaylas, contaba con dos directores sumamente hábiles, jóvenes y

comprometidos con sus funciones. Uno era director general y del nivel secundario y otro era director del nivel primario (formalmente era sub-director). La debilidad mayor de ese momento se manifestaba en los conflictos por la delimitación de funciones y la autoridad de cada uno de los dos directores sobre el nivel primario formado hace 10 años. Esta mención es importante porque este tipo de conflictos es representativo de los centros educativos integrados, denominados así porque en ellos funcionan dos o más niveles, en general Educación Primaria y Educación Secundaria, pero también es posible que existan Educación Inicial y Educación para Adultos. Dado que diferentes directores están a cargo de diferentes niveles no siempre es posible una administración general armoniosa del C.E. Este centro educativo parecía conformado por una plana de docentes en su mayoría motivada por la gestión de ambos directores; por la existencia de un grupo de asesores pedagógicos en el caso de Educación Secundaria y por el apoyo especial de un “padre de familia” singular, el padre D'onofrio. Este a cargo de un orfanato local enviaba a estudiar a muchos de los niños de la institución que dirigía al colegio y por ello era un miembro importante y comprometido de la APAFA.

El **Centro Educativo Santa Elena** está ubicado en la localidad de Santa Elena perteneciente al distrito de Pacucha a 45 minutos de la ciudad de Andahuaylas en combi. Era una escuela pequeña a cargo de un director bastante reflexivo sobre las reformas educativas institucionales. Era director encargado, a pedido de padres y docentes desde hace varios años. Esta era una escuela que empezaba a ser integrada al formarse una aula de educación inicial, y que era receptora de niños y adolescentes provenientes de las familias campesinas quechua-hablantes que vivían dispersas entre los campos de cultivo que rodeaban esta escuela. En el tiempo que realizamos la observación esta escuela contaba con el respaldo de algunas instituciones no gubernamentales, que brindaban apoyo técnico en el trabajo con el biohuerto en la escuela o que proveían material educativo, y útiles escolares. Al parecer era una escuela en aparente camino a una mejoría al menos en el aspecto de la infraestructura ya que últimamente se habían construido baños y aulas escolares para los primeros grados. Se caracterizaba por un ambiente institucional aparentemente igualitario y de camaradería (REG IIAN5). La existencia de prácticas domésticas no necesariamente relacionadas con el desempeño público de la enseñanza, como por ejemplo la organización del grupo de docentes (incluyendo al director) para cocinar un día de la semana para todos los otros docentes en el horario de clases, nos suscitó preguntas sobre los tiempos usados efectivamente en la

educación de los niños en las escuelas alejadas y con ello sobre la importancia que los docentes le otorgan a ésta; ¿qué significa y cómo se asume el ser un docente urbano en un área rural?

El **Colegio González Vigíl** importante colegio de la ciudad de Huanta en Ayacucho, de infraestructura amplia, integrado y en el que funcionaban tres turnos incluyendo el turno de noche, tenía variante técnica y de ciencias y humanidades. En el momento que nos tocó observarlo tenía 3130 alumnos, 82 secciones, 128 docentes y 3 directores (REG IAY4). Entre el numeroso grupo de profesores laborando allí se podían observar distintos perfiles docentes. La administración parecía regular, y se podía distinguir cierta tensión entre los docentes de diferentes estilos. Estaban por ejemplo los docentes antiguos, con buena formación y seria preocupación por lo que era en su percepción la constante desmejora de la calidad educativa del colegio y la creciente corrupción. Por otro lado, los docentes más jóvenes, mostraban hábitos más informales o “criollos” y cierta o completa permisividad a prácticas como los pagos por notas, o los pagos a los directores y miembros de los organismos intermedios por obtener un contrato o una reasignación. En ambos grupos de profesores, parecía evidenciarse mucho desánimo.

La **Escuela Estatal Señor de Arequipa** ubicada en un asentamiento urbano marginal de la ciudad de Huamanga contaba con nivel Inicial y Primaria, 865 alumnos 24 docentes y 2 directores. Tenía “infraestructura adecuada” aunque al parecer la calidad educativa no era correspondiente a esta ventaja. Era evidente la tensión entre la directora de Educación Inicial (subdirectora) y el director general. Distintas opiniones respecto a las decisiones que debían tomarse en la dirección los enfrentaban. Un grupo de docentes varones y mujeres jóvenes con poca formación o motivación ponía en práctica hábitos sumamente informales que ponían en primer lugar el entretenimiento antes que el trabajo de planificación al inicio del año o el fomentar respetuosamente la participación de los padres. Se observaron relaciones asimétricas y despectivas con las madres de familia de parte de los docentes, e incluso abuso de autoridad relacionado a temas administrativos de parte de los docentes. El director parecía no haber asentado su autoridad y actuaba aisladamente y rodeado de pocos (REG IAY3).

El **Colegio Mariscal Cáceres** centro educativo integrado, con gran cantidad de alumnado y de larga tradición es considerado el colegio público más importante de la ciudad de Huamanga. Por esas razones tal vez es que su conducción resultaba compleja y podía suscitar serios problemas de administración de fondos, negligencia y enfrentamiento entre diferentes grupos. Esto era lo que había ocurrido en los años previos a la observación. Serias denuncias de corrupción públicamente conocidas habían recaído sobre el director anterior. La nueva administración, específicamente su nuevo director parecía consciente de eso y procedía cautelosamente. Una serie de procedimientos administrativos que promovían la participación de otros agentes del colegio en las decisiones sobre los gastos, promovían una contabilidad esmerada y pública y evitaban enfrentamientos, por ejemplo con los padres de familia, evidenciaban esta cautela (REG IIAY5, ENT IIAY4).

El **Colegio Luis Carranza** ubicado en el área céntrica de la ciudad de Huamanga, era un centro educativo integrado de variante técnica. Se caracterizaba por realizar una gestión relativamente estable aunque las tensiones o más específicamente la falta de soporte técnico de parte de la DREA y de la UDCREES parecían haber jugado un papel central en el accidentado desempeño académico del colegio en los años previos a la observación ya que el colegio había sido y era parte de la muestra de la aplicación experimental del nuevo Diseño Curricular de Educación Secundaria. Por un lado el colegio pudo aprender a usar el nuevo diseño curricular y por otro las limitaciones de la aplicación experimental habían producido problemas. Los objetivos educativos más claros del director parecían ser el de mantener e incrementar la importante proporción de alumnos ingresantes a la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga formados en el colegio. Entre los docentes se registró una clara desaprobación respecto a una gestión poco horizontal de parte de los directivos del colegio respecto a los docentes. Al mismo tiempo se percibía una cierta inercia entre ellos mismos, los docentes para mejorar este tipo de relaciones (REG IIAY6, ENT IIAY3, ENT IIAY1).

El **Centro Educativo 50472** ubicado en la ciudad de Urcos en la provincia de Quispicanchis (Cusco) era una escuela con un plantel conformado por 13 docentes jóvenes, 550 alumnos, de solo turno diurno y de infraestructura noble y reciente. Se caracterizaba por que entre los docentes y los directores se habían creado relaciones bastante informales y amistosas. Esta característica al parecer generaba un ambiente

laboral sin tensiones. Por otro lado, parecía ser una escuela que como muchas ubicadas en las capitales de distrito o cerca de la capital de departamento, en contraste con las escuelas de localidades rurales, gozaba de las ventajas del mayor acceso a ciertos recursos, por ejemplo un mayor número de plazas docentes. Al mismo tiempo, la ausencia de un proyecto educativo serio producía resultados regulares o al menos no excepcionales a pesar de que la gestión del director no parecía deficiente. También era una escuela representativa de un tipo de interacciones extendidas en las escuelas de las capitales de distrito: la que se produce entre los docentes urbanos mestizos y los padres de familia provenientes de áreas rurales o recientemente afincados en la ciudad. Por ejemplo, el trato entre los docentes y las “madres de familia de procedencia rural o urbana marginal (emigrantes recientes, vendedoras ambulantes de los mercados, etc.)” (REG ICU3), se organizaban de acuerdo a un patrón que va desde el paternalismo respetuoso a la condescendencia despectiva. La mayor parte del tiempo y con la mayoría de los padres la comunicación parecía realizarse en quechua.

El **Colegio Parroquial Fe y Alegría No. 20**, ubicado en el barrio de Santiago de la ciudad de Cusco, en el momento que lo observamos en el 2001 era integrado tenía nivel primario y secundario funcionaba en dos turnos y tenía mas de 1400 alumnos y 56 docentes. Su local ocupaba casi una manzana, era de material noble y contaba con infraestructura moderna. Su funcionamiento parecía muy eficiente, y se podían identificar en éste los benéficos resultados de la planificación autónoma que caracteriza a los centros educativos públicos de convenio. Tal era el caso de la decisión de iniciar clases en marzo, por ejemplo. La directora, miembro de una congregación, administraba el colegio con reglas muy claras y disciplina. Los docentes, seleccionados especialmente de acuerdo a los objetivos del proyecto Fe y Alegría, parecían muy integrados entre si y comprometidos con su labor (REG ICU4). Las relaciones con los organismos intermedios parecían tensas.

El **Colegio Luis Vallejo Santoni**, centro educativo de variante técnica y de convenio, estaba ubicado en el barrio de Independencia de la ciudad de Cusco y parecía haber logrado en los últimos años un desarrollo excepcional debido a la participación de una congregación religiosa muy interesada en la educación y a la labor de un director sumamente innovador en el área de la administración educativa moderna. Este había logrado incentivar significativamente a un grupo de docentes, incluido el director de la

gestión que nos tocó observar. El colegio, orientado por valores cristianos, solvencia pedagógica pero también por una clara tendencia fuerte hacia la eficiencia de su lado técnico industrial, parecía en muchos aspectos haberse adelantado a las normas descentralizadoras. Allí se experimentaba constantemente con las mejores prácticas administrativas y pedagógicas y también se había conseguido éxito empresarial. Esas características de acuerdo a la percepción del director lo ponían en una situación de oposición y muchas veces conflicto con los agentes de los organismos intermedios.

2.2. Procesos y tiempos del año en que se presentan las oportunidades para aplicar las normas descentralizadoras en los centros educativos

A diferencia de la aplicación de instrumentos creados con el propósito de recoger información en los organismos intermedios que sólo se aplicaron en la primera etapa, la aplicación de instrumentos destinados a recoger información sobre los centros educativos se realizó en ambas etapas del trabajo de campo por lo cual contamos con información que nos permite describir tanto los procesos que ocurren al inicio del año escolar como los procesos que ocurren a mediados del año escolar periodo del año en que centramos nuestra atención en la diversificación curricular.

Antes del inicio del año escolar

El trabajo de campo en este periodo nos sirvió para conocer la etapa en la cual se organiza el año escolar. En este periodo en los centros educativos se deben formular los Planes de Desarrollo Institucional o modificar algunos de sus componentes y también se deben elaborar los Proyectos Curriculares de Centro. Además los directores de centros educativos en ese mes acostumbran resolver varios conflictos entre los profesores y con los profesores en general en relación con su carga horaria (asignación de cursos, número de horas y con ello remuneraciones), además se deben realizar las negociaciones acostumbradas con los concesionarios de los kioscos y cafeterías que funcionan en el centro educativo.

Matrículas

Como es lógico suponer a inicios del año escolar, en todos los colegios observados, con excepción del colegio de Fe y Alegría, se realizaba el proceso de matrícula. Este centro educativo visitado en la primera etapa, ya se encontraba en clases en el momento de la observación. Los docentes participaban en este proceso turnándose por semanas, días y horas. En los centros educativos más eficientes y que tenían más de dos profesores, los docentes que no estaban matriculando estaban reunidos elaborando o modificando el PDI o el PCC, participando de jornadas de capacitación organizadas por alguna oficina del Ministerio de Educación de la sede (por ejemplo la Escuela de Padres en el Colegio Agropecuario de Andahuaylas), por el órgano intermedio, o por un ente ejecutor (PLANCAD Primaria en Andahuaylas). También tomaban los exámenes de aplazados sobre todo en los centros educativos secundarios (caso del González Vigil en Huanta, Ayacucho). Se registro que en los centros educativos menos eficientes, los docentes que no estaban matriculando, invertían su tiempo en partidos de vóley o fútbol o en tomar refrigerio. Las matrículas eran una de las oportunidades más importantes de contacto entre los padres y los docentes en ese mes. En muchos casos se observó actitudes de los docentes guiadas por estereotipos sobre los padres de familias rurales que lindaban con la falta de respeto y/o el abuso, sobre todo con las madres. Este es un caso ilustrativo registrado por nuestro colaborador en la aplicación de instrumentos en Ayacucho en la primera etapa (Mario Maldonado):

“la última que llegó a la escuela fue una señora de condición humilde acompañada de una niña, portando un papelito —era una constancia de vacante que le habían dado en otra escuela, y le dijo al portero “quiero al director para decir que conseguí vacante en otra escuela”. En eso una profesora le dice en un tono muy fuerte, “tienes que presentar una solicitud, pidiendo la devolución de tus documentos”. La madre de familia le dice que el profesor del otro plantel le dijo, “eso nomás entrega”. Y, la profesora insiste que no es así: “tienes que presentar una solicitud y pagar una suma, ¿no entiendes?”. Y la señora responde: “no tengo a nadie que me lo redacte esa solicitud”, la profesora replica “bueno tú sabrás cómo hacer”. Luego la profesora recomienda a la señora que en el parque hay unos señores que hacen este tipo de documentos y cobran solo un sol: “ahí puedes mandar hacer”, al decir esto llama a su colega y dice “profesora dice que lo vas hacer una solicitud te va pagar un sol”, y la profesora responde, claro ahorita la hago, y la madre de familia mira a los profesores e insiste, “no, tiene que entregarme así nomás” (Escuela Señor de Arequipa, Ayacucho, REG IAY3).

Exámenes de alumnos aplazados

En los centros educativos secundarios, se registró el movimiento acostumbrado relacionado con los exámenes de aplazados. Alumnos circulando en los patios, docentes quejándose o hablando con los alumnos. Se registraron quejas de algunos docentes por el poco interés de los alumnos. También bromas algo cínicas por la posibilidad de recibir algún pago (“empiezan los favores”).

Propuestas de contrato

La organización y los resultados de este procedimiento se dieron de forma variada entre los centros educativos observados en el 2001. Las condiciones o características que hemos identificado como explicativas de estas variaciones son básicamente tres: (1) el que el centro educativo sea de convenio o no lo sea; (2) el área de ubicación del colegio (rural, urbana) y (3) el status de la localidad en que se encuentra el centro educativo (capital de departamento, capital de provincia, capital de distrito, localidad rural o comunidad). Las características de los directores y otras características del centro educativo intervienen también pero no con la importancia con que los tres elementos identificados antes intervienen.

(1) *Centros educativos de régimen normal y los centros educativos públicos de convenio*: los centros educativos públicos de convenio tuvieron antes de promulgadas las normas descentralizadoras una larga trayectoria de organización y mejora de los procedimientos para seleccionar a sus docentes dado que de acuerdo a su convenio con el organismo intermedio regional de que se trate esta es una de sus atribuciones. Las normas descentralizadoras llegaron solo a respaldar una práctica habitual. Complejos procedimientos de selección de diferentes etapas, como exámenes escritos de conocimientos, exámenes prácticos en la clase o taller (si se trata de un colegio de variante técnica), entrevistas orales, exámenes psicológicos entre otros, se pusieron en práctica en el 2001. Los directores entrevistados en este tipo de colegios (Fe y Alegría, Vallejo Santoni), relataron que solo tuvieron “que cambiar los nombres a las comisiones” habitualmente instaladas para estos procesos. La tensión con los organismos intermedios se produce, cuando ellos piden a las direcciones regionales más plazas presupuestadas y cuando los memorandos u oficios de ratificación de sus decisiones se demoran.

(2) *Centros educativos urbanos y rurales*: En general los directores de todos los centros educativos visitados en este periodo en los tres departamentos habían tenido la experiencia de proponer los contratos de los docentes que iban a trabajar en sus respectivas escuelas por lo menos una o dos veces. En el caso de los directores de centros educativos del área urbana estas propuestas se habían repetido todos los años al amparo de la R.M. 016 y ese año (2001) no era diferente. Muchos incluso evaluaban como más completo el D.S. 007 que incluso permitía las propuestas no solo de contrato sino de nombramiento de los docentes, aunque no registramos ningún nombramiento propuesto por un director. Los problemas que se enfrentaban era la demora de parte de los organismos intermedios para otorgar los memorandos y documentos oficiales que respaldaban las propuestas de los directores y en muchos casos, el que se cambiara partes de la propuesta de los directores, ya que no se consideraba el cuadro de distribución de horas de clase de los centros educativos sobre todo en el nivel secundario. Estos cambios suscitaban posteriores reclamos y gestiones de parte de los directores. Aquí algunos ejemplos de estos casos:

“El problema que tienen los señores [de la Oficina de Personal], es con la aprobación del cuadro de distribución de horas de clases de educación secundaria. Es a veces cuando uno considera más horas en otra área, menos horas en otra área, entonces ellos “no, está normado eso” pero ellos no ven la realidad del centro educativo” (Director de colegio Luis Carranza, Ayacucho, ENT IIAY3)

“Hasta el momento no me han ratificado a mi personal, han demorado, la verdad es esto. No han cumplido con lo que dicen las normas después de la propuesta del director. A los diez días debe salir la resolución, la propuesta la hemos hecho el quince de noviembre (...) por ejemplo hemos hecho una reactivación el veintinueve de diciembre por cese de un profesor de la especialidad de CC SS, le reasignan una profesora de Lengua y Literatura, lo cual en secundaria no es procedente. Ha tenido que devolverse a la profesora por oficio pidiendo que se reasigne un profesor de la especialidad. Y, estamos en eso todavía no hemos solucionado el problema y lo otro es que no me han ratificado la profesora que he propuesto” (Director Colegio Agropecuario ENT IAN11).

Muchos de los directores de centros educativos en espacios urbanos, nos relataron historias de éxitos en sus gestiones por hacer efectivas sus propuestas de personal, unos apoyados en sus propios esfuerzos de negociación, otros en el tener “conocidos” en la dirección regional y otros respaldados por su experiencia como ex-dirigentes sindicales. Es posible que por esas razones, los docentes de los centros educativos urbanos tiendan a mencionar con más frecuencia los peligros de darle al director tantas facultades. También se registraron casos en los que no se había percibido ningún problema con el procedimiento tal como estaba dispuesto en las normas

decentralizadoras.

¿Usted no ha tenido dificultades con la demora que ha habido en determinar las designaciones de los profesores contratados en este mes de marzo?

En este presente año más que cualquier año al menos para el nivel secundario han tratado de solucionar lo más pronto posible. El caso del colegio Villarreal no ha demorado, en este aspecto ha habido un avance en la sub-región de educación.

¿Han respetado su cuadro de profesores?

Sí han respetado exactamente, han contratado y han dado su oficio a los profesores propuestos. (Director Colegio Federico Villarreal, ENT IAN9).

En el caso de las escuelas de áreas rurales la situación es distinta. En las áreas rurales casi la mayoría de los centros educativos son escuelas y están bajo la dirección de un director encargado y no nombrado. No hemos estudiado esto en términos cuantitativos pero es la tendencia que hemos encontrado. Estas características hacen que las propuestas de personal docente sean casi inexistentes en las escuelas de estas áreas. Por un lado los directores encargados estaban prohibidos de usar las atribuciones establecidas en las normas descentralizadas. El origen de esta prohibición parecía estar en los organismos intermedios. No hemos encontrado una norma que explicita esta limitación. Por otro lado, cuando un director de escuela rural nombrado en su cargo se disponía a usar sus atribuciones para proponer el contrato de personal docente, sus propuestas no eran atendidas. La explicación más común es que su propuesta suponía la asignación de una plaza mas a esta escuela, ya que la otra plaza presupuestada estaba ocupada por otro docente nombrado/a en esta escuela. Por muchas razones que es necesario estudiar, la asignación de plazas presupuestadas para escuelas rurales es difícil accidentada menos frecuente que en el caso de las escuelas urbanas. Como se puede ver, en estas condiciones, las posibilidades de ejercicio de este tipo de atribución a los directores son muy pocas. Este era el caso de una directora nombrada de la escuela de la comunidad de Ninamarca, distrito de Colquepata, Provincia de Paucartambo. Ella nos describió además las contradicciones que se producen entre las acciones de diferentes grupos y niveles del Ministerio de Educación respecto a la cobertura de la educación:

“Desde hace buenos años , hay esto de la UMO , la UNIVERSALIZACIÓN DE LA MATRICULA OPORTUNA , cada año nos capacitan para eso , para atraer más niños , para que no haya deserción escolar , para estimular que los niños asistan al CE , nosotros cumplimos con eso, por eso cada año tenemos crecimiento de alumnos , pero que pasa , hay una contradicción con la superioridad ...cuanta veces ya hemos petitionado que a la medida que aumentan los alumnos también nos manden más profesores más para los CE ¿se imagina usted lo que es trabajar con 50 niños para 4 grados ?” (Directora nombrada, escuela rural de Paucartambo, Cusco, ENT IICU3)

(3) *Status de la localidad en la que se encuentra el centro educativo*: Lo que se registró es que los directores de centros educativos ubicados en las capitales de distrito, provincia y sobre todo en las capitales de departamento (siguiendo ese orden) tenían mayores posibilidades y mejores condiciones para realizar los trámites necesarios para conseguir hacer efectiva su propuesta de personal docente ante los organismos intermedios, a diferencia de lo que ocurría en los centros educativos rurales. El argumento es muy simple. Los directores de los centros educativos de capitales de departamento cuentan con la Dirección Regional en la misma ciudad en la que trabajan, y similar acceso (aunque menor) tienen los directores de centros educativos ubicados en capitales de provincia y distrito a organismos regionales menores. Los directores de los centros educativos favorecidos con esta ventaja podían concurrir varias veces al día y a la semana a la Dirección Regional o la Unidad de Servicios Educativos correspondiente, para superar cualquier entrampamiento, por ejemplo conversando con el director regional para solicitar su ayuda, completando un expediente o siguiendo un nuevo procedimiento sugerido por los miembros de la plana administrativa de los organismos intermedios. Los directores de las escuelas de localidades rurales nos manifestaron varias veces todos los obstáculos que tenían sus gestiones ya que su obligación desde inicios del mes de marzo era permanecer en la escuela. También nos narraron las estrategias que seguían para superar estas limitaciones. Entre estas se describieron la ayuda de diferentes padres de familia que iban especialmente por esta gestión o por cualquier otra necesidad a los centros urbanos sede del organismo intermedio; y la realización de estos trámites por ellos mismos en las tardes de los días viernes, día en que se dirigían a las ciudades para su descanso de fin de semana. Los padres que los ayudaban eran casi siempre varones y tenían algún cargo en la comunidad, y era en muchos casos el presidente de la APAFA.

Determinación del calendario escolar

Determinar el calendario escolar más adecuado a las condiciones de los contextos en los que se ubican los centros educativos, a las necesidades de sus alumnos y a la planificación de los objetivos y estrategias diseñadas para el progreso de estos es una atribución otorgada a los directores en las normas descentralizadoras. Sin embargo, las posibilidades y beneficios que esta atribución podría producir son limitadamente percibidas por el conjunto de directores. Al parecer toda atribución de auto regulación puede ser o espléndidamente aprovechada o puede ser simplificada al grado de que su

uso no significa ninguna mejoría. La posibilidad de ubicarse en uno u otro lado del espectro depende de muchos factores. Uno de ellos sin duda es que la mejora sustantiva del aprendizaje de los niños sea el objetivo central y que su consecución no se confunda con otros objetivos que siendo también importantes deben ser entendidos solo como medios para conseguir el objetivo central. La existencia de obstáculos graves y la escasez de recursos básicos muchas veces hacen que el objetivo central se pierda de vista. Esto es lo que parecen ilustrar las diferentes formas en que se registramos se había usado esta atribución de determinar el calendario escolar. En orden de mejor a menor aprovechamiento están los siguientes casos.

(a) En los centros educativos de convenio como ya hemos mencionado antes muchas de las atribuciones otorgadas por las normas descentralizadoras ya se ponían en práctica antes de la existencia de éstas. El caso de la determinación de un calendario escolar autónomo es un ejemplo evidente. Por lo general este tipo de centros educativos iniciaban e inician sus clases antes que los demás centros educativos públicos. En el caso del colegio Luis Vallejo Santoni en Cusco que usamos para ilustrar esta práctica, el objetivo que guió la determinación del calendario escolar fue la mejor organización del tiempo a usarse en el entrenamiento de los docentes, a lo largo del año. El propósito final era superar las dificultades del trabajo de los docentes en aulas y así lograr una mejora de lo ofrecido educativamente por éstos en el aula. Con ese objetivo se iniciaban las clases el 15 de marzo, antes del inicio formalmente establecido para los demás colegios públicos el 1 de abril. Antes, desde el 1 de marzo, los docentes de este centro educativo asistían a un taller de 15 días de capacitación. Luego a mitad y en el último tramo del año, se habían agregado dos semanas de capacitación en mayo y octubre. En estas semanas los alumnos tenían vacaciones y tareas a parte de las vacaciones de agosto. Es conveniente agregar que la definición de este calendario había seguido un proceso de ensayo y ajuste a lo largo de algunos años. Así nos lo relató el director de ese colegio:

“La capacitación aquella fecha ya se había hecho institucional, habíamos cambiado nuestra calendarización ese año, planteamos el 94 que al inicio del siguiente año, (...) empezamos a mediados de marzo las labores, empezamos del uno al quince de marzo la capacitación intensa, los demás días que sean aprovechados para el trabajo en el aula; hemos hecho un acuerdo con los padres de familia, nos ha apoyado la Región de Educación en esto, y entonces hemos ido contra toda norma y definitivamente hemos arrancado una resolución de la dirección de educación. ¿Qué nos daba de ventaja esto?, que a mediados de mayo, al bimestre, hacíamos un alto, y una semana completa, los chicos se iban con tareas a casa, reforzamiento, y los profesores a taller de capacitación. Volvían los chicos. Luego en agosto no se tocaba por vacaciones de los profesores. En octubre, otro reciclaje, una

segunda semana (...) en diciembre una jornada de evaluación de dos días, entonces eso ya se institucionalizó” (ENT IICU4).

Usando esta facultad, aunque algunos podrían discutir esta medida, en este colegio no se acató el horario de invierno decidido por la DREC. El argumento se apoyaba en que un recorte de ese tipo en el horario de clases diario no era necesario y les restaba horas muy importantes. Para llegar a esta consideración se habían realizado algunas pruebas del clima, y este era percibido como un criterio inbatible:

“Me puedo ganar una sanción administrativa (...) porque no acaté el horario de invierno. Este horario de invierno, desde año 94 que hemos empezado, no va con nosotros definitivamente, porque es media hora de atraso para los chicos en el ingreso. Si los chicos entran a las ocho de la mañana, con el horario de invierno desde mayo hasta agosto, deben entrar a las ocho y treinta, y en la salida que se sale a las seis, deben salir a las cinco y treinta, son treinta minutos diarios que se consumen, multiplícalo por seis meses o cuatro meses que está vigente [esta disposición], definitivamente en cuatro meses estás perdiendo olímpicamente casi dos semanas de clase. Si aquí hay frío, muy bien, como en cualquier otro lugar, pero, hemos hecho estudios, y ese estudio, realmente, ha sido especial y lo hemos mandado a la Región Educación. Como tenemos nuestro propio tópico nosotros hemos usado el termómetro de intemperie para medir, ¿cuánto ha variado la temperatura entre ocho y ocho cincuenta?, y la variación es apenas de dos grados, tres grados” (ENT IICU4).

(b) En el caso de los centros educativos público que no eran de convenio la posibilidad de proponer un calendario escolar autónomo se vió limitada por una conexión más dependiente del funcionamiento de los colegios al funcionamiento de los organismos intermedios y con ello de los plazos y cronograma establecidos para la ejecución de procedimientos administrativos clave como los procesos de asignación de plazas, la elaboración de los certificados de notas a nivel regional e incluso las acostumbradas vacaciones de las fiestas navideñas. En el caso de los centros educativos observados en Cusco se registró más claramente como un razonamiento práctico y tal vez realista había guiado a los especialistas de la DREC a promover el establecimiento del un calendario escolar común para todos los centros educativos de la región. Por su parte los directores entrevistados no parecían considerar que este fuera sea un tema ante el que oponerse y consideraban aceptable, en esas circunstancias, la limitación de su facultad de proponer calendarios escolares particulares. La preocupación de todos era no enfrentar desajustes. Los directores de los centros educativos urbanos percibían que tal vez en el caso de los centros educativos que dirigían, esta atribución no era necesaria:

[Iniciamos clases] el primero de abril, el dos. En las normas educativas del 99 salieron tres alternativas de calendarización, la tercera se acomoda a nuestra realidad y bajo esa estamos trabajando. Ahora no podemos hacer mucho reajuste porque la realidad de este pueblo se enmarca en las normas que ellos nos alcanzan. No así en los pueblos rurales

ahí si tienen que hacer un alto en tiempo de cosecha. (Escuela 50472, Urcos, Quispicanchis, Cusco, ENT ICU13)

(c) En la pequeña muestra de escuelas rurales de la provincia de Paucartambo que pudimos conocer mediante sus directores, donde las temporadas productivas de la agricultura pueden generar absentismo escolar por semanas, el objetivo que guiaba la determinación del calendario escolar era la necesidad de garantizar la asistencia de los niños. Pero eso en lugar de resolverse con un calendario mas adecuado a la dinámica productiva de las familias campesinas se intentaba resolver en sentido inverso. Los directores y docentes que se preocupaban por la ausencia de los niños a sus clases buscaban generar un acuerdo con los padres para que éstos enviaran a sus niños de todas maneras. Incluso podía existir un sistema de multas. Como se puede inferir de la descripción inmediatamente anterior (c), aunque estos directores hubieran querido proponer un calendario adecuado a las necesidades de supervivencia de las familias en el campo, las condiciones para proponer un calendario demasiado innovador y diferente podría crear desajustes con los procesos administrativos regionales y nacionales de sistema educativo. Eso los hubiera desalentado a hacerlo. Por otro lado, la solución a ese “problema” ya estaba planteada por el organismo intermedio a cargo.

En el mes de mayo, mejor dicho abril [las familias] están en plena cosecha, abril y mayo y hay poca cantidad de alumnos, hemos tenido esa experiencia el año pasado y en este año hemos tenido un convenio con los papás, de que todo niño debe asistir desde el primer día de clases bajo pena de multa, y son dos años ya donde los niños la segunda semana si vienen, pero bajo convenio, porque ya es una costumbre de ellos, pero ahora no, ya los compromisos se van cumpliendo poco a poco.

Otros desajustes se percibían como criterio para no utilizar esta facultad. Limitaciones de transporte en un territorio accidentado y no suficientemente comunicado como es el nuestro. Limitaciones climáticas y creencias atribuidas a los padres.

¿Ustedes verían adecuado cambiar el calendario escolar para el área rural?

En parte conviene y parte no también, eso depende... por ejemplo en parte nos conviene porque la asistencia de los alumnos sería al 90% o 100% pero no nos conviene porque usted sabe que la zona donde trabajamos es accidentada, en esos meses es época de lluvias entonces para nosotros a veces se nos hace muy difícil que nuestros niños.....si quisiéramos que asistan porque las lluvias lo malogran todo , incluso hay deslizamientos y por la lluvia a veces no quieren asistir y bueno se han acostumbrado ya al calendario normal que es empezar en abril y terminar en diciembre siempre ya es una costumbre de los niños(...) Hay creencias todavía en los rayos , relámpagos...(Directores Paucartambo, ENT IICU3)

Planificación

En este periodo del año, los diferentes centros educativos visitados realizaban sus labores de planificación a elaborar. Se menciona una lista bastante larga de instrumentos de planificación: el Plan de Trabajo Anual, el Reglamento Interno y el Calendario Cívico Escolar entre los instrumentos con los que los directores y docentes se hallaban más familiarizados y Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) y Proyecto Curricular de Centro entre los nuevos instrumentos introducidos por las normas descentralizadoras. Los directores, responsables finales de hacer que estos instrumentos se elaboren, habían ideado distintas estrategias para lograr este objetivo. Como es de suponer estas estrategias producían distintos niveles de éxito y definitivamente estaban relacionadas con las características de los directores (por sus estilos organizacionales) y del centro educativo (escuela o colegio, número y tipo de docentes y su ubicación en un área rural o urbana). En general solo en algunos de los centros educativos visitados estos nuevos instrumentos eran considerados como verdaderas guías de la actividad pedagógica e institucional del centro. En la mayoría estos eran largos y complejos documentos cuya elaboración era obligatoria pero cuyo uso práctico era poco entendido. En algunos casos, y esto no era diferente en los colegios grandes de las capitales de departamento o provincia que visitamos, su elaboración se percibía como tan compleja y laboriosa que resultaba más que una ayuda a la gestión un obstáculo que superar. Una tendencia a representar la importancia de tales instrumentos en su longitud (200 páginas aproximadamente) o en la variedad de temas, cuadros, descripciones, presupuestos, enumeraciones formales que estos documentos debían incluir era evidente. La tarea era concebida como escribir un libro en una disciplina difícil y para la que no se estaba preparado. En el caso del Proyecto de Desarrollo Institucional estas disciplinas eran las ciencias sociales y la administración y en el caso del Proyecto Curricular de Centro otra vez las ciencias sociales y la elaboración curricular (no olvidemos que esta última es una destreza disciplinar de la Pedagogía que solo un grupo de docentes, los más educados sigue como especialidad). En las dos siguientes sub secciones describimos algunas de las estrategias que se registró siguen los diferentes tipos de directores para elaborar los dos principales instrumentos introducidos con las normas descentralizadoras.

Elaboración del Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI)

(a) Los directores de centros educativos integrados con nivel secundario, tienen un grupo importante de docentes, si en adición a esto el director ha podido lograr asentar su autoridad y ha logrado establecer una organización convincente del trabajo de planificación, la tendencia más común es que todos los docentes elaboren el PDI en plenaria o discutiendo partes de éste en comités formados por tres o cuatro docentes encargados para la tarea. Facilidades como el uso de una computadora o la asistencia de personal administrativo que realice el tipeo del trabajo son muchas veces determinantes para la culminación del proyecto. Por lo general, los colegios grandes cuentan con estas facilidades. Es ilustrativo el caso del colegio Federico Villarreal de Andahuaylas. El director se apoyaba en el trabajo de todos los docentes. Los docentes por su parte proponían con mucho interés ideas de organización del grupo para obtener buenos resultados. En la siguiente descripción que nos brindó ese director también se hace evidente la gran cantidad de documentos que era necesario preparar:

“Justamente este mes de marzo hemos planificado un conjunto de actividades para hacer nuestro plan de trabajo anual con participación de todo el personal docente, re-actualizar nuestro reglamento interno intercambiando experiencias y también vamos a estructurar nuestro PDI porque el PDI que hemos elaborado ha sido en el año 1998 todavía con las asignaturas tradicionales que a partir de 1999 entro el nuevo enfoque pedagógico y tenemos que reestructurar (...) también está programado elaborar nuestro PCC y nuestro Proyecto Curricular de Aula (PCA) y el Calendario Cívico Escolar... (...) Debo dirigir todos estos trabajos, los comités presentan sus planes y entre todos tenemos que --sugerir algunos cambios” (Director del colegio Federico Villarreal, Andahuaylas, ENT IAN9)

Sin embargo, en colegios grandes y/o con recursos, aunque no lo hemos registrado en los colegios que visitamos, también se puede tomar otro rumbo: se contrata a una persona externa al centro educativo, generalmente un docente, economista, o administrador de la zona quien ha encontrado en esta tarea una veta laboral, que siguiendo un formato estándar de lo que desafortunadamente se percibe que es un PDI (un documento burocrático más) los elabora a pedido.

Lo que es indudable, es que la participación de los docentes es central, pero algunas veces, las incontables actividades que varias unidades o programas del Ministerio de Educación, seguramente con las mejores intenciones, planifican para realizar a la vez, sin coordinar con otras unidades puede dificultar las tareas de planificación de grupo director-docentes.

“Ahora en marzo, normalmente es para planificación, pero la dirección sub-regional ha llamado a todos los profesores para capacitación y no hay nadie solo tengo a los practicantes...” (Colegio en Ayacucho)

(b) En las escuelas, ya que tienen un solo nivel e incluso cuando tienen además nivel inicial, la elaboración del PDI puede involucrar mucho más esfuerzo. Se trata de escuelas rurales en las que un director-profesor sólo (si la escuela es unidocente) o con la colaboración de otro docente debe cumplir esta tarea. La solución promovida formal y prácticamente por el Ministerio de Educación fue la formación de redes rurales educativas en las cuales las escuelas rurales pertenecientes a la misma red podían elaborar un único PDI en el que se considerara los problemas de todas. Formalmente, esta solución se planteó en el D.S. 007. En la práctica, la Unidad de Gestión de Centros (UDECE) logró avances significativos en las redes rurales que había formado para validar un modelo de gestión para las escuelas rurales. La elaboración de los Proyectos de Desarrollo Institucional en estas redes piloto era una prioridad. El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (PM CER) en ese tiempo aún existente como tal también había logrado avances muy importantes pero sobre todo en la elaboración de los Proyectos Curriculares de Centro de las Redes. En cada caso los énfasis promovidos eran distintos³⁶.

Aquí cabe una pequeña aclaración, si bien la formación de redes rurales no se había generalizado formalmente y más allá de las experiencias piloto su existencia era accidentada, éstas no dejaban de ser importantes y a pesar de que no nos habíamos propuesto estudiarlas (básicamente porque las desconocíamos al momento de plantear la investigación) las menciones a este tipo de organización era recurrente, fundamentalmente en Cusco³⁷. Allí los especialistas y docentes aludían a ellas frecuentemente, el proyecto de Fe y Alegría las promovía para su trabajo de capacitación a los docentes de las escuelas rurales a su cargo en Quispicanchi, e incluso, como en el caso que vamos a relatar a continuación, también se registraba la formación de redes de escuelas rurales formadas por la propia iniciativa de los directores. Este es el caso que

³⁶ No nos referimos en este caso a las experiencias piloto de la Unidad de Defensa Nacional del MED (UDENA) porque por obvias razones no encontramos sus pilotos en los departamentos observados. Sin embargo, esta fue otra de las unidades que promovía por esos años la formación de redes educativas rurales.

³⁷ El caso de Cusco es singular por varias razones. Entre las pocas que conocemos ya que nos hemos detenido a estudiar estos antecedentes, se menciona que varios años antes la existencia de un programa de UNICEF por el que se promovía la organización de redes rurales había dejado una importante experiencia acumulada.

nos relataban los directores de la provincia de Paucartambo que entrevistamos grupalmente.

Estos directores nos relataron que al organizarse como red también se habían abocado a la elaboración de un Proyecto de Desarrollo Institucional para la red. Este por los detalles que los directores hacían en sus entrevistas, parecía un trabajo hecho seriamente e involucraba necesariamente un mayor esfuerzo dado que se trataba de un PDI para un conjunto de escuelas y dado que sus escuelas no contaban con muchos recursos. Se había decidido hacer un “diagnóstico situacional” usando entrevistas y “otros instrumentos”. El apoyo de la USE de esa provincia parecía inexistente, en la primera parte de este capítulo dedicada a los organismos intermedios hemos esbozado las posibles explicaciones de esta ausencia. Aquí presentamos la descripción de la elaboración de su PDI de red:

“El año pasado hemos hecho un diagnóstico situacional de todos los centros educativos que conformamos la sub-red Virgen Rosario de Colquepata, entonces hemos trabajado, cada docente tuvimos que aportar económicamente para que se haga realidad este trabajo del PDI, pero sin embargo...”

¿Cómo económicamente, que tenían que hacer?

Bueno cuando se hace un trabajo de investigación, un diagnóstico situacional, necesitamos pues de muchos instrumentos, tenemos que hacer como entrevistas, tenemos que tipear, en cuanto a papeles, a materiales que necesitamos y bueno pues tenemos que financiar que tenemos que organizarnos a nivel de la sub-red, tuvimos que hacer una serie de actividades para acopiar fondos para que de esa manera se cumpla pues con ese trabajo de PDI, pero sin embargo esto lo hemos enviado a la USE de Paucartambo, pero la USE, lamentablemente me imagino, ni lo habrán leído...” (Directores de Paucartambo, ENT IICU3)

Otro hecho registrado en los tres departamentos es que muchas instituciones no gubernamentales habían empezado a colaborar en las labores de planificación de las actividades de los centros educativos, llámese PDI o PCC. Muchas de estas instituciones por su propia labor coinciden en diseñar componentes sobre educación en sus proyectos de desarrollo, y no pocas han intervenido como entes ejecutores de PLANCAD. Por una u otra razón temas como la adaptación de los contenidos a las características locales se han extendido entre muchos promotores de ONGs y de esta forma se ha observado que sus intervenciones ha asimilado estas actividades. Este es el caso que nos relató un director de una escuela urbana en Ayacucho:

“Ya he presentado a la Dirección Regional de Educación y estamos en un trabajo arduo en elaborar el plan anual del trabajo. En esto estamos tratando de incorporar los valores,

educación en trabajo, tanto de diurno y nocturno en convenio con Chirapaq, tejidos, cerámica y retablos” (Escuela Señor de Arequipa, Ayacucho, ENT IAY1)

Elaboración del Proyecto Curricular de Centro (PCC)

(a) Siguiendo un patrón similar a lo descrito en los párrafos anteriores, en los colegios grandes, integrados y de mas de un nivel, especialmente en Educación Secundaria, en los que se había logrado determinado nivel de eficiencia (incluyendo a los colegios de convenio) se pudo registrar que la elaboración de los PCC se realizaba a cargo de diferentes comisiones, por áreas, asesorías de curso, talleres curriculares o comités especiales. Es importante hacer notar que esta organización para la elaboración de este instrumento de adaptación curricular había surgido espontáneamente entre los docentes y directores guiados por una apreciable dedicación. Aquí presentamos el caso de un colegio grande de variante técnica en Andahuaylas en el que se había desarrollado un importante interés por lo curricular. Allí se habían forma “talleres curriculares”:

“La primera semana hemos trabajado con las propuestas curriculares por áreas y especialidades. Ya tenemos todo sistematizado, todo en un disquete. Esta semana estamos lo que es el plan operativo-practico.... se esta trabajando. Posteriormente ahora estamos trabajando los comités, tanto de alimentación, de actividades cívicas, de marinera.

¿Esos son los talleres curriculares de los que me hablaba?

No. Los talleres curriculares los han hecho los profesores por especialidad, o sea ya han trabajado, ya tienen que es lo que van hacer todo el año, por área (...). Se planifican las actividades que se van realizar todo el año (...) por ejemplo con el programa integral del niño y del adolescente. (...) Tengo tres asesorías. Una asesoría de ciencias, una asesoría de letras y una de campo. Son profesores nombrados en esta institución de veinticuatro horas. Las plazas existen en el presupuesto para profesores. Entonces, como no se ha dado el concurso para cubrir profesores, lo que hecho es promover a mis docentes más activos, a los que tienen mayor aceptabilidad con sus colegas. A ellos he tenido que promover.

¿Cuáles son las actividades de un asesor?

Su actividad principal es programar la estructura curricular básica, en el aspecto técnico-pedagógico, supervisar. Esa es la labor del asesor. Dictan dos horas de clases, y dos horas se abocan al aspecto técnico-pedagógico” (Director General del Colegio Agropecuario, San Jerónimo, Andahuaylas, ENT IAN11).

(b) Muchas veces el trabajo es tan laborioso, los recursos humanos y materiales y el tiempo tan limitados, que la tarea de elaborar un documento que debería estar listo antes de iniciar las clases para guiar el trabajo en el aula como es el PCC, se prolonga a todo el año. Como es fácil suponer, los directores organizados en red en la provincia de Paucartambo en Cusco que hemos mencionado antes también se referían a la elaboración del PCC como un proceso bastante complicado. Aún así, parecían convencidos de su utilidad. Sus limitaciones y al mismo tiempo sus esfuerzos para cumplir

con esta labor con tan poco apoyo resultan conmovedores. Como ejemplo cabe mencionar que al momento de entrevistarlos, estos directores se encontraban participando de un taller libre organizado por ellos mismos para capacitarse en la elaboración de materiales educativos. Por ello se encontraban en Cusco un sábado entero en el que podrían estar con sus familias, recibiendo entrenamiento de parte de un ex coordinador técnico del PMCER que voluntariamente y sin pago de por medio estaba brindando estas orientaciones. Entretanto, la elaboración de sus PCC se prolongaba en el año, estos quedarían listo al final del año. Si bien se dispone que debe elaborarse un único PDI para toda una red de escuelas rurales, los PCC deben elaborarse para cada una de las escuelas miembro.

“[la labor mas difícil] el PCC. Cada CE [de nuestra red] que por suerte lo está elaborando, en forma de un interés de cada uno, por la ética que tenemos, cada director conjuntamente con sus docentes lo esta elaborando, al menos en nuestros CE nos estamos proponiendo acabarlo para diciembre nuestro PCC, ya que tenemos nuestro PDI para unir todo este trabajo, porque son documentos muy fundamentales...”

¿En qué fase están de la elaboración?

Estamos en las demandas porque ya hemos hecho la selección de capacidades y competencias, todo eso ya se ha concluido, entonces ya estamos entrando a la 3ra parte inclusive, por eso a diciembre ya debe de estar concluido, entonces cada centro se esta proponiendo así... y aparte de eso estamos haciendo la elaboración de materiales y eso también es nuestra actividad de la sub-red, entonces estamos cumpliendo 2 tareas simultáneamente por ganar tiempo también” (Director encargado de una escuela de Paucartambo. Cusco ENT IICU3)

En las escuelas urbanas elaborar un PCC también puede resultar un proceso que se extiende a todo el año. Esta tarea también es considerada como la más complicada de la gestión de un director. En el caso siguiente, el director no ha logrado que esta labor sea asumida por los otros docentes. Evidentemente, un PCC se percibe como un documento o monografía difícil de escribir, no un instrumento de ayuda a la gestión.

“En este periodo ¿qué actividades y labores debe cumplir como director? ¿Cuáles le toman más trabajo?

La diversificación curricular y la cuestión del PCC. El año pasado me he pasado procesando los datos casi todo el año, ya en octubre hice el informe, como no tengo personal administrativo todo tengo que hacer yo, entonces, me demoro más” (Escuela 50472, Quispicanchis, Cusco)

Determinación del Tercio Curricular

La determinación del Tercio Curricular es un aspecto muy importante de la diversificación curricular, aunque no siempre se perciba su conexión con ésta.

Específicamente lo es su función como balance o complementación a los contenidos de aprendizaje seleccionados para el PCC y a las nuevas áreas curriculares consideradas en el nuevo currículo de Educación Secundaria. Con el tercio curricular se dispone de horas en los que se debe considerar clases que traten sobre contenidos ausentes o poco trabajados en un PCC que son considerados como necesarios en a la formación de los niños y adolescentes del centro educativo teniendo en cuenta sus particularidades. Sin embargo, la utilización de esta atribución ha sido accidentada. Hay hasta tres tendencias principales:

(a) *En los colegios secundarios*, en los que la preocupación por el ingreso a la universidad es generalmente central, el tercio curricular se usaba para agregar cursos de razonamiento verbal y razonamiento matemático. También se ha usado para agregar todas la materias que se consideran excluidas de las nuevas áreas del Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria como son Química, del área de Ciencia Tecnología y Ambiente, y Psicología en el caso de Ciencias Sociales. En otros casos como el siguiente, estas horas se han usado como extensión de las áreas curriculares ya existentes.

“En secundaria esas horas (del tercio de libre disponibilidad) las hemos distribuido para obtener el máximo. Dada la extensión de ciertas materias no se puede trabajar con el mínimo. Por ejemplo matemáticas el mínimo era tres y el máximo era cinco y los matemáticos querían incluso más horas. Entonces utilizando los máximos no han quedado horas (...) el caso de sociales es también similar, el año pasado tuvimos seis horas y este año tenemos cinco” (Entrevista colectiva con docentes del Colegio No 20 Fe y Alegría, ENT ICU15).

(b) *En los colegios de variante técnica*, se ha usado el tercio curricular para agregar horas de taller.

(c) *En el nivel primario* se ha usado para agregar cursos de idiomas y talleres de artesanía y destrezas útiles como mecanografía.

“Los de primaria en talleres, tenemos tres talleres uno por trimestre, cerámica, corte y confección y mecanografía, y este año vamos a tener un taller más de ingles pero solo para quinto y sexto grado”. (Entrevista colectiva con docentes del Colegio No 20 Fe y Alegría., ENT ICU15).

En general pero sobre todo en Cusco y Ayacucho se mencionó que las propuestas de uso del tercio curricular no habían sido aceptadas. Esto parecía ocurrir así porque no había una versión clara de lo que estaba permitido y era apropiado y senzato hacer con

esas horas ni entre los especialistas ni entre los directores. Además cada grupo parecía tener concepciones opuestas al respecto. A los ojos de los especialistas los directores y docentes parecían estar contradiciendo los principios de la reforma, y aplicaban esta atribución “contra las normas”. Es evidente que algo de miedo o disgusto respecto a la nueva autonomía de los directores podía también estar presente. Sin embargo, usos poco productivos de esta atribución también ocurrían. A los ojos de los directores y docentes, lo único que explicaba las continuas críticas de parte de los especialistas a sus propuestas de uso del tercio de libre disponibilidad era que los miembros de los organismos intermedios no querían dejar sus antiguas atribuciones. Examinando los rasgos de estas propuestas hechas por los directores pareciera sin embargo que una cierta tendencia hacia la estructura curricular anterior y con ello hacia sus principios antes de la reforma, estaba produciéndose. Paradójicamente, los actores que promovían y defendían el lado curricular o pedagógico de la reforma, es decir los especialistas de los organismos intermedios, al hacerlo, entraban en conflicto con los actores que promovían y defendían el otro lado de la reforma, la autonomía de gestión institucional, es decir los directores.

En el caso de Ayacucho, nuestra colaboradora explicaba en su informe que “entre lo que manda la norma y la forma como los directores quieren aplicarla existe siempre una distancia ya que ellos no dominan los mecanismos administrativos para su aplicación y sus propuestas son rechazadas por los organismos intermedios”. En ese informe se cita la siguiente percepción de parte un profesor:

“el que habla, ha sugerido varias veces, que deberíamos tener una reunión los directores con los órganos intermedios, para poder manejar toda esta norma con un lenguaje uniformizado, para no tener problemas. Pero los señores autoridades, no dan eco”.

En los centros educativos de Ayacucho “el cuadro de distribución de horas de clase ha sido uno de los motivos de desencuentro entre los directores y los organismos intermedios”. Los directores, haciendo uso de la autonomía que les otorgaba la norma habían empezado a establecer más horas para un área curricular que para otra, de acuerdo a lo que percibían ellos eran sus necesidades. Los especialistas afirmándose en lo formalmente dispuesto, que era que cada área curricular tenga un número inalterable de horas (a las que se podía agregar con el tercio curricular) denegaban esas propuestas de uso del tercio curricular: *“entonces ellos (Los de la DREA) decían: no está normado eso. Pero ellos no ven la realidad del centro educativo”* (Informe de Natalia González y Entrevista colectiva a Directores, Ayacucho ENT IIAY5).

En uno de los casos observados en Cusco, las razones por las que la propuesta de uso de las horas de libre disponibilidad se había rechazado en la DREC no parecen tan claras. Este es el relato que nos dieron en el centro educativo Fé y Alegría:

*“A nosotros nos da mucha pena por ejemplo que el quechua ya no se dicte. La directiva te da libertad, pero en los casos concretos no es así. Nosotros teníamos curso de quechua porque nos parece básico que en el Cusco no se pierda el curso de Quechua, hay niños que son de habla quechua y que se avergüenzan de su quechua (...) los niños lo van perdiendo, un 30% de niños hablan quechua. Cuando fuimos a fin de año a dar las notas a la departamental nos dijeron y quien ha inventado esto de quechua, quien les ha dado permiso. Lo hemos tenido que quitar con mucha pena porque es algo propio de aquí.
- Además nosotros incorporamos ese curso porque al hacer el PDI se tuvo que hacer encuestas y vimos que muchos padres de familia, un 80%, 85% son quechua-hablantes, entonces porque no aprovechar esta potencialidad y mire lo que nos hacen en la Departamental, y tuvimos que anularlo nomás”. (Entrevista colectiva con docentes y directora del Colegio No 20 Fe y Alegría, Cusco, ENT ICU15).*

Otro caso registrado en el Cusco nos ilustra una experiencia distinta, en éste es claro que interpretaciones equivocadas del sentido y función del tercio curricular y también de la diversificación curricular se han mezclado confusamente con las atribuciones de autonomía otorgada a los directores. En el relato mostrado líneas abajo, el director decide que los docentes de primaria roten en sus grados cada año. Sin embargo cambiar a los docentes que han sido entrenados específicamente en la enseñanza de uno de los ciclos de la educación primaria no estaba permitido. La logística de la capacitación a los docentes en estos años iniciales de funcionamiento de la reforma de Educación Primaria se sustentaba en que los docentes capacitados para cada ciclo ejerciera su labor en tal ciclo. Imaginamos que la carencia de recursos no permitía que un docente del nivel primario sea capacitado en mas de un ciclo y se buscaba optimizar el uso de estos.

“Las partes del decreto que no les conviene (a los de los organismos intermedios) no las sueltan. Esa parte de la diversificación curricular, lo que nosotros los consideramos dentro del PDI y dentro del PCC, a ellos no les gusta eso. Por ejemplo yo soy autónomo en la calendarización del año escolar y veo por conveniente hacer la rotación de la docencia que según la articulación debe ser dentro de cada ciclo (...), pero eso no funciona., hay este descontento con los padres de familia, los niños no están ingresando a los colegios secundarios bajo la selección de exámenes que se hace. Entonces nos hemos dado cuenta de que los niños que se están preparando por ciclos con diferentes docentes tienen una inestabilidad afectiva y eso hay que cambiarlo. Todo eso ha hecho que nosotros determinemos el año pasado que la rotación no sea por ciclos, sino de primaria a sexto grado. Nosotros hemos presentado un acta a la USE e inmediatamente los especialistas de la USE han venido para acá en carga montón diciéndome tu con que derecho estas rompiendo normas nacionales. Yo no estoy rompiendo nada, entonces para que la diversificación, para que nos dicen diversifiquen las capacidades, las competencias de acuerdo al interés de vuestros niños, yo he hecho eso de acuerdo al interés de los padres,

de los niños, de acuerdo a este medio pero ¿acaso ellos han respetado eso? (Escuela 50472 Quispicanchis, Cusco ENT ICU14)

A mediados del año escolar

Utilización del Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI)

Se registraron diferentes situaciones respecto al uso real de los Proyectos de Desarrollo Institucional. En el caso de los centros educativos de convenio, el uso de un PDI parecía consistente y podía servir incluso para fortalecer más su autonomía y concentrarse en los planes trazados para el año, evitando “desconcentrarse” o “distraerse” con las continuas y variadas actividades promovidas desde el Ministerio. Esta parece ser la mayor limitación a la completa aplicación del PDI en su versión original. El caso relatado por el director de un colegio de convenio cuyo objetivo era cumplir completamente con su PDI es útil para mostrar las tendencias contradictorias existentes en el sistema educativo. Como sabemos, una de las funciones del PDI es ordenar prioridades, identificar propósitos clave, orientar acciones para su cumplimiento. Sin embargo situándonos en el quehacer cotidiano de los colegios, las directivas, concursos, actividades y programas especiales sobre variados temas restan tiempo y trabajo al seguimiento/cumplimiento de un plan como el PDI. En el caso descrito líneas abajo, el director decide contrarrestar esta tendencia evitando o ignorando las directivas que llegan desde la DREC, las que como ya hemos visto antes vienen desde la sede. Es necesario hacer una evaluación de todas las actividades que se promueven desde el Ministerio y solucionar esta tendencia hacia la desestabilización del planeamiento que muchas veces es arduamente alcanzado. Sospechamos además que cuando el PDI no se considera suficientemente bien elaborado por parte de los profesores (como también hemos registrado), ellos consideran con más sentido el dejarse llevar por esta abultada “agenda espontánea” de actividades planificada desde el MED:

“Este PDI elaborado ya en forma conjunta para el año 96 definitivamente tenía sus líneas de trabajo, qué debíamos trabajar y qué no. Y como venía cualquier otra norma de la Región de Educación... es que son campeones, si realmente saco mis cuentas, a la semana cuántas normas me llegan, realmente me llegarán pues dos o tres directivas, para una y otra cosa ¿no es cierto? Y si yo como director no tengo horizonte no tengo proyección, es decir, “hacia dónde estoy caminando con mi proyecto educativo, entonces [decidiría] muy bien dispóngase que se haga caso”, que se haga caso, ¿no es cierto? Entonces mis hijos [alumnos] van y los ponen en concurso, a hacer trámite mis profesores, y así tu currículo se va haciendo retazos, de pequeños retazos y al final, no sé qué va a ser

el producto del alumno ¿no es cierto? (...) [Si se trata de algo que este en relación como] recrear la ciencia, eso sí, bienvenido, ¿no es cierto?, Organizamos y hacemos una feria de ese estilo, bien. Las otras directivas quedaron en letra muerta, y van a quedar letra muerta porque, no están pues dentro de mi proyecto toda esa cuestión y finalmente yo no me voy a convertir en un empleado o en simplemente en maniquí de la Región de Educación para decir, “despáchese, despáchese, cúmplase, cúmplase”, ¿no es cierto?. Entonces ese es un punto que nos hemos agarrado de la norma, la 016, en cuanto al PDI, allí nos dice muy bien, “aquí dice que se hace lo que dice el colegio y punto” (Director del Colegio Luis Vallejo Santoni, Cusco ENT IICU4).

Retratando una situación diferente, se registraron muchos casos en los que el PDI es un libro grueso poco conocido, poco accesible y poco usado en la práctica por los docentes. No es difícil pensar que para los padres de familia este es un documento aún mas ajeno. En muchos casos ni siquiera existía una impresión de éste y en no pocos casos la única copia de este documento había sido enviada a la USE o dirección regional para su revisión y no habiéndose devuelto, se consideraba casi perdida.

“Hemos hecho nuestro PDI también basados en esta actitud de cambio y queremos mejorarlo también, ahora los maestros han visto que como el PDI está en disquete no lo pueden leer porque no saben manejar la computadora entonces ya por eso se les está enseñando” (Director de la Escuela 50472, Quispicanchis, Cusco, ENT ICU14).

Otro hecho registrado fue la confusión entre los dos instrumentos de planificación introducidos por las normas descentralizadoras, el PDI y el PCC. Esto se detallará más extensamente en la sección referente a la diversificación curricular. El siguiente caso muestra la confusión entre ambos instrumentos y al mismo tiempo revela que las orientaciones hacia la planificación concertada con los docentes que se quiso promover con la R.M. 016 y el D.S. 007 también han rendido sus frutos.

“Conjuntamente con el director es que hacemos la diversificación curricular (...) nos reunimos en el transcurso del año, porque hay proyectos que se hacen a mediano o a largo plazo. Por ejemplo está obra que están haciendo [señala unas aulas nuevas] nosotros lo hemos presentado el año 93 a FONCODES, el 99 se ha aprobado y el 2000 se ha aprobado. Y otros proyectos pequeños se hace a lo largo del año”. (Entrevista colectiva con los docentes de la Escuela 50472, Quispicanchis, Cusco, ENT ICU13)

Utilización del Proyecto Curricular de Centro (PCC)

Las tendencias descritas anteriormente sobre la forma de elaborar el PCC definitivamente tienen un impacto en la manera en como este es usado. Los centros educativos especialmente organizados para elaborar este documento lo usan con regularidad, los centros educativos que han tenido dificultades para elaborarlo o no lo tienen aun, evidentemente no lo usan. La mayoría de los directores a los que se les

solicitó estos documentos luego de que nos confirmaran su existencia, se excusaron con diferentes motivos de mostrarlo. La elaboración del PCC y su uso parecían ser los aspectos más complejos y al mismo tiempo menos avanzados de las estipulaciones de las normas descentralizadoras. Este es el registro que nos alcanzó nuestro colaborador en la aplicación de los instrumentos en la segunda etapa de la investigación en Andahuaylas (Demetrio Laurente):

“Cuando yo le pregunte al director donde se encontraba el PCC como documento que debe manejar la dirección, me respondió que el primer PCC que se había elaborado en el 98 se encontraba en la computadora y que una copia de éste se encontraba en la Dirección Sub Regional. Cuando le pregunte por su actual PCC, me dijo que no lo tenía como documento en la dirección sino que lo tenían cada uno de los profesores como un documento de trabajo que deberían portar todos los días en el horario de clase. Lo curioso fue que el director se comprometió a darme los dos PCC. Lo que observe fue que después de la entrevista que le hice al director, éste intentó recolectar los PCC de los profesores, y casi nadie lo había traído. Solo se encontró uno que era del segundo ciclo”. Pregunté a una profesora por qué no portaban su PCC, ella me respondió que como ella sabía que no se iba hacer nada por esos días [eran días después del aniversario del colegio] no lo había traído” (Observación Escuela Santa Elena del distrito de Pacucha, REG IIAN5)

En algunos colegios, sobre todo de nivel secundario reina una percepción dudosa sobre su aplicabilidad y beneficios, ya que se aprecia la necesidad de más orientación y dirección desde la sede (*“cada uno tiene su propio currículum, ... tan diversificado al final y también tan nada, tan suelto, ¿no es cierto?”*).

Consejo Escolar y Tutoría

Al inicio del año escolar registramos varias veces la intención de organizar los Consejos Escolares. Sin embargo no nos quedó claro si estas intenciones eran reales y si a mediados de año estos consejos ya iban a estar en funcionamiento. Algunos directores entrevistados a mitad de año, seguían pensando que se implementaría esta estipulación en recién el próximo año. En los colegios en los que habían ocurrido denuncias por apropiación ilícita de fondos en el pasado, un Consejo Escolar que se encargase de la administración de los recursos parecía una buena estrategia para hacer estable la gestión:

“con esta norma, el día de ayer, hemos tenido una asamblea general de profesores, para formar el comité de gestión en el ámbito de recursos financieros. Recién el día de ayer la hemos formado, y el día de hoy justo está el documento, ya lo firmé y se está llevando a la dirección...” (Director del Colegio Mariscal Cáceres, ENT IIAY4)

Las veces en que se mencionó la formación de los Consejos Escolares, se hicieron reflexiones sobre su aplicabilidad. Algún director dudaba de los beneficios de incluir a los

alumnos en las labores de gestión del centro. Algunos docentes dudaban de los beneficios de otorgar a los padres atribuciones para opinar sobre las decisiones a tomarse respecto a los docentes, considerándose esto como una posibilidad para “fiscalizarlos” y restarles autoridad. La “fiscalización” tiene una connotación muy negativa entre los docentes. La necesidad de un reglamento para la organización y funcionamiento de los Consejos Escolares se puso varias veces de manifiesto. Este es el registro que nos alcanzó nuestra colaboradora de la aplicación de instrumentos en la segunda etapa de la investigación en Ayacucho (Natalia González):

“Si bien hay un espacio para reconocer la participación de los docentes en las decisiones de gestión, la participación de los padres de familia y de los estudiantes no es considerada todavía por los directores. Como decía un director “los estudiantes son todavía menores de edad, para mi lo conveniente sería que la participación de los padres de familia y de los estudiantes, tenga primero que ponerse en práctica y luego evaluarse cuál es el resultado. Muchas veces, aunque parezca difícil, hay que preparar a los padres de familia. Desgraciadamente, los padres de familia vienen, cuando asumen cargos, no son preparados, son los que se oponen, son los que crean problemas.”(Director del colegio Luis Carranza, Ayacucho, ENT IIAY3)

Opiniones similares se registraron en Cusco:

“Otro punto que trae el decreto 007 es la formación del Consejo Estudiantil pero solo nos dice por quienes debe ser integrado, pero no tenemos el estatuto ni el reglamento y sobre todo qué funciones va a desempeñar y nos dice que tiene que estar al final del primer bimestre (...). Cualquier norma que saquen debe ser con su reglamento para no cometer nosotros errores porque inclusive esto del Consejo Estudiantil se presta como a una especie de fiscalización para el maestro” (Entrevista colectiva docentes y directora del Colegio Fe y Alegría No 20, ENT ICU15).

El tema de “Tutoría” es similar al del Consejo Escolar. A inicio del año en el 2001 se registra que este tema es acogido positivamente por muchos docentes convencidos de que ese es el punto medular en que la educación peruana debía concentrar sus esfuerzos. A mediados del año escolar, se registraron además otras opiniones, tal vez más cautelosas. Se advierte la necesidad de contar con más regulación, más “estructura” y entrenamiento. Incluso en centros educativos que han podido acumular experiencia pedagógica autónoma y cuya actividad esta bastante guiada por valores cristianos, como son por lo general los colegios de convenio. Este es el registro de nuestra colaboradora en la aplicación de instrumentos en la primera etapa de la investigación en Cusco (Rossio Motta):

“Los docentes consideran que la incorporación de una hora de tutoría dentro de los nuevos planes de estudio va a generar una serie de problemas: “Se nos ha dicho también que debe haber tutoría y el tutor es cada profesor de aula y debe haber una hora por semana. Nosotros necesitamos capacitación para poder exponer los temas que se sugiere,

así nomás no podemos (...) además ha salido una directiva de la Departamental que en esa hora deben trabajar todos los objetivos de (...) los problemas de la población, de educación sexual. Son temas tan delicados que uno no puede lanzarse así nomás” (Informe de Campo y ENT ICU15, Colegio Fe y Alegría, Cusco)

En general estos dos aspectos estipulados básicamente en el D.S. 007 eran percibidos como los menos elaborados y maduros. Por lo cual estaban considerados como de importancia secundaria.

2.3. Diversificación Curricular: ¿con qué interpretaciones de la realidad adaptan el currículo básico los directores y docentes?

La diversificación curricular es un aspecto central de las normas descentralizadoras en tanto promueve la adecuación de las competencias y contenidos de aprendizaje a las características de su entorno local y regional tomando en cuenta las necesidades educativas de los alumnos. Desafortunadamente también es uno de los aspectos que más dificultades ha presentado y en el que las decisiones de los docentes y en menor medida de los directores, que en general no dictan clase, tienen un impacto directo e irreversible en lo que en definitiva reciben los estudiantes en el aula. Estas decisiones, son respuestas a preguntas cardinales como qué competencias y capacidades seleccionar, qué contenidos de aprendizaje omitir o desarrollar con menos atención y qué tipo de proyectos de aprendizaje y actividades emprender.

Definitivamente los recursos informativos a los que los docentes acceden juegan un rol central en la forma en que estas decisiones se llevan a cabo. Sus opiniones como individuos miembros de las sociedades regionales en las que viven y sus opiniones como miembros de un grupo laboral de características particulares y claramente representativas de la trayectoria de la sociedad peruana en las últimas décadas moldean en gran medida estas decisiones. Por otro lado, las representaciones que estos docentes asumen sobre la educación ideal que los niños y adolescentes deben recibir para situarse provechosamente en el lugar de la sociedad que estos docentes presagian o intuyen para ellos terminan por materializar esas decisiones curriculares y su trabajo en el aula.

En nuestros registros y entrevistas quisimos obtener información sobre cómo se desarrollaba concretamente la diversificación curricular, qué tipos de diagnósticos se hacían, cuáles eran las principales necesidades educativas identificadas y qué soluciones

curriculares se diseñaba para ellas. Identificamos algunos interesantes avances. Las tendencias más importantes sin embargo nos preocuparon y generaron un conjunto de preguntas sobre las grandes posibilidades y al mismo tiempo los grandes peligros contenidos en la adaptación de un currículo en determinadas condiciones. Hemos encontrado en la forma de hacer los diagnósticos de las necesidades educativas, una predisposición demasiado frecuente hacia entender las características de los niños y adolescentes residentes o provenientes de áreas rurales como desventajas. Algo similar se pudo registrar en las escuelas y colegios urbanos. Por otro lado, el extendido punto de vista de que los niños y adolescentes actualmente residentes en escuelas de áreas rurales deben recibir central y/o únicamente información técnico-agropecuaria y sólo contenidos de aprendizaje restringidos a su medio parece representar una tendencia peligrosa que limita las posibilidades de aprendizaje de los niños y los determina casi fatalmente a trayectorias educativas trucas o predeterminadas por estereotipos.

Pedagogía de las carencias

(1) Las apreciaciones de los docentes y directores que consideran que no es adecuado seleccionar contenidos de aprendizaje propios “del área urbana” para la programación curricular en las escuelas rurales son abundantes en los tres departamentos. El razonamiento que guía estas apreciaciones es que dado que las comunidades rurales no cuentan con infraestructura moderna, no es pertinente tratar en clase temas que consideren contenidos catalogados como propios de las ciudades, como por ejemplo las vías de comunicación modernas o las fábricas (“ni siquiera conocen un tren”, “no conocen una fábrica”). Básicamente, parecen razonar los docentes, no tiene sentido describirles a los niños cosas que no han visto, o discutir con ellos temas que no van a entender o no les van a rendir utilidad. Lo adecuado, de acuerdo a las reflexiones de los docentes sería seleccionar contenidos “propios del medio”. Los ejemplos y las explicaciones deberían restringirse a lo que los niños conocen y ven cotidianamente.

“Por ejemplo hablar de fábricas, los niños no conocen de eso, en vista de que en las comunidades no hay luz, sus casas son pequeñas, sus chocitas, entonces ni siquiera pueden imaginarse como es una fábrica...” (Docente- Directora de una escuela rural de Paucartambo, Cusco)

Si bien es evidente que es necesario garantizar un aprendizaje significativo, es decir un aprendizaje que partiendo de los intereses y experiencia de los niños adquiera

significado, lográndose así la comprensión; también es imprescindible garantizar que la diversificación curricular no se convierta en un filtro que equivocadamente recorte lo que se les enseña los niños de escuelas rurales, limitándose así desde el inicio de su trayectoria educativa no sólo la información que obtienen del mundo, de su país y de su localidad inserta en estos, sino también la visión que puedan obtener como ciudadanos adultos sobre los complejos procesos sociales que intervienen en sus vidas. Esto sin mencionar la información que estos niños podrían recibir provechosamente sobre ciencia y tecnología, una materia que tampoco obtiene suficiente respaldo y dedicación en escuelas públicas no rurales. Las graves dificultades que la educación rural enfrenta, parecen promover perjudicialmente que las aspiraciones y prioridades establecidas para su desarrollo sean demasiado humildes.

Cabe decir sin embargo, que no es difícil confundir el promover el aprendizaje significativo con el recortar el currículo en espacios donde ciertamente hay muchas carencias. Además muchos docentes recuerdan haber aprendido nociones sobre diversificación curricular años antes de que la reforma empezara en 1993 y recuerdan que los ejemplos usuales para hablar de “diversificación curricular” en sus centros de formación eran de ese tipo “*no enseñar lo que no se aplica a esa realidad*”, como por ejemplo “*hablar de los semáforos,... el niño no va a entender*”.

Aún así, también existen docentes que han logrado asimilar las potenciales ventajas que tiene la diversificación curricular para garantizar el aprendizaje significativo y entre las diferentes apreciaciones que hemos mencionado antes también se registraron ideas razonables y la preocupación por alcanzar nueva información a los niños partiendo necesariamente de su experiencia.

“Más nos centramos en su entorno del niño y también en sus experiencias reales de, por ejemplo en cuanto a su medio ambiente, un niño conoce lo que es un huayco, conoce cómo es su clima, qué fenómenos y desastres existen, todo eso el niño conoce, entonces nosotros tenemos que explotar eso para sacarle nuevos aprendizajes entonces en ello tenemos que basarnos, porque si nosotros vamos a basarnos en otra realidad entonces el niño no conoce, entonces más tenemos que imbuirnos en aspectos que el niño está en directo contacto....(Director de escuela rural 1, Paucartambo, Cusco).

Esta suerte de mixtura de opiniones pedagógicas juiciosas unas veces y discutibles otras tantas nos hace pensar que la calidad de la educación recibida por los niños y adolescentes del campo, cuando hay posibilidades para la adaptación curricular

depende generalmente de elementos difíciles de distinguir. En ese escenario tan poco definido, inevitablemente se pueden cometer muchos errores. Es necesario garantizar entonces que las condiciones en las que la diversificación curricular se realiza sean las de las decisiones informadas, y que sobre todo se pauten un poco más las formas apropiadas de diversificar explicando todas las posibilidades conocidas de error en la administración del currículum.

(2) La segunda ruta frecuente cuando los docentes fundamentan lo que les ofrecen educativamente a sus estudiantes en sus supuestas carencias, en el caso de los niños y adolescentes del campo es la organización de los llamados proyectos productivos como instrumento para realizar la diversificación curricular. Estos proyectos implican la distribución de horas de clase en actividades fuera del aula en las que los niños por ejemplo aprenden a cultivar hortalizas u otros productos agrícolas, en el mejor de los casos usando técnicas agrícolas estimuladas por alguna ONG local dedicada a la promoción del agro; o aprenden técnicas relativas al cuidado de animales cuya carne se puede comercializar. Estos proyectos si bien pueden ser propiciatorios de nuevos aprendizajes, por ejemplo dentro del campo de las ciencias naturales, generalmente no son asumidos ni usados educativamente por los docentes. Si hay algún intento por aprovecharlos de esa manera, los contenidos son muy pobres y simplificados, lindando con el sentido común. Es necesario recordar que los niños justamente por tener presentes estas actividades cotidianamente tienen ese tipo de conocimiento casi como sentido común. La ausencia de apoyo a los docentes en cuanto a información metodológica, y sobre todo de contenidos de aprendizaje contribuye a esta simplificación del currículo.

El otro rasgo de esta forma de proceder es que generalmente se conecta directamente el trabajo de los niños en los proyectos productivos a sus necesidades de sustento y alimentación. Esto es lo que registra nuestro colaborador en la aplicación de instrumentos en Andahuaylas (Demetrio Laurente): *“Otro problema que a parte del alcoholismo esta mencionado en todas las entrevistas es la desnutrición³⁸. Para atender a este problema se utiliza el tercio curricular (crianza de cuyes, biohuerto, piscicultura) y además trabajos que se realiza en el aula”*. (REG IIAN5). Aquí presentamos un pasaje representativo:

“Otro de los problemas que tal vez no te he mencionado es la desnutrición eso puede de alguna forma se puede aliviar en algo con los trabajos que se hace acá con los biohuertos eso también puede mejorar la alimentación incluso el nivel de ingreso puede aumentar porque se puede producir para el mercado ahora” (Docente 1 de escuela rural, Pacucha, Andahuaylas)

No se puede negar sin embargo, la genuina preocupación de muchos docentes por contribuir a resolver los problemas de sus estudiantes. Incluso cuando sus soluciones puedan resultar poco viables y hasta contradictorias con las de sus otros compañeros docentes (fijarse en alusión al mercado en los segmentos de las entrevistas precedente y siguiente). Como comentario general, resulta muy lamentable que los niños tengan que asociar el aprender a leer con la preocupación por su nutrición:

(...) se le motiva llevando los productos; por ejemplo yo llevo maswa, quinua (...). Hay un tema de los alimentos “yachanquichu tarkuyta kaynata warmanta empiezan a cantar el tema, después les digo siéntense. Haber vamos hablar de los alimentos, en su casa que siembran; a nosotros nos regalan papelotes y empiezan a dictar mi papá trabaja en la chacra y siembra maíz, papa y trigo. Después sacamos las palabras indicativas; papa, maíz y con esas palabras comenzamos a formar oraciones. Ellos dicen mi mamá lo ha llevado al mercado vender, empiezo a decir que no deberían vender porque con el tiempo vamos a estar enfermos, por eso nos da sueño. (Docente 2 de escuela rural, Pacucha, Andahuaylas)

(3) Una tercera ruta de empobrecimiento del currículo en el proceso de diversificación curricular es la inserción de diagnósticos y reflexiones sobre los *problemas sociales* de las comunidades rurales y urbanas a las que los centros educativos pertenecen. Esta suerte de reflexión sociológica espontánea si bien interesante no necesariamente conduce a los docentes a las decisiones pedagógicas más adecuadas. Las carencias, las desventajas y las limitaciones son advertidas preferentemente y/o buscadas como explicación global de todo tipo de problemas. La razón más clara para que ello ocurra parece ser que nociones como “diagnostico social” o “características sociales” dirigen directamente la atención a lo “problemático” y motivan casi inevitablemente una forma de razonar en la que las características sociales son solo desventajas y no además recursos, saberes sociales, destrezas colectivas etc.

“Uno de los problemas puede ser el alcoholismo porque acá hay una buena cantidad de padres que toman, el cocaísmo, puede ser la falta de identidad mucha gente sale y se olvida o se avergüenza de hablar su quechua; el analfabetismo es otro problema, si das una tarea los padres de familia no pueden ayudar porque un 80% no saben leer. La falta de planificación, la promiscuidad” (Docente 3 de escuela rural en Pacucha, Andahuaylas)

³⁸ El tercio curricular se utiliza en actividades que están relacionadas a mejorar la alimentación de los niños.

Llegando a este punto pareciera correspondiente a esta forma de razonar el que las pocas ventajas o potencialidades que los docentes pueden identificar en las comunidades rurales sean, la identidad cultural, las danzas y las fiestas tradicionales. Siendo estos elementos indispensables de apreciar y promover, no queda claro cómo debería planificarse su uso como pretexto para el aprendizaje. El caso del quechua divide a los docentes en dos grupos, unos piensan que es una ventaja o un recurso (sobre todo los docentes rurales); otros piensan que es una desventaja, una *interferencia*. En casos frecuentes los mismos docentes reproducen argumentos de uno y otro grupo sin haber logrado una definición. Aquí ilustramos con las opiniones registradas:

“las demandas de los padres es que nuestros niños aprendan pues el castellano, porque los niños una vez que concluyan su nivel primario van a ir a la ciudad del Cusco o a otros lugares a seguir sus estudios secundarios y ponen el ejemplo, ‘si van a ir a la capital de distrito (en la capital de distrito uno termina secundaria), bueno otro campesino más [va a ser]” (Director 2 de escuela rural, Cusco)

¿Debe ser rural la educación impartida en las escuelas de áreas rurales?

Docentes y directores tanto de Cusco, como Ayacucho y Andahuaylas al responder a las diferentes preguntas sobre diversificación curricular que incluimos en las entrevistas compartieron con nosotros sus reflexiones sobre los objetivos de la educación en el campo. Guiados por interpretaciones que ellos consideraban realistas, algo de desánimo y cierta noción de un proyecto social para el campo y para sus estudiantes, estos docentes y directores nos hicieron saber que la tendencia que buscan promover entre los niños y adolescentes de sus centros educativos es que consigan leer y escribir, que puedan usar las cuatro operaciones matemáticas, que sean críticos y que tengan habilidades para procurarse su supervivencia con la agricultura. Con todo este conjunto de habilidades sería posible según los docentes que se conviertan en líderes dentro de su comunidad y promuevan su desarrollo. El horizonte de la educación superior e incluso de la Educación Secundaria se asume lejano e inalcanzable para los alumnos con las características que alumnos de áreas rurales a los que ya se evaluado con muchas desventajas relativas. No descartan sin embargo que algunos, un grupo reducido de ellos intenten continuar su educación.

“hace poco estaba conversando con los profesores más antiguos, [preguntándoles] ‘profesor ¿cuál es el fruto que han producido los niños?, ¿qué cosa son? Ellos me contestaron casi no tenemos fruto, mira no han salido una buena cocinera ni sanitario. Tenemos que

inculcarles bastante para que los niños dejen de ser un problema para sus padres.”(Docente de escuela de Pacucha, Andahuaylas)

“es importante para que el niño realmente conozca su propio mundo, su propia idiosincrasia y se prepare, avance para el mañana y que no sea un campesino más como el papá o quizás... pero, lo que queremos es que sea pues mejor que el papá, sea un mejor campesino, un mejor agricultor, entonces a eso se tiene que apuntar....Más formado , más capaz, que tenga que gobernarse solo y que tenga que defender a su comunidad , a su pueblo ,esa es creo la propuesta...” (Director 3 de escuela rural, Cusco)

“Creo lo que queremos es que los niños salgan leyendo y escribiendo más que todo lo importante es que sepan lo que hacen las cuatro operaciones, sabemos que estos niños, el objetivo es que sean niños críticos, que sean líderes dentro de su comunidad con otras ideas, (...) porque haciendo un estudio de los 20 niños que están en sexto grado 10 o 5 irán a educación secundaria por muchas circunstancias, la verdad es que no estamos educando a niños que van hacer abogados o médicos sino tenemos que ver la realidad, entonces queremos niños que sean líderes con otras ideas que cambien su comunidad en cuanto a su formación. Más que todo educarlos para la vida, creo que por ahí estamos dando importancia a los proyectos. Por ejemplo estamos con las granjas o los huertos, todo eso” (Director Escuela Andahuaylas)

Avances: formación de ciudadanía y reflexiones sobre desarrollo regional

Ciertamente la experiencia de elaborar un Proyecto Curricular de Centro, de producir diagnósticos de las necesidades educativas de los alumnos y de plantear la selección más apropiada de contenidos de aprendizaje a trabajar en el aula ha servido a muchos docentes a adquirir una destreza muy importante o iniciar la adquisición de ésta. Incluso en el panorama tan accidentado de las aplicaciones experimentales (nos referimos en particular a la reforma de Educación Secundaria) y de los esfuerzos por generalizar la reforma curricular de Educación Inicial y Primaria, percibimos que las tendencias hacia la renovación educativa han organizado los pensamientos y prácticas de los docentes de una forma en que temas como la ciudadanía social y la importancia de considerar la relación entre la educación y el desarrollo regional finalmente aparecen en sus opiniones.

Este es el caso que ilustramos con las apreciaciones de varios los docentes de Educación Secundaria en la ciudad de Huamanga (registro Natalia González):

Educación y Producción:

“Según los profesores, el currículum debe responder a aquellos problemas que son consecuencia de la violencia política que sufrió la ciudad, se reclama contenidos y métodos para atender a los alumnos huérfanos, emigrantes, con problemas de aprendizaje, etc. (...) Otro problema que el currículum debe ayudar a atender es el referido a la pobreza. Lo que deben aprender los alumnos

de Ayacucho, según los docentes, son cosas que les permitan superar la pobreza, insertándose en el mundo productivo:

“Dentro de la realidad, más que todo, predomina la agricultura y la ganadería. Y no está técnicamente orientada. Ahora tenemos esperanzas por la irrigación que está construyéndose ahorita entonces de repente, se va a tratar de obtener mayor productividad para las zonas agrarias y mas trabajo para la gente de acá”

“Necesariamente, preparamos desde la base al estudiantado. Viendo más que todo el progreso, la forma de progresar de acuerdo a la realidad. En este caso la agricultura, la ganadería. También aspectos técnicos en otras materias, por ejemplo, crear de repente industrias, como tenemos la selva aprovechar la productividad de las frutas diferentes que hay allá e industrializar. Y también... la papa y otras cosas que también se pueden producir técnicamente.”

Ciudadanía:

“Según los docentes currículum debe responder a dos necesidades básicas: Formar ciudadanos y tratar de mejorar la condición social y económica de los alumnos. La primera esta más referida a que la educación es fundamental para dotar a las personas de capacidades para reclamar y hacer cumplir sus derechos. Esto es visto como parte de un proceso de conocimiento de su entorno y su realidad, lo que significaría adquirir “responsabilidad social”:

“incentivándolos a ellos a que adquieran unos valores positivos. A partir de los docentes en el colegio y a partir de las relaciones que puedan tener ellos con otros agentes de la sociedad”

“Se les debe enseñar la realidad de su mundo. También, siempre de todos modos, proyectarse al futuro, necesariamente. El que tiene que necesariamente llegar a ser un ciudadano, tiene que cumplir funciones, de repente cargos funcionales, de repente cargo de profesionales”.

Conclusiones

1. De acuerdo a lo observado en los tres casos de este estudio, en marzo y julio del 2001 la aplicación de la R.M. 016 de 1996 y del D.S. 007 se circunscribió a (más o menos en orden de grado de aplicación o materialización):

Gestión institucional

- La selección de personal docente y administrativo para contrato, no se registró ningún caso en el que se realizara una propuesta para nombramiento. Sobre todo en Andahuaylas y en Ayacucho. En Cusco solo los centros educativos de convenio pudieron hacer uso de esa atribución.
- La elaboración de Proyectos de Desarrollo Institucional. Esto no necesariamente se extendió a su uso como instrumento de planificación. Su elaboración fue frecuente en los tres casos.
- La administración de recursos y servicios de los centros educativos. En los tres casos, específicamente en los colegios integrados con nivel secundario de áreas urbanas, se observó que las APAFA jugaban un rol importante en la administración de los recursos junto con el director.

Gestión Pedagógica

- La elaboración parcial de Proyectos Curriculares de Centro. En pocos casos se registró que el PCC estuviera completamente elaborado. Esto no necesariamente se extendió a su uso como instrumento de administración del currículo.
- La determinación del tercio curricular.

2. La determinación del calendario escolar fue el caso más representativo de una estipulación introducida por las normas descentralizadoras que fue neutralizada por el evidente peso e importancia de la pauta temporal que siguen los procesos administrativos de nivel agregado en las regiones educativas y también a nivel nacional. La pauta

temporal abril-diciembre estaba demasiado definida y encadenada a diferentes procesos (asignación de plazas, procesamiento de notas etc.) como para hacer posible variaciones (ver caso del Cusco).

3. Elementos como la creación de los Consejos Escolares y la realización de las horas de tutoría no fueron aplicados por falta de reglamentación (Consejo Escolar) y entrenamiento especial (tutoría).

4. Dos grupos de factores explicaron esta aplicación parcial de las normas de carácter descentralizador: aquellos relacionados con los principios de funcionamiento del sistema educativo que constantemente producen consecuencias no deseadas; y los factores relacionados con las características de los directores, docentes, centros educativos, y los conflictivos contextos regionales.

5. En lo referente al sistema educativo nacional consideramos:

(a) La existencia de un sistema administrativo de roles, procedimientos y funciones que no se ha reformado en correspondencia con el modelo de gestión de los centros educativos individuales u organizados en redes, propuesto en las normas descentralizadoras. Este sistema, especialmente en las direcciones regionales, debe cumplir necesariamente con las tareas y responsabilidades de la administración de la educación respondiendo a las necesidades particulares de su correspondiente región. Sin embargo, los actores a cargo de estas funciones en los organismos intermedios parecen pensar que su rol es resguardar la estabilidad del sistema y evitar el “desorden” que puede ocasionar la aplicación de las normas a sus necesidades, como en este caso hubiera sido el permitir que los directores asumieran sus nuevas funciones (esto se comprobó principalmente en Cusco).

(b) En clara conexión con la ausencia de reforma del sistema administrativo mencionado en el anterior párrafo, es que se produce la profusión de confusas disposiciones legales para modificar las normas descentralizadoras, precisamente en torno al tema más complicado, que fue el de los procesos de asignación de plazas. Estos episodios conflictivos, específicamente el que nos tocó observar en el 2001, desestabilizaron el trabajo de las direcciones regionales y generaron una tendencia a concentrar o centralizar

las funciones administrativas en detrimento de las facultades otorgadas a los directores, como hemos observado en cada caso con sus particularidades.

(c) Desde la sede del Ministerio de Educación se crea una agenda demasiado cargada de actividades y aplicación de programas que, no solamente limita la actividad de los especialistas de los organismos intermedios, sino que amenaza la posibilidad de planificar la actividad educativa que se busca promover con las normas descentralizadoras. Así por ejemplo, un Proyecto Institucional de Centro puede sufrir recortes y distorsiones tratando de cumplir con directivas contradictorias.

(d) La información que ha circulado en el sistema educativo sobre los principales elementos de esta reforma ha sido no solo limitada, sino confusa y contradictoria. El texto de ambas normas descentralizadoras era desconocido para una significativa parte de los docentes entrevistados. Muchos las conocían de oídas y solo parcialmente (la información sobre asignación de plazas era la información mas generalizada). Adicionalmente, como sabemos, la elaboración de instrumentos de planificación como el Proyecto de Desarrollo Institucional y el Proyecto Curricular de Centro requiere de información muy clara y detallada. Los docentes y directores obtenían esta información de diferentes grupos de capacitadores, de especialistas, de otros colegas y sobre todo de las separatas informales que se comercializan en los alrededores de los organismos intermedios. Por lo tanto, tal información fue fragmentada, confusa y conducente a interpretaciones equívocas sobre las reformas.

6. Entre los factores particulares-individuales que limitaron la aplicación de las normas hacia la descentralización en su sentido cabal hemos identificado:

(a) Las características del director o directora. Es decir, que la situación de ser nombrado o encargado en la dirección de una escuela o colegio, o de un centro educativo ubicado en una localidad o en una capital de distrito, provincia o departamento, o de un área rural o urbana, son todas condiciones que afectaron de manera directa la aplicación de las normas. En términos gruesos, podemos decir que si se trataba de un director encargado de una escuela de nivel primario en un centro educativo integrado de una comunidad del área rural, la R.M.007 y el D.S. 007 no se aplicarían. Por otro lado, los estilos administrativos y organizacionales de los directores, sus énfasis en un estilo democrático

o tal vez fuertemente apoyado en las normas, tuvieron diferentes efectos en la coordinación lograda con los docentes. Un director de estilo democrático (consulta todas las medidas en asamblea) no necesariamente tenía éxito si el grupo de docentes era problemático, y muchas veces los directores “legalistas”, sostenidos (o auto-protegidos) por las normas, terminaban actuando solos, sin poder articular la colaboración necesaria para la aplicación de estas normas.

(b) Una normatividad como la que hemos examinado hace evidente la heterogeneidad del magisterio. Para los docentes con una mejor formación profesional, si bien el tema de la asignación de plazas resultaba importante, las disposiciones referentes a la elaboración de los instrumentos de gestión institucional y pedagógica (PDI y PCC) resultaron interesantes y atractivos, como pudimos comprobar en el caso de algunos especialistas pedagógicos o los asesores de área de alguna especialidad en Educación Secundaria, o también entre los docentes más esmerados en Educación Primaria. Los mejor informados aún, conocían los temas de diversificación curricular sancionados en ambas normas y el de Tutoría sancionado sólo en el D.S. 007.

Por otra parte, los docentes con una formación elemental y con menos recursos personales, encontraron menos estímulos profesionales en esta normatividad, concentrando toda su atención en lo que los implicaba directamente, que es el tema de la asignación de plazas. De esta forma las normas descentralizadoras hicieron evidente una estructura piramidal de acceso y usos diferenciados de la información y el conocimiento. Así, mientras la mayoría de los actores accedía solo a una parte de sus disposiciones, referidas básicamente a una problemática laboral y altamente politizada, pues está en juego cómo y quién toma las decisiones sobre los contratos y nombramientos de los docentes, un conjunto menor de los actores, accedía además al conocimiento de temas de gestión institucional y pedagógica.

(c) La adecuación de los contenidos de un currículum nacional a las necesidades educativas de los alumnos en un contexto local y regional particular, es decir la diversificación curricular, es un proceso fundamental de la descentralización de la educación. Sin embargo y a pesar de interesantes avances en su desarrollo, se nos hizo evidente una preocupante tendencia a la simplificación del currículum. En este sentido, un hallazgo preocupante es el haber constatado que existe una frecuente predisposición a calificar las características de los niños y adolescentes residentes o provenientes de áreas

rurales como desventajas y; por otro lado también hemos encontrado la extendida noción de que los niños y adolescentes de escuelas de áreas rurales deben recibir centralmente información técnico-agropecuaria o contenidos de aprendizaje relacionados exclusivamente con su medio.

7. Se ha producido la *institucionalización* del rol del director-administrador de la educación:

Uno de los aspectos positivos de las dos normas de carácter descentralizador examinadas en este estudio, es que han contribuido a establecer para la figura del director del centro educativo el rol de administrador de la educación en el nivel local. Desde luego, aquí también juegan un rol importante las intermediaciones antes señaladas, como son los contextos regionales y las variantes en la personalidad institucional de los organismos intermedios. Esta figura del director-administrador de la educación local, indudablemente resulta clave en el futuro panorama de un sistema educativo descentralizado, si este se concreta. Lo importante es que en verdad este rol ha conseguido institucionalizarse, para convertirse en una característica aceptable e incluso deseable en un director. La oposición explícita o sutil, directa o indirecta al establecimiento de esta imagen del director ha provenido especialmente de los organismos intermedios como de los docentes, pero no ha sido suficiente como para impedir que el director-administrador sea un nuevo personaje en los centros educativos del país.

Recomendaciones

1. La reforma educativa debe ser presentada y explicada públicamente logrando el interés de los padres y de más maestros.

Luego de casi 10 años de iniciada, la reforma educativa es un proceso bastante desconocido para los padres, comunidades y para la sociedad en general. Lamentablemente, la referencia que los padres han tenido de ella ha sido la de los hechos consumados en la educación de sus hijos. Nadie ha asumido dentro o fuera del estado, la tarea de su difusión, menos aún se ha asumido la tarea de convertir la reforma de la educación en una ocasión para fortalecer las comunidades educativas a través de la participación.

Una labor de explicación de la reforma educativa en general, y de la descentralización educativa en particular, podría promover un conjunto de condiciones útiles para una implementación que produzca beneficios para la educación de los niños y adolescentes peruanos. Los medios de comunicación están completamente fuera de esta tarea. Los contenidos de la reforma podrían ser presentados en diferentes programas televisivos y radiales, y desarrollados en micro programas de información seria y completa dirigida a padres, autoridades, docentes y directores en todos los canales y en las radioemisoras.

2. La información y entrenamiento a los directores, docentes y especialistas de los organismos intermedios deben ser ofrecidos extendidamente en forma completa y consistente. Para ello esta información debe ser parte del plan de estudios de las instituciones de formación docente, y debe extenderse usando tal vez vías no tradicionales de entrenamiento como la que ofrecen los medios de comunicación.

Uno de los hallazgos de esta investigación ha sido la carencia de información sobre los diferentes procesos implicados en las estipulaciones de las normas hacia la descentralización aplicadas desde 1996. ¿Cómo elaborar un Proyecto de Desarrollo Institucional?, ¿cómo realizar un proceso justo y eficiente de asignación de plazas en el centro educativo?, ¿cómo elaborar un Proyecto Curricular de Centro?, ¿cómo hacer la diversificación curricular?, ¿qué son estos nuevos contenidos de aprendizaje que

aparecen en las nuevas áreas curriculares del Diseño Curricular de Educación Secundaria? , ¿Cómo trabajar con ellos en clase? ¿Qué hacer en las sesiones de tutoría? Son preguntas que no hallan respuesta entre la mayoría de los directores y docentes y también entre el conjunto de especialistas tanto pedagógicos como administrativos de los organismos intermedios. Si es que ha llegado cierta información muchas veces esta no es homogénea o consistente o es breve y vaga, insuficiente para emprender labores bastante complicadas implicadas en los procedimientos dispuestos en esta reforma hacia la descentralización educativa. Peor aun se interpreta que la información no llega a todos y se restringe a determinados grupos y aunque esto se deba a que hay que seleccionar a determinadas muestras de docentes y directores por los criterios inevitables de la administración de un presupuesto reducido, no queda duda que muchos agentes claves para apoyar la reforma de modo que no pierda su sentido, se sienten excluidos de recibir esta información (recordemos las impresiones y quejas de los docentes contratados, de los especialistas pedagógicos, y evidentemente del personal administrativo de las DRE y USE ahora UGE). No son pocas las preocupaciones de muchos de los técnicos y consultores en la sede del MED por extender las labores de capacitación, pero el MED no tiene control sobre los montos de las partidas que recibe, y éstas son condicionadas por decisiones de políticas económicas que no favorecen la inversión en la educación pública, ya que es percibida como gasto, de modo que no siempre se hace lo que haría falta, sino más bien “lo que se puede”.

Resulta entonces imprescindible tomar decisiones conducentes a intervenir de manera radical en la formación docente para garantizar que lo que se ofrece a los estudiantes de educación en los diferentes centros de enseñanza de esta carrera esté relacionado o corresponda a lo que se espera que estos futuros docentes y posibles directores realicen como labor profesional. La importancia de una buena formación docente resulta incuestionable tras este estudio. Es central vincular la formación docente al proceso de reforma. Esto permitiría desarrollar un sentido de pertinencia de la profesión para el país que se ha perdido. Por otra parte, los egresados de los ISP y facultades de educación constituirían un importante aporte en entrenamiento profesional previo al ejercicio docente, que compensaría el precario entrenamiento que reciben los docentes en ejercicio con los magros recursos que el estado les asigna para el entrenamiento y las accidentadas condiciones en las que éste se produce. La integración de los contenidos de la reforma en la formación docente ayudaría también a evitar o reducir exclusión del

conjunto de docentes tradicionalmente no considerados en las muestras de profesores a ser capacitados de los procesos de capacitación locales y regionales encargados a los entes ejecutores, y con ello claro todos los profesores en posibilidad de cumplir diferentes roles en el futuro (docentes de aula, directores, especialistas) estarían preparados para cumplir con lo que se les pide, finalmente se evitarían muchas de las tensiones y conflictos creados por la entendible sensación que tienen los docentes de no ser respetados y apoyados en su labor, o la sensación de inseguridad e impotencia que tienen muchos de ellos cuando se los confronta a la obligación de realizar labores de las que no tienen información o esta es insuficiente.

Otra recomendación en el mismo sentido tiene que ver con el uso de vías no tradicionales de entrenamiento de los docentes, como lo son los medios de comunicación. Algo que puede representar a la mayoría de los profesores, directores y especialistas de los tres departamentos estudiados es la necesidad e interés por informarse de las nuevas formas de trabajar que se les solicita. Fotocopias de documentos pirateados y conseguidos de la sede del MED y separatas mimeografiadas por pequeñas y variadas empresas editoras de temas de educación regionales, entre otras cosas similares, eran las fuentes más comunes de información para los docentes que no han sido entrenados por PLANCAD Primaria, PLANCAD Secundaria o PLAN C- GED e incluso para los que si habían sido entrenados. La información, el “saber cómo” realizar algo, es un bien escaso e incluso hay una tendencia a pensar que existe una administración egoísta o interesada de la información (recordemos las quejas de los especialistas que se quejan porque otros “acaparan” la información o participación en talleres de capacitación o la de los profesores de diferentes niveles con quejas parecidas). Por otro lado la información es tan variada y a veces tan segmentada que los docentes que acceden a diferentes fuentes de capacitación obtienen diferentes comprensiones de los temas, términos y procedimientos, creándose así un panorama bastante confuso para la mayoría de ellos. El contar con una fuente de información autorizada, ampliamente asequible y que brinda a todos la misma información, representaría un aporte valiosísimo. Pensamos por ejemplo en un entrenamiento televisado que puede constar de diferentes ciclos y módulos ofrecidos en periodos cortos y repetidos en diferentes días y horarios, y con canales para que los docentes puedan comunicarse para hacer llegar sus dudas, comentarios y experiencias concretas de aplicación.

3. Es indispensable crear un sistema congruente y estable de leyes solamente referidas a la reforma

Cuando las diferentes partes del sistema educativo no se reforman de modo conducente al mismo objetivo, se generan inconsistencias que terminan en la emisión de normas jurídicas “especiales” vigentes por períodos cortos. Estas normas van generando un panorama legal tan complicado y vasto, que la administración educativa en todos sus niveles, pero especialmente en el nivel intermedio regional, debe enfrentar todos sus procesos (administrativos y pedagógicos) en un ambiente de tensión, confusión y desconfianza.

Las orientaciones y objetivos sancionados en cada una de estas normas van reflejando los estilos y afiliaciones de cada gestión en el MED y el constante proceso en que se diseña y rediseña la reforma. Esto no puede seguir ocurriendo, no solo porque de este modo los logros tienden siempre a ser menores que los daños (pensemos en los prestamos otorgados por el BID para programas que no tienen continuidad o las aplicaciones experimentales que se extienden reiteradamente en el tiempo) sino sobretodo porque distintas generaciones de niños y adolescentes implicados en sus años de estudio en la reforma están siendo perjudicados.

Por esas razones, resulta fundamental organizar un sistema legal único de normas que contenga la normatividad necesaria para administrar el sistema educativo en este proceso de reforma. Dado que la descentralización educativa es un proceso completamente imbricado en la reforma educativa en general, las normas que regulen este proceso y su avance deben estar correspondientemente asociadas a las normas que regulen otros componentes del sistema en reforma. El caso del sistema legal de la reforma educativa creado en Bolivia es un caso interesante en este sentido. Este sistema compilado en alrededor de 70 u 80 páginas reunía en el año 2000 toda la normatividad necesaria por temas. Todos los elementos (formación magisterial, carrera docente, carrera de la administración pública, niveles educativos) estaban considerados y eran congruentes entre sí.

Estas normas deben ser accesibles a todos (y esto por las condiciones en las que trabajan y viven los docentes, directores y miembros de los organismos intermedios debe ir mucho más allá de publicar las normas en Internet), deben ser explicadas y deben tener

estabilidad por un período razonable.

4. La aplicación ordenada y consistente de la descentralización educativa y de la reforma educativa en general debe ser vigilada por diferentes agentes con poder de sancionar las negligencias generadas por los vaivenes de la política educativa

Lamentablemente, es casi sentido común el que los objetivos de las diferentes reformas que se quieren implementar se trunquen con los continuos cambios de ministros, viceministros, responsables y jefes de las oficinas del MED. Es insostenible que esto siga ocurriendo. Si hay necesidad de reemplazar a los responsables y con ello mejorar o corregir la aplicación de alguno de los componentes de la reforma, esta mejora o corrección se debe dar en los marcos de un plan establecido ya que debe implementarse con seriedad y responsablemente.

Los continuos cambios debidos a los diferentes estilos, ideologías, pareceres de los que a veces temporalmente ejercen un cargo deben dejar de ser interpretados fatalistamente como “las reglas del sistema”. La vigilancia sobre lo que se ha acordado hacer en materia de reforma educativa debe ser efectiva, y los vaivenes deben ser al menos cuestionados, si es que no sancionados, considerando la participación de todos los implicados, es decir la sociedad en general a través del Consejo de la Educación.

5. Los organismos intermedios deben ser reformados en correspondencia con la reforma hacia la descentralización educativa

Esta parte de los esfuerzos hacia la descentralización educativa siempre estuvo en la agenda sin embargo poco se ha hecho al respecto. Es indudable que este ha sido uno de los elementos más débiles de este proceso por lo cual no vamos a redundar en la descripción de sus efectos. Pero sí queremos señalar que los organismos intermedios tienen un rol que cumplir en un panorama descentralizado de la educación, esto es en términos gruesos el garantizar que existan las condiciones para que los directores y docentes hagan una gestión óptima de los centros educativos, el asegurar la participación de los padres de familia y la comunidad y el acceso y la comprensión de la información y sobre todo el ayudar a poner en funcionamiento los procesos de evaluación del

aprendizaje de los niños y adolescentes, única vía para evaluar si el desempeño de los directores y docentes ha sido el adecuado.

6. Establecer los mecanismos de sanción y acreditación a directores, docentes y miembros de los organismos que cometen negligencias y delitos

Mecanismos de sanción a los delitos administrativos y/o penales cometidos tanto por los directores como por los docentes y miembros de los organismos intermedios deben ser estudiados e implementados en un sistema de sanciones y también de recompensas individuales y colectivas por logros.

Es una limitación muy grave el que determinadas estipulaciones de la Ley del Profesorado sobre el régimen de los docentes nombrados o determinadas costumbres administrativas permitan la impunidad para los delitos tanto administrativos como penales en un sector como educación.

Los docentes sindicalizados o que defiendan sin mayores objeciones la estabilidad laboral deben entender que estas estipulaciones y procesos acostumbrados para “sancionar” a los culpables de estos delitos no solo deterioran su labor y la educación en general si no que representan la terrible posibilidad de que niños y adolescentes sean perjudicados de diferentes formas y que ellos mismos como trabajadores del sector sean perjudicados. Esto es tan evidente que la mayoría de los docentes y directores que quieren vivir ya la refundación del sistema educativo y la dignificación de su labor lo comprenden así y quieren que este sistema de sanciones se establezca ya, y con ello se aparte definitivamente a serios agresores de niños y adolescentes así como a negligentes y personas que lucran con las necesidades de los demás y con los magros presupuestos destinados a la educación. En el caso de la descentralización educativa esto es una necesidad elemental, recordemos los esfuerzos que los directores hacen para lograr un balance adecuado de trabajo con muchos docentes nombrados que se ven a sí mismos como intocables, las quejas de los docentes que identifican a directores corruptos y sin escrúpulos o las quejas de los miembros de los organismos intermedios que ven restituidos en sus cargos a docentes y directores a los que han sancionado. ¿Qué posibilidades hay de que la descentralización educativa funcione en esas condiciones? Estas son las opiniones de un joven director de nivel primario en Andahuaylas:

“Yo creo que hay veces el asunto de la vida poco democrática es perjudicial. Si se detecta a un director que usando su cargo puede infringir las normas yo pienso que se debe dar sanción porque no podemos permitir que a pesar de la confianza se use para beneficios personales. Hay un dicho bien claro, una decisión que tome una sola persona va afectar a muchos: si hay directores así deben sancionarlos... ¿qué es lo que se hace? Hay un director que tiene problemas con su comunidad y sus docentes y a este señor se le premia en la dirección sub-regional y qué sucede con los profesores si en un centro educativo un docente tiene dificultades para una buena gestión debe ser transferido, pero como es nombrado, dueño de plaza no se mueve, de repente no apoya al director basándose en que es nombrado, también si el director es malo es necesario sacarlo de su cargo, pero no se hace...”

7. Los directores deben tener una vía directa de ejecución de sus trámites en los organismos intermedios

Los directores, sobre todo los directores de centros educativos de áreas rurales o de localidades alejadas de las capitales de distrito y de provincia nos hicieron saber sus varias dificultades para realizar sus gestiones en los organismos intermedios. Por otro lado en las observaciones participantes realizadas en estos organismos también nos ha tocado registrar estos trámites y verlos realizar colas y largas esperas frente a diferentes oficinas.

Las limitaciones de tiempo y de traslado que tienen estos docentes, parecen hacer indispensables una organización especial de horarios y vías de gestión rápida solamente establecida para que los directores realicen los trámites necesarios. La necesidad de este concreto mecanismo esta claramente relacionada a la implementación del nuevo rol y funciones de los organismos intermedios en el contexto de la descentralización educativa. Estas son las impresiones de un director de una escuela distrital al respecto:

“No debe ser así, yo pienso como directores cuando vamos a solucionar problemas no vamos a solucionar problemas personales sino problemas del centro educativo, creo que deberíamos ser atendido de inmediato y no estar haciendo colas con algunas personas que hacen sus trámites personales, un mejor trato, deberíamos ser atendidos por los funcionarios”.

8. Superar la gran “agenda espontánea” de actividades diseñadas para los centros educativos, que se origina en la sede del MED y que desestabiliza el planeamiento alcanzado por el PDI

Es necesario hacer una evaluación de todas las actividades que se promueven desde las distintas unidades y programas del Ministerio poniendo en consideración su pertinencia en el tiempo y en sí mismas. De esta forma se podría evitar la frecuente tendencia hacia la desestabilización de lo organizado en los Proyectos Curriculares de Centro, que esta variedad de actividades trae consigo como una consecuencia no deseada.

9. Relacionar la diversificación curricular al planeamiento del desarrollo regional.

La diversificación curricular o en otros términos la adecuación de los currícula nacionales a las necesidades regionales y locales y a las necesidades educacionales de los alumnos es un aspecto verdaderamente esencial en las normas de carácter descentralizador. En su desarrollo se juega bastante la posibilidad de que la educación pública formal que la mayoría de los niños y adolescentes recibe en nuestro país pueda conectarse seriamente a la vida productiva de una región. Es una posibilidad clave para lograr el desarrollo regional y con ello el desarrollo del país. Es muy penoso que por los errores cometidos en la realización de la reforma educativa en general y en la reforma de la estructura curricular tanto del nivel primario como del nivel secundario, la diversificación curricular haya adquirido un carácter tan marginal y su importancia se haya vuelto banal. Siendo este su carácter y su importancia, su complejidad y dificultad no podían ser menores. Por esa razón es que creemos que esta tarea no puede ser encargada solamente al grupo director-docentes en el nivel de los centros educativos y al grupo de especialistas de las Direcciones Técnico Pedagógicas en el nivel regional como esta descrito en el D.S. 007³⁹.

En este sentido, en este punto ya no estamos discutiendo el que la aplicación de este proceso haya sido parcial, porque hubo carencia de capacitación tanto para los docentes como para los encargados en los organismos intermedios. Esa discusión siendo necesaria, debe ser ya asumida como el saldo de equivocaciones técnicas y políticas que acompañaron a la reforma y que deben guiar ineludiblemente las futuras acciones de los encargados del diseño y la aplicación de la esta en los próximos años (y de los que tienen

³⁹ Recordemos que de acuerdo a las estipulaciones sobre diversificación curricular ordenadas el D.S.007 “[l]as Direcciones de los órganos intermedios de Educación elaboran oportunamente sus Lineamientos de Política Educativa Regional par entregarlos a los centros educativos públicos y privados de su jurisdicción, con la

el poder de nombrarlos en sus cargos). Lo que estamos discutiendo en realidad es si la complejidad y la importancia de la realización de la diversificación curricular deba solo recaer en el sector educación y en los concretos actores en las que se ha encargado su realización. Adicionalmente, los docentes y directores nos han hecho conocer sus preocupaciones sobre las labores que se les encarga, interpretando en general que estas están fuera de las habilidades aprendidas para su carrera y que necesitan el apoyo de otro tipo de profesionales. Ejemplos como el caso de psicólogos necesarios para diseñar las sesiones de tutoría y sociólogos para realizar el diagnóstico de necesidades que guía el proceso de adecuación de los contenidos de aprendizaje a la realidad local y regional ilustran estas percepciones.

Pensamos que el panorama de la reciente regionalización es una oportunidad trascendental para ligar la educación al planeamiento regional del desarrollo. Evitando enfrascarnos en discusiones a favor o en contra de lo que significa planificar (y con el ello el de planificar a nivel regional), es evidente que los gobiernos regionales van a necesitar proponer una agenda para el desarrollo que de todas maneras debe incluir a la educación en su conexión con la producción. Las experiencias de países como Corea o Brasil que han buscado fomentar sus sistemas de innovación regionales para “alcanzar” las economías más desarrolladas puede ser una valiosa fuente de información para encontrar esta conexión.

Referencias

Burki, Perry y Dillinger. 1999. *"Más allá del centro: La Descentralización del Estado"*. Banco Mundial. Washington DC

Banco Mundial. 1997. "Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997. El Estado en un Mundo en Transformación"

Chapman, David W. 1998. "The Management and Administration of Education across Asia: changing challenges". *International Journal of Educational Research* 29:603-626.

Di Gropello, Manuela y Rosella Cominetti. 1998. "La Descentralización de la Educación y la Salud. Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana". Santiago de Chile: CEPAL.

Fiske, Edward B. 1996. "Decentralization of Education. Politics and Consensus. Directions in Development. The World Bank. Washington, D.C.

Rabotnikof, Nora. 1999. "La Caracterización de la Sociedad Civil en la perspectiva del BID y del BM". En: "Perfiles Latinoamericanos":33-34.

Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis y G. Shabbir Cheema. 1984 "Decentralization in Developing Countries. A review of Recent Experience". World Bank , Washington DC.

World Bank. 2000. "World Development Report. Entering the 21st Century"

World Bank. 2001. "Attacking Poverty"

Documentos

"Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Regional de Educación". Cusco 2000

"Manual de Organización y Funciones de la Dirección Regional de Educación". Cusco 2000

"Lineamientos Generales para las Direcciones Regionales de Educación. RM 113-2001-ED".

"Manual de Organización y Funciones 2001. USE Quispicanchis". Área de Programación Educativa. Urcos 2001.

"Indicadores de Gestión de la Unidad de Educación Primaria". Cusco, mayo 2001.

"Propuestas de Lineamientos de Política Educativa Regional". Cusco, mayo 2001.

Listado de Registros etnográficos

Departamento	Etapas	Instrumento	Lugar	Responsable	Código
Apurímac (Andahuaylas)	I	Guía de Observación N° 1	Dirección Sub-Regional Chanka	Tania Vásquez	REG IAN1
	I	Guía de Observación N°2	Área de Desarrollo Educativo de Pacucha	Tania Vásquez	REG IAN2
	I	Guía de Observación N°3	Colegio Nacional Agropecuario (San Jerónimo)	Tania Vásquez	REG IAN3
	I	Guía de Observación N°3	C. S.M. Variante Industrial Federico Villarreal (Talavera de la Reina)	Tania Vásquez	REG IAN4
	II	Guía de Observación N°4	Centro Educativo Santa Elena (Pacucha)	Demetrio Laurente	REG IIAN5
Ayacucho	I	Guía de Observación N°1	Dirección Regional de Educación de Ayacucho	Mario Maldonado	REG IAY1
	I	Guía de Observación N°2	Unidad de Servicios Educativos de Huanta	Mario Maldonado	REG IAY2
	I	Guía de Observación N°3	Escuela Primaria "Señor de Arequipa" (Ayacucho).	Mario Maldonado	REG IAY3
	I	Guía de Observación N°3	C.E. González Vigíl (Huanta)	Mario Maldonado	REG IAY4
	II	Guía de Observación N°4	C.E. Mariscal Cáceres	Natalia González	REG IIAY5
	II	Guía de Observación N°4	C.E. Luis Carranza	Natalia González	REF II AY6
Cusco	I	Guía de Observación N°1	Dirección Regional de Educación de Cusco	Rossio Motta	REG ICU1
	I	Guía de Observación N°2	Unidad de Servicios Educativos de Quispicanchis	Rossio Motta	REG ICU2
	I	Guía de Observación N°3	Escuela Estatal Primaria 50472	Rossio Motta	REG ICU3
	I	Guía de Observación N°3	C.E. Fe y Alegría N°20	Rossio Motta	REG ICU4
	II	Guía de Observación N°4	C. E. Luis Vallejo Santoni	Tania Vásquez	REG IICU5

Listado de Entrevistas

Departamento	Etapas	Instrumento	Entrevistado	Responsable	Código
Apurímac (Andahuaylas)	I	Guía de Entrevista N° 1	Docente	Tania Vásquez	ENT IAN1
	I	Guía de Entrevista N° 1	Docente	Tania Vásquez	ENT IAN2
	I	Guía de Entrevista N° 2	Especialista de Ed. Secundaria DSRCH	Tania Vásquez	ENT IAN3
	I	Guía de Entrevista N° 2	Especialista de Educación Primaria DSRECH	Tania Vásquez	ENT IAN4
	I	Guía de Entrevista N° 2	Coordinador de la ADE Huancaray	Tania Vásquez	ENT IAN5
	I	Guía de Entrevista N° 4	Coordinador de la ADE Pacucha	Tania Vásquez	ENT IAN6
	I	Guía de Entrevista N° 4	Especialista de Ed. Secundaria de la ADE Pacucha	Tania Vásquez	ENT IAN7
	I	Guía de Entrevista N° 4	Especialista de Ed. Primaria de la ADE Pacucha	Tania Vásquez	ENT IAN8
	I	Guía de Entrevista N° 6	Director del C.E. Federico Villarreal (Talavera)	Tania Vásquez	ENT IAN9
	I	Guía de Entrevista N°5	Docentes del C.E. Federico Villarreal (Talavera)	Tania Vásquez	ENT IAN10
	I	Guía de Entrevista N° 6	Director general del C. N. Agropecuario	Tania Vásquez	ENT IAN11
	I	Guía de Entrevista N° 6	Director de Ed. Primaria del C. N. Agropecuario	Tania Vásquez	ENT IAN12

	I	Guía de Entrevista N° 5	Docentes de Ed. Secundaria del C.N. Agropecuario	Tania Vásquez	ENT IAN13
	I	Guía ad hoc	Representante Coordinadora Ciudadana	Tania Vásquez	ENT IAN14
	II	Guía de Entrevista N° 1 (adaptada para una persona)	Director del Colegio Santa Elena	Demetrio Laurente	ENT IIAN11
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente Ed. Primaria (Fem.)	Demetrio Laurente	ENT IIAN12
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente Ed. Primaria (Mas)	Demetrio Laurente	ENT IIAN13
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente Ed. Primaria (Mas)	Demetrio Laurente	ENT IIAN14
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente Ed. Primaria (Mas)	Demetrio Laurente	ENT IIAN15
	II	Guía de Entrevista N° 1	Directores (colectiva)	Demetrio Laurente	ENT IIAN16
Ayacucho	I	Guía de Entrevista N°6	Director Señor de Arequipa	Mario Maldonado	ENTIAY1
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente del C.E. Luis Carranza (Fem)	Natalia Gonzáles	ENT IIAY1
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente del C.E. Luis Carranza (Fem)	Natalia Gonzáles	ENT IIAY2
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente del C.E. Luis Carranza (Fem)	Natalia Gonzáles	ENT IIAY3
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente del C.E. Luis Carranza (Mas)	Natalia Gonzáles	ENT IIAY4
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente del C.E. Mariscal Cáceres (Mas)	Natalia Gonzáles	ENT IIAY5
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente del C.E. Mariscal Cáceres (Mas)	Natalia Gonzáles	ENT IIAY6
	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente del C.E. Mariscal Cáceres (Fem)	Natalia Gonzáles	ENT IIAY7
	II	Guía de Entrevista N° 1 (adaptada)	Director del C.E. Luis Carranza	Natalia Gonzáles	ENT IIAY8
	II	Guía de Entrevista N° 1 (adaptada)	Director del C.E. Mariscal Cáceres	Natalia Gonzáles	ENT IIAY9
	II	Guía de Entrevista N° 1	Directores de los C.E. Los Libertadores, Los Licenciados y Virgen de Fátima	Natalia Gonzáles	ENT IIAY10

Cusco	I	Guía de Entrevista N° 1	Docente de Ed. Secundaria (Fem/29)	Rossio Motta	ENT ICU1
	I	Guía de Entrevista N° 1	Docente (Fem/25)	Rossio Motta	ENT ICU2
	I	Guía de Entrevista N° 1	Docente de Ed. Primaria (Mas/29)	Rossio Motta	ENT ICU3
	I	Guía de Entrevista N° 1	Docente de Ed. Primaria (Mas.)	Rossio Motta	ENT ICU4
	I	Guía de Entrevista N° 2	Especialista de Ed. Primaria (Fem/40)	Rossio Motta	ENT ICU5
	I	Guía de Entrevista N° 2	Especialista de Ed. Secundaria (Mas/51)	Rossio Motta	ENT ICU6
	I	Guía de Entrevista N° 3	Docente de Ed. Secundaria (Mas/33)	Rossio Motta	ENT ICU7
	I	Guía de Entrevista N° 3	Docente de Ed. Primaria (Fem/26)	Rossio Motta	ENT ICU8

	I	Guía de Entrevista N° 3	Docente de Ed. Primaria (Fem/28)	Rossio Motta	ENT ICU9
	I	Guía de Entrevista N° 3	Docente de Ed. Secundaria (Mas/33)	Rossio Motta	ENT ICU10
	I	Guía de Entrevista N° 2	Especialista de Ed. Primaria (Mas)	Rossio Motta	ENT ICU11
	I	Guía de Entrevista N° 2	Especialista de Ed. Secundaria (Mas)	Rossio Motta	ENT ICU12
	I	Guía de Entrevista N° 5	Docentes C.E. 50472	Rossio Motta	ENT ICU13
	I	Guía de Entrevista N° 6	Director de Ed. Primaria 50472 (Mas/45)	Rossio Motta	ENT ICU14
	I	Guía de Entrevista N° 5	Docentes y directora C.E. Fe y Alegría (prim. y sec.)	Rossio Motta	ENT ICU15
	I	Guía de Entrevista N° 6	Director C.E. Fe y Alegría (Andahuaylillas)	Rossio Motta	ENT ICU16
	II	Guía de Entrevista N° 2 (adaptada)	Especialista de Ed. Secundaria	Tania Vásquez	ENT IICU1
	II	Anexo: Entrevista a padre de familia.	Padre de familia del C.E. Pabellones USE de Canas.	Tania Vásquez	ENT IICU2
	II	Guía de Entrevista N° 1	Directores de la provincia de Paucartambo	Tania Vásquez	ENT IICU3
	II	Guía de Entrevista N° 1 (adaptada para una sola persona)	Director C.E Luis Vallejo Santoni	Tania Vásquez	ENT IICU4

	II	Guía de Entrevista N° 2	Docente del C.E. Luis Vallejo (primaria)	Tania Vásquez	ENT IICU5
--	----	-------------------------	--	---------------	-----------

Listado de Registros Radiales y Diarios

Departamento	Etap	Instrumento	Responsable	Código
Andahuaylas	I	Pauta 1	Tania Vásquez	RAD IANY1
	I	Pauta 1	Tania Vásquez	RAD IAN2
	I	Pauta 1	Tania Vásquez	RAD IAN3
Ayacucho	I	Pauta 1	Mario Maldonado	RAD IAY1
	I	Pauta 1	Mario Maldonado	RAD IAY2
	I	Pauta 1	Mario Maldonado	RAD IAY3
Cusco	I	Pauta 1	Rossio Motta	RAD ICU1
	I	Pauta 1	Rossio Motta	RAD ICU2
	I	Pauta 1	Rossio Motta	RAD ICU3
	I	Pauta 1	Rossio Motta	DIA ICU1